

El reconocimiento de la pobreza infantil como asunto de Estado

Pau Marí-Klose¹, Francisco Javier Moreno Fuentes²

Recibido: 16 de octubre de 2022 / Aceptado: 16 de mayo de 2023

Resumen. España lleva muchos años arrastrando elevadas tasas de pobreza infantil. Desde mediados de la década de los noventa disponemos de datos que evidencian que la concentración de la privación económica en hogares con niños en un país con el nivel de desarrollo que tiene España resulta insólita. Sin embargo, esta situación solo comenzó a problematizarse socialmente a finales de la primera década del siglo XXI, y a colarse en la agenda política bien entrada la segunda década. En la primera parte de este artículo rastreamos la adopción novedosa de políticas en este campo a partir de 2018. En la segunda sección analizamos los distintos factores que propiciaron la problematización pública del fenómeno a nivel internacional y nacional. Examinamos distintas dimensiones relevantes en este proceso: el papel de la agenda política de otros gobiernos y organismos internacionales, la actividad de expertos y académicos y la movilización de las entidades sociales, la intensificación de los daños provocados por la crisis económica que afecta al país entre 2010 y 2014. En la sección final, reflexionamos teóricamente sobre la adopción de las nuevas políticas por parte del gobierno a la luz de distintos marcos analíticos potencialmente explicativos del desarrollo de iniciativas políticas: el “institucionalismo”, la atención a las “comunidades de políticas” y las “ventanas de oportunidad”. Nuestro análisis contribuye a poner de relieve dinámicas de concurrencia e interacción entre factores diversos en el proceso de problematización, entrada en la agenda política y adopción de una nueva política.

Palabras clave: infancia, pobreza, problematización, agenda política, institucionalismo.

[pt] O reconhecimento da pobreza infantil como uma questão de Estado

Resumo. A Espanha vem arrastando altas taxas de pobreza infantil há muitos anos. Desde meados da década dos noventa disponibilizamos de dados que evidenciam que a concentração da privação económica em casas com crianças num país com o nível de desenvolvimento do Espanha resultado insólita. No entanto, esta situação só começou a se-problematizar socialmente nos finais da primeira década do século XXI, e a colocar-se na agenda política bem na entrada da segunda década. Na primeira parte deste artigo rastreamos a adoção de novas políticas neste campo a partir de 2018. Na segunda seção analisamos os diferentes fatores que propiciam a problematização pública do fenômeno a nível internacional e nacional. Examinamos diferentes dimensões relevantes neste processo: o papel da agenda política de outros governos e organismos internacionais, a atividade de especialistas e académicos e a mobilização das entidades sociais, a intensificação dos danos causados pela crise. Na seção final, refletimos teoricamente sobre a adoção das novas políticas por parte do governo à luz de outros marcos analíticos potencialmente explicativos do desenvolvimento de iniciativas políticas: o “institucionalismo”, a atenção às “comunidades de políticas” e as “janelas de oportunidade”. Nossa análise contribui a aliviar dinâmicas de concorrência e interação entre fatores diversos no processo de problematização, entrada na agenda política e adoção de uma nova política.

Palavras chave: infância, pobreza, problematização, agenda política, institucionalismo.

[en] The recognition of child poverty as a public concern of the State

Abstract. Spain has been exhibiting high rates of child poverty for many years. Since the mid-1990s we have had data showing that the concentration of economic deprivation in households with children in a country with the Spanish level of development is unusual. However, this situation only began to be taken as socially problematic at the end of the first decade of the 21st century, and to sneak into the political agenda well into the second decade. In the first part of this article we trace the new adoption of policies in this field beginning in 2018. In the second section we analyze the different factors that led to the public problematization of the phenomenon at the international and national levels. We examine different relevant dimensions in this process: the role of the political agenda of other governments and international organizations, the activity of experts and academics and the mobilization of social entities, the intensification of the damage caused by the crisis. In the final section, we theoretically reflect on the adoption of the new policies by the government in light of

¹ Universidad de Zaragoza.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4278-3141>

² Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1393-6225>

different analytical frameworks potentially accounting for the development of political initiatives: “institutionalism”, attention to “policy communities” and “windows of opportunity”. Our analysis contributes to highlight dynamics of concurrence and interaction between various factors in the problematization process, entry into the political agenda and adoption of a new policy.

Keywords: childhood, poverty, problematization, political agenda, institucionalism.

Sumario: 1. Introducción: problematización de una anomalía 2. Las nuevas políticas públicas contra la pobreza infantil 3. Génesis de una problematización 4. La adopción de iniciativas en la esfera política: consideraciones teóricas. 5. Referencias biográficas.

Cómo citar: Mari-Klose, P., y Moreno, F. (2023). El reconocimiento de la pobreza infantil como asunto de Estado. *Sociedad e Infancias*, 7(1), 79-90. <https://dx.doi.org/10.5209/soci.84266>

1. Introducción: problematización de una anomalía

La pobreza infantil es un problema social que España lleva arrastrando desde hace varias décadas. Su incidencia es anómala en comparación con lo que sucede en países del entorno europeo, anomalía que se manifiesta también en una pluralidad de dimensiones asociadas generalmente a la pobreza estrictamente monetaria (como la obesidad infantil, el abandono escolar prematuro, etc.). Esta anomalía ha concitado repetidamente la atención desde instancias académicas, organismos internacionales y por parte de entidades sociales, pero había motivado hasta muy recientemente débiles respuestas políticas.

Esta situación ha cambiado en los últimos años. Los asuntos que conciernen a la infancia, y en especial la pobreza infantil, ya no son una cuestión invisible u orillada, como habían sido frecuentemente descritos en la primera década y media del siglo XXI. Los asuntos relativos al bienestar infantil interesan a la ciudadanía, que entiende que los gobernantes deben tomar medidas para combatir la pobreza infantil y sus consecuencias.

En una encuesta de 40db para Save the Children, de abril de 2019, el 84% de los españoles consideraban “muy importante” o “bastante importante” el problema de la pobreza infantil. Un porcentaje similar creía que el gasto en la lucha contra la pobreza infantil debía ser una cuestión prioritaria en la acción de gobierno, tanto para la administración central como para los gobiernos regionales (Comunidades Autónomas). Un 57% de los ciudadanos estaban dispuestos a pagar más impuestos para luchar contra la pobreza infantil.³

En el contexto que precede a las elecciones de abril de 2019, los principales líderes políticos del país hablaron de derechos y necesidades de la infancia en los debates televisados de campaña, un hecho prácticamente inédito en la historia de la democracia. En un video grabado por Unicef en abril de 2019, el entonces presidente en funciones, Pedro Sánchez, afirmó que la siguiente debía convertirse en la “Legislatura de la infancia” (De la Vega, 2019).

Aunque se pueda discutir los efectos reales y el alcance de los debates y medidas adoptadas por el Gobierno y las cámaras legislativas, parece poco dudoso que los problemas que afectan a la infancia han entrado con fuerza en la agenda política. En este artículo caracterizamos las nuevas políticas públicas de lucha contra la pobreza infantil, rastreamos el origen de la “problematización de la cuestión” y analizamos los factores institucionales y de “agenda setting” que influyen la adopción de nuevas políticas.

2. Las nuevas políticas públicas contra la pobreza infantil

Las políticas públicas centradas en combatir vulnerabilidades en la infancia, y en particular luchar contra la pobreza y exclusión en esta fase del ciclo vital, forman parte en Europa de una nueva generación de políticas que se incorporan al menú de la intervención pública, salvo alguna excepción, en una fase tardía del desarrollo del Estado de Bienestar. El impulso pionero corresponde a los países escandinavos, donde las políticas de inversión en infancia se afianzan en los años setenta, como derivada de políticas orientadas a asegurar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y la conciliación de la vida laboral y familiar que comienzan a adoptarse tres décadas antes. La mayoría de las iniciativas acometidas en esta fase inicial se concibieron como medidas para propiciar la activación de los progenitores y la igualdad de género. Los beneficios para la infancia eran colaterales, aunque sustanciosos. En el curso de cuatro décadas, Suecia, Noruega y Dinamarca se dotaron de un robusto sistema de cuidados infantiles y prestaciones monetarias generosas para familias con niños, que ayudaban a paliar la pobreza y aliviar sus consecuencias (Bonoli, 2007; Taylor-Gooby 2004).

Un segundo gran modelo que surge en los años finales de la década de los noventa es el británico, centrado en la educación y la lucha contra la pobreza infantil como paso necesario para asegurar la igualdad de oportunidades. El artífice de la introducción de este modelo es el gobierno de Tony Blair, en el marco de una redefinición estratégica

³ Son resultados similares a los que evidencia el Centro de Investigaciones Sociológicas en junio 2021 (estudio 3329). Por ejemplo, el 90,5% de los españoles está muy de acuerdo o bastante de acuerdo con la frase “La pobreza infantil en España es un problema que necesita una acción urgente del Gobierno”.

de la mirada del laborismo británico al papel de las políticas sociales. En paralelo, en el otro lado del Atlántico, aparecen desarrollos parecidos de inversión en infancia en las provincias socialmente más sensibles de Canadá (Jenson, 2006).

Irlanda y Alemania adoptan nuevas políticas en la primera década del siglo XXI, incrementando sensiblemente las prestaciones monetarias y beneficios fiscales. También Francia, a partir de 2017, realiza un robusto esfuerzo intenso, bajo la dirección de un Delegado Interministerial para la Prevención y Lucha contra la Pobreza Infantil y Juvenil. La agenda de inversión en infancia se incorpora incluso a la acción de gobierno de países que están tratando de construir un Estado de bienestar complejo a partir de fundamentos relativamente débiles y fragmentados, como Chile, Brasil o Uruguay. Países del Sur de Europa como Portugal y España, bajo el impulso de los nuevos gobiernos socialdemócratas de Zapatero y Sócrates respectivamente, esbozan primeras iniciativas en este campo, justo antes de la crisis, pero son inmediatamente frenadas por los recortes que impone la agenda de austeridad (Marí Klose, 2019).

La crisis económica que llega a España a finales de 2009 aborta el despegue de políticas de familia que contemplaban nuevas formas de protección a la infancia (Moreno, 2009; Pino, 2013; Pino, Ramos y Hernández-Moreno, 2016). Éstas no llegan realmente hasta 2018, coincidiendo con la llegada del Partido Socialista Obrero Español a la Presidencia del Gobierno. Este impulso puede caracterizarse en dos niveles: a) iniciativa gubernamental b) iniciativa legislativa.

2.1. Iniciativa gubernamental

En el curso de poco más de cinco años la vulnerabilidad social y económica de la infancia ha ganado un protagonismo que se le había negado tradicionalmente en la escena política española. A partir de 2014, una vez reanudada la senda del crecimiento económico y con la crisis “técnicamente” superada, muchas voces reclamaron la recuperación de los niveles de inversión anteriores para hacer frente a los estragos sociales producidos por la austeridad. La percepción de necesidad de abordar el problema de la pobreza infantil a través de inversiones se hace visible en el acuerdo de investidura entre el Partido Popular y Ciudadanos (2017) firmado tras las elecciones de junio de 2016: “150 compromisos para mejorar España”. El documento incluía un plan contra la pobreza infantil (Plan INFANCIA), que se desplegaría a lo largo de la legislatura, dotado con 1.000 millones de euros el primer año (2017), y 1.560 millones los tres siguientes. Sin embargo, el plan no se materializó en una asignación significativa en la nueva ley de presupuestos publicada unos meses después y tampoco en la de 2018.

La llegada del PSOE al gobierno en mayo de 2018 abrió un nuevo capítulo en la lucha contra la pobreza infantil. Ya en la sesión de moción de censura, en su intervención como candidato, Pedro Sánchez dejó claro que ésta iba a ser una de las banderas del gobierno que iba a presidir (Congreso de los Diputados, 2018). La creación del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil (ACPI) en junio de 2018, y su ubicación orgánica en Presidencia de Gobierno, materializó el interés del nuevo ejecutivo en esta causa.

El Real Decreto 419/2018 de 18 de junio, por el que se constituía el Alto Comisionado y en el que se describían las funciones atribuidas a este organismo, establecía las líneas programáticas que debían guiar la actuación de esta oficina en torno a seis ejes principales: establecer instrumentos de planificación y seguimiento de las políticas públicas existentes contra la pobreza infantil; proponer iniciativas específicas contra la pobreza infantil a los ministerios competentes; establecer relaciones de colaboración y cooperación con otras administraciones territoriales; diseñar sistemas de evaluación de impacto de las políticas adoptadas; elaborar análisis y estudios sobre desigualdad y pobreza infantil en España; y estudiar el estado de la protección de la infancia de acuerdo con la Convención de Derechos del Niño y al resto de acuerdos internacionales suscritos sobre la materia (Boletín Oficial del Estado, 2018).

Los objetivos fijados para esta estructura de nueva creación reflejaban la percepción de la necesidad de movilizar al conjunto de la sociedad en el empeño de combatir la pobreza infantil en España, comenzando con el conjunto de las administraciones públicas, pero sumando también a las empresas, organizaciones sociales, medios de comunicación y a la ciudadanía en general en una gran alianza contra la pobreza infantil.

Por otra parte, en 2020, con la toma de posesión del gobierno de coalición, se crea la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Entre las atribuciones descritas en el BOE (2020a) se incluye “el estudio, informe y propuesta de las normas reguladoras del Ingreso Mínimo Vital y medidas asociadas con la finalidad de reducir la desigualdad, la pobreza y la participación sociolaboral justa de los colectivos más desfavorecidos”. Desarrollar un decreto para dar cauce a esta medida será su gran cometido a partir de marzo de 2020 cuando, ante la situación de emergencia social generada por la pandemia, el Gobierno decide impulsar aceleradamente el Ingreso Mínimo Vital.

En este nuevo marco institucional, se promueven diferentes iniciativas que tienen que ver directamente con la protección económica de la infancia en situación de pobreza. Cabe destacar:

a. Mejora y creación de nuevas prestaciones

Un primer avance en la protección de la infancia contra las situaciones de vulnerabilidad fue la mejora de las prestaciones por hijo a cargo durante el primer mandato de Pedro Sánchez al frente del Gobierno. En Real Decreto 8/2019, de marzo de 2019, se incrementaban con carácter general las prestaciones por hijo a cargo un 17% hasta los 344 euros anuales, y un 102% las destinadas a familias en situación de pobreza severa, hasta los 588 euros. El in-

cremento de las partidas representaba la primera actualización en esta prestación desde 2002 (Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, 2019).

El avance fundamental en este campo ha sido, sin duda, el lanzamiento del Ingreso Mínimo Vital desde el Ministerio de Seguridad Social, Inclusión Social y Migraciones, una prestación destinada a hogares en situación de pobreza severa. Su objetivo principal, tal como se declara en la Exposición de Motivos del Real Decreto 20/2020, era abordar las situaciones de desprotección y protección inadecuada que se producía en muchos territorios del Estado como consecuencia de un modelo de política de rentas mínimas que generaba problemas en condiciones de acceso, cobertura y suficiencia en prestaciones para las poblaciones desfavorecidas (BOE 2020b). Entre los colectivos más perjudicados por esas lagunas estaba la población infantil. Así lo reconocen las Recomendaciones de 2018 del Consejo de la Unión Europea, citado en el texto de la Exposición de motivos. Recogiendo una cita del informe de la UE, se admite que “la capacidad de las transferencias sociales diferentes de las pensiones para reducir la pobreza sigue siendo de las más bajas de la Unión, especialmente entre los niños. El gasto social en hogares con niños como proporción del PIB es uno de los más bajos de la UE y está mal focalizado” (BOE, 2020b).

Frente a esta situación, el Ingreso Mínimo Vital ofrece un suelo común de Ingresos en todo el Estado, que las CCAA podrán complementar con sus propias prestaciones. Los multiplicadores de ingresos cuando hay niños presentes intentan asegurar que las rentas del hogar los sitúen siempre por encima del umbral de pobreza severa. El programa tiene una mirada de género en la atención especial que reciben los hogares monoparentales, a través de un complemento del 22% de la cuantía mensual de la prestación unipersonal.

Los datos de seguimiento del despliegue del Ingreso Mínimo Vital sugieren que es un instrumento con claro impacto sobre hogares con niños. Por ejemplo, con los datos disponibles a mitad del año 2021, el 61% de los 260.602 hogares que en ese momento percibían el Ingreso Mínimo Vital tenían hijos a cargo. Ese dato es muy relevante si tenemos en cuenta que los menores constituyen únicamente el 17% de la población española.⁴

En este contexto de reevaluación de las políticas de protección económica de la infancia, el Ministerio de Derechos Sociales y la Agenda 2030 ha anunciado la inclusión de una prestación universal de crianza en el anteproyecto de Ley de Diversidad Familiar que tiene previsto presentar antes del final de la legislatura. En el momento de escribir estas líneas se limita a ser un proyecto que no ha visto la luz. Sin embargo, el Proyecto de Ley de Presupuestos de 2023 contempla ya la extensión de la prestación de 100 euros a familias con hijos –que hasta ahora beneficia solo a madres trabajadoras– a las madres que estén percibiendo una prestación por desempleo, contributiva o no, y las que tengan un empleo a tiempo parcial, aunque la Ley de Diversidad Familiar no haya entrado en vigor.

Todo ello contribuye a evidenciar el grado de movilización de energías gubernamentales en torno a unas en un país donde hasta hace poco tiempo esta había sido un gama de políticas de protección económica básicamente ignorada.

b. Impulso de las políticas de protección contra la pobreza infantil auspiciadas por la Unión Europea

En los últimos años, el Gobierno español ha ejercido un papel de liderazgo en la promoción de los derechos de la infancia en las instituciones europeas. En el marco del debate sobre el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea 2021-2027 y el Fondo Social Europeo Plus, el Gobierno expresó en distintos foros su pleno apoyo al establecimiento de la Garantía Infantil Europea. Así, en su intervención en el Parlamento Europeo reunido en Estrasburgo en enero de 2019 el Presidente del Gobierno manifestó la necesidad de dar una respuesta europea ante el incremento de la desigualdad, y en particular frente a fenómenos como la pobreza infantil: “la Europa de las Oportunidades arranca en la infancia”.⁵ El objetivo de la medida es garantizar que los niños, niñas y adolescentes de la Unión Europea tengan acceso efectivo a seis derechos básicos: educación y cuidado infantil, actividades extraescolares, al menos una comida saludable por día lectivo, salud, vivienda adecuada y nutrición saludable. La puesta en marcha de la Garantía Infantil Europea en España supondrá un gasto de 779 millones hasta 2027, y prestará especial atención a colectivos especialmente vulnerables como son los menores de origen inmigrante, menores en situación de acogimiento o afectados por alguna discapacidad.

Entre 2019 y 2021, el Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil y el Ministerio de Asuntos Sociales trabajaron para impulsar la puesta en marcha de esta política. En ese sentido el gobierno participó en distintos espacios para apoyar y fundamentar la propuesta, tanto en el contexto del debate que tiene lugar en las instituciones europeas tras su aprobación del proyecto en 2017, como posteriormente, prestándose a que España fuera uno de los casos para desarrollar un estudio piloto, coordinado por Unicef en siete Estados de la Unión Europea, con el objeto de fundamentar un Plan de Acción Nacional para la implementación futura de la Garantía infantil (Unicef-Europa 2021).

c. Movilización de agentes sociales y políticos

Una de las tareas acometidas con mayor denuedo por el Gobierno es el trabajo de movilización de esfuerzos y recursos, públicos y privados, contra la pobreza infantil. Con ese objetivo el Alto Comisionado ha impulsado distintas acciones. Ha desarrollado iniciativas de sensibilización propias, en colaboraciones con figuras de relevancia públi-

⁴ Los datos provienen de la Respuesta del gobierno a la Pregunta Escrita 184/49939, de 10/52021 realizada por diputados del Grupo Vox (1 junio 2021).

⁵ Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, “El Presidente del Gobierno muestra su apoyo a la Garantía Infantil Europea”, 16 de enero de 2019.

ca, y ha apoyado iniciativas de sensibilización impulsadas por entidades del tercer sector y grandes empresas. Desarrolla una labor de sistematización de datos y buenas prácticas, que ofrece en abierto a través de su página web, así como a entidades que se dirigen al Alto Comisionado con necesidades más específicas. Ha dado apoyo técnico en identificación de necesidades y diagnóstico a iniciativas de responsabilidad social emprendidas por grandes empresas nacionales dispuestas a desarrollar o mejorar programas ya existentes de atención a la vulnerabilidad en la infancia. Ha cooperado con organismos públicos, entidades y Fundaciones a poner en marcha programas de prestaciones en zonas de gran vulnerabilidad social, así como iniciativas de investigación en el diagnóstico de situaciones de necesidad material en la infancia, sus efectos sociales y sus costes económicos.

En los últimos años el Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil ha liderado la construcción de la Alianza Pobreza Infantil Cero, a la que se han sumado decenas de empresas, organismos públicos y entidades (Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, 2021). Al sumarse a la Alianza los actores se comprometen a trabajar en metas y retos vinculados a ejes de trabajo preestablecidos en un marco de alineamiento y coordinación de acciones.

2.2. Impulso parlamentario y presupuestario en España

a. Actividad parlamentaria

El Congreso español cuenta desde el año 2016 con una Comisión no legislativa en la que se debaten cuestiones que afectan a los derechos y la protección de la infancia. La Comisión tiene como objetivo “garantizar que todas las leyes, políticas, mecanismos, planes, programas y presupuestos estén en alineación con el interés superior de la infancia y el enfoque de los derechos del niño mandatados con la Convención, con Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, con el marco legislativo de la UE y del Consejo de Europa y con la Constitución”.⁶ A lo largo de los últimos años ha sido un canal de seguimiento y evaluación de la inversión en infancia y de diálogo con la sociedad civil, y en especial con las organizaciones de infancia. Los debates que se han celebrado hasta la fecha en Comisión han otorgado a la pobreza infantil un papel destacado, tanto en lo que respecta a las comparecencias de autoridades y representantes de la sociedad civil como en las sesiones dedicadas a tramitar Propositiones No de Ley.

Por lo que se refiere a la tramitación de proyectos de ley, la protección económica de los hogares con niños y niñas recibe un importante impulso en la tramitación legislativa del proyecto de Ingreso Mínimo Vital durante el año 2021. En el curso de las negociaciones previas a la aprobación del proyecto de Ley en Comisión, el Grupo Parlamentario Socialista y el de Unidas Podemos llegan a un acuerdo, finalmente aprobado, para desarrollar un Complemento de Ayuda a la Infancia (de hasta 100 euros mensuales), que podrán cobrar los perceptores del Ingreso Mínimo Vital y otros hogares de renta bajas. Con ello se extendía la prestación económica para luchar contra la pobreza infantil a hogares con menores que no se encontraran necesariamente en situaciones de pobreza severa.

Otra enmienda aprobada contempla la posibilidad de que jóvenes de 18 a 23 años que han estado bajo la tutela de las entidades públicas de protección de menores puedan ser beneficiarios de ayuda. El IMV se convierte así en una red de protección básica para estos jóvenes de 18 años que salen del sistema de protección sin un entramado familiar que pueda servirles de apoyo.

Más allá de la focalización en la pobreza infantil, las situaciones de vulnerabilidad en la infancia han cobrado gran protagonismo en dos importantes leyes, la tramitación del proyecto de Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (LOPVI) y la Ley 3/2020 (LOMLOE). En lo que se refiere a actuaciones de protección económica, la Ley contra la Violencia proyecto terminó incorporando un mandato específico a las administraciones públicas para priorizar las soluciones habitacionales ante los desahucios de familias en que alguno de los integrantes sea una persona menor de edad (disposición adicional segunda).

Por su parte, la LOMLOE, concebida como una ambiciosa reforma de la ley educativa adoptada por el gobierno anterior del Partido Popular (LOMCE), incluye un conjunto de iniciativas encaminadas a corregir situaciones de desventaja educativa que experimentan los estudiantes más desfavorecidos. Así se reconoce el derecho de los alumnos a recibir las ayudas y apoyos precisos para compensar las carencias de tipo “familiar, económico, social y cultural” que impidan o dificulten el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Un aspecto que merece una atención inédita en la Ley es la segregación por motivos socioeconómicos, que condena a muchos estudiantes de extracción más desfavorecida a acudir a centros con alta proporción de alumnos de su misma extracción, un fenómeno que la investigación especializada ha evidenciado que afecta negativamente a sus posibilidades de éxito educativo.

También se mandata al gobierno a elaborar un plan para la extensión del primer ciclo de educación infantil de manera que avance hacia una oferta suficiente con equidad y calidad, priorizando el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social.

b. Presupuestos

Las Leyes de presupuestos del Estado de 2021 y 2022 reflejan un aumento considerable de las partidas dedicadas a la infancia. Buena parte de este incremento está orientado a atender situaciones de vulnerabilidad económica y ex-

⁶ “La Cámara creará una Comisión sobre los derechos de la infancia y la adolescencia”, Nota de prensa del Congreso (16/3/2016). Consultada el 6 de enero de 2022.

clusión social. Esos aumentos reflejan por una parte los compromisos que supone la aprobación del Ingreso Mínimo Vital (más de 3.000 millones cada año), y por otro el de otras leyes y decretos cuyos principales beneficiarios son menores.

En el proyecto de presupuestos de 2021 la partida del programa de acción social y servicios sociales del Estado en el presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en el que están previstas actuaciones en la lucha contra la pobreza infantil pasa de 60 a 164 millones. El presupuesto en becas y ayudas al estudio se incrementa en 500 millones respecto al presupuesto anterior (de 2018), hasta los 1984 millones. También aparecen 1.000 millones inéditos dedicados al programa “Plan Educa en Digital” para combatir la brecha en el acceso a Tecnología de la Información y la Comunicación de los niños más desfavorecidos, intentando con ello corregir los problemas provocados durante la interrupción de la docencia presencial en la pandemia. Los presupuestos destinan 78 millones al Programa de Orientación, Avance y Enriquecimiento en centros de especial complejidad, conocido como PROA Plus. La iniciativa supone recuperar intervenciones canceladas en el año 2011 con el fin de ofrecer apoyo y orientación al alumnado en situación de vulnerabilidad educativa y de reducir las tasas de abandono escolar temprano, un problema especialmente concentrado en los sectores más desfavorecidos de la población.

En el proyecto de Presupuestos de 2022, *el programa de acción social y servicios sociales* ya pasa a 204 millones, 40 más que el año anterior. Las partidas dedicadas a becas y ayudas al estudio se incrementan un 8%, hasta los 2150 millones. El presupuesto también incluye 120 millones de euros para el PROA Plus.

Junto a estas iniciativas, aparecen en los presupuestos otras partidas de gasto sensiblemente mejoradas en capítulos que afectan positivamente el bienestar de los colectivos más desfavorecidos. Una de las más relevantes es el incremento del IPREM. Se trata de un índice que se utiliza como referencia para la concesión de numerosas ayudas sociales, subsidios por desempleo, accesos a viviendas de protección oficial y ayudas para el alquiler, becas o rentas mínimas de inserción. Tras varios años congelado, el IPREM se revalorizó un 5% en 2021 y 2.5% en 2022. Al elevarse su umbral se incrementa el número de sus potenciales beneficiarios. Los presupuestos de 2022 también contemplan mejoras del bono térmico o distintas partidas dedicadas a vivienda que pueden beneficiar potencialmente a colectivos desfavorecidos.⁷

3. Génesis de una problematización

La infancia sufrió de manera especialmente intensa la gran recesión. Los programas educativos y sociales orientados a promover el bienestar de este sector poblacional experimentaron recortes significativos y no fueron suficientes para acometer nuevas situaciones de necesidad (Centro de Estudios Económicos Tomillo, 2015). En estas condiciones, la situación de niños y niñas vulnerables recibe una atención creciente desde diferentes instancias sociales. El cambio que se produce en estos años puede considerarse el efecto conjunto de al menos tres factores: (i) las agendas políticas y los debates que estaban teniendo lugar en otros lugares de Europa; (ii) la actividad de académicos y entidades del Tercer Sector dedicadas específicamente a analizar la cuestión y/o a prestar servicios a las poblaciones en riesgo; y (iii) la intensificación de los daños provocados por la crisis. Detallamos cada uno de estos puntos a continuación.

3.1. La agenda política y los debates en Europa

En primer lugar, al igual que sucede en otros ámbitos de las políticas públicas, la agenda política en otros países de referencia y en la Unión Europea han contribuido de manera determinante a situar la lucha contra la pobreza y la exclusión en la infancia en la primera línea. Una figura destacada para entender la evolución de estas políticas a principios de la década de los 2000 es el ex Primer Ministro del Reino Unido, Tony Blair. En la primavera de 1999, Blair se comprometió enfáticamente a acabar con la pobreza infantil: el Reino Unido tenía que convertirse en un país de oportunidades, donde el destino no estuviera marcado desde el nacimiento. Además, en el nuevo contexto de una economía global del conocimiento, el pleno desarrollo de las facultades en la infancia era visto una palanca crucial para, gracias a ello, mejorar la competitividad internacional.

La infancia pasó a ocupar el centro de un nuevo discurso sobre inversión social inscrito en el marco de una nueva corriente ideológica dentro de la socialdemocracia: la llamada “Tercera Vía”. La educación y la lucha contra la pobreza infantil se convirtieron en principios nucleares del nuevo programa político (Waldfoegel, 2010).

Las iniciativas políticas de los gobiernos laboristas de Blair y posteriormente de Brown acarrearón un extraordinario despliegue político e institucional, acompañado de un notable esfuerzo presupuestario. Los gobiernos laboristas no consiguieron erradicar por completo la pobreza infantil, pero muchos indicadores de vulnerabilidad socio-económica de la infancia mejoraron notablemente. El riesgo de pobreza relativa disminuyó un 16% entre 1998-99 y 2007-09, y el porcentaje de niños y niñas por debajo del umbral de pobreza absoluta se redujo a la mitad (Steward, 2009).

Otro precedente que merece ser subrayado es la incorporación de la lógica de la inversión en infancia en la agenda de la Unión Europea (Marí Klose, 2019: 142-146). El origen de la puesta en valor de la atención a la infan-

⁷ Entre ellas cabe destacar 500 millones de euros destinados al Programa de construcción de viviendas de alquiler social en edificios energéticamente eficientes y 1.389 en programas de rehabilitación con líneas de trabajo para la rehabilitación integral de barrios vulnerables.

cia hay que buscarlo en las reflexiones que a partir de 2000 se producen para armar la Estrategia de Lisboa. Es fundamental, en este sentido la producción de un estudio, auspiciado por el Ministro de Sanidad y Seguridad Social belga, Frank Vandenbrouke, para reforzar la vertiente social de la estrategia a partir de la reconsideración del gasto social como una inversión. Uno de los resultados de este trabajo, *Why We Need a New Welfare State* (Esping Andersen et al., 2002), sitúa por primera vez la inversión en infancia como una palanca para desactivar tendencias hacia la desigualdad, maximizar el bienestar y promover el desarrollo de una sociedad donde se pueda sacar todo el partido al talento natural de todos sus ciudadanos.

A partir de este hito inicial, la atención a la infancia cobra cada vez más protagonismo. En términos generales, durante estos primeros años existe el convencimiento de que la inclusión social de los menores tiene lugar cuando es posible asegurar la plena participación en el empleo de sus progenitores. Para ellos se aboga por políticas que ayuden a incrementar la oferta de empleo, servicios de colocación que posibiliten un ajuste rápido entre empleos disponibles y los demandantes de empleo, y programas de formación que se ocupen de proporcionar nuevas destrezas a aquellos adultos cuyas competencias son insuficientes o han quedado obsoletas como producto de la rápida transformación tecnológica. El interés en la infancia es solo indirecto. Las cargas de trabajo que supone el cuidado de niños pueden desincentivar la incorporación al empleo de muchas madres, lo que incrementa el riesgo de pobreza de las familias, especialmente cuando las madres son la única fuente de ingresos (como sucede en los hogares monomarentales).

A partir de la aprobación de la Agenda Social en 2005, la alusión a la lucha contra la pobreza y la exclusión infantil en los informes y recomendaciones que produce la Unión Europea se multiplican, aunque la exclusión social sigue siendo vista casi únicamente como el subproducto de grandes transformaciones que están teniendo lugar en el mercado de trabajo y que engendran nuevas formas de vulnerabilidad laboral. Las cosas empiezan a cambiar a partir de la publicación la *Renewed Social Agenda* de 2008, que sitúa la solidaridad intergeneracional, y en particular la atención a la infancia y a los jóvenes como prioridad de la Estrategia de Lisboa y la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea.

En este contexto, una labor fundamental para enriquecer el discurso que se hace en la Unión Europea es la que realizan entidades en defensa de los derechos y bienestar de la infancia. Es de destacar, en este sentido, el trabajo de Eurochild, una red de decenas de organizaciones nacionales, regionales y locales que, a partir de 2004, se agrupan para impulsar los intereses de la infancia ante las instituciones comunitarias. Sus propuestas para favorecer el reconocimiento de niños y niñas como sujetos de derechos, extender servicios de calidad para la infancia (especialmente en la primera infancia) y garantizar recursos económicos adecuados a los hogares con niños, han contribuido de forma decisiva a configurar la agenda europea en una segunda etapa de avance decisivo en el impulso de estas políticas.

Un gran punto de inflexión se produce en 2013 con la adopción de la Recomendación *Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage* como elemento del Paquete de Inversión Social que proporciona a los estados miembros orientación para elaborar sus propias estrategias de inversión social. La Recomendación es el primer paso firme en la dirección de situar la inversión en la infancia más vulnerable no solo en el campo de las iniciativas con potencial para fomentar la dinamización económica, sino también en el marco de desarrollo de una nueva concepción en la que los apoyos a la infancia puedan considerarse como derechos. Este cambio de enfoque se materializa definitivamente en el Pilar Social Europeo (Comisión Europea, 2017). El principio 11.b del Pilar Social Europeo señala explícitamente que los niños y niñas “tienen el derecho a protección frente a la pobreza” y que aquellos que provienen de entornos en situación de desventaja tienen el derecho a medidas que puedan mejorar la igualdad de oportunidades. Adicionalmente, el Pilar Social se refiere indirectamente a los derechos de niños y niñas en situación de vulnerabilidad y exclusión en el Principio 1 (“derecho a una educación de calidad e inclusiva), el 14 (“el derecho a ayudas económicas básicas que aseguren una vida en dignidad en todas las etapas de la vida), y el 19 (“acceso a vivienda social y apoyo de buena calidad en materia de vivienda”).

Más allá de estos avances en la elaboración de discurso, recomendaciones y principios, la Unión Europea ha jugado un papel de primer orden en el seguimiento y evaluación de la política de infancia que realizaban los distintos estados miembros. A partir de mediados de la primera década del siglo XXI, diversos organismos internacionales comenzaron a subrayar los anómalos niveles de pobreza infantil en España. Las primeras señales de alarma aparecen en los informes del *Joint Report on Social Security and Social Inclusion* de la Comisión Europea, donde España no sólo destacaba anualmente como uno de los países con mayor incidencia de pobreza infantil, sino también como uno de los Estados miembros de la UE más ineficaces en la reducción de pobreza a través de transferencias públicas.

A lo largo de estos años otros informes y pronunciamientos de la OCDE y del Consejo de Europa llamaron la atención sobre las mismas anomalías. En el informe periódico de 2010, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU lanza una petición a España para que abordara el problema de la pobreza infantil. En el informe periódico de 2018, el mismo Comité se declaró seriamente preocupado por el hecho de que el nivel de inversión en la infancia por parte del Gobierno español no había sido suficiente para compensar las consecuencias de la crisis iniciada en 2008 y esto habría provocado un aumento de la pobreza y la desigualdad social. Se insta al gobierno a “definir partidas presupuestarias para los niños y niñas en situación de desventaja o marginación que pudieran requerir de acciones afirmativas, y de asegurarse de que esos mismos recursos públicos estén protegidos incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias” (Comité de los Derechos del Niño, 2018; observación 9c).

En el mismo sentido el Relator Especial de la Pobreza Extrema, en su Informe sobre su visita a España en 2019, constataba sobre el terreno buena parte de las situaciones de vulnerabilidad apuntadas en anteriores informes: ele-

vadas tasas de pobreza infantil, grandes dificultades de familias vulnerables para afrontar los gastos educativos, altas tasas de abandono escolar prematuro, segregación de niños y niñas pobres en escuelas con grandes concentraciones de alumnado desfavorecido, baja participación de los niños y niñas desfavorecidos en educación infantil 0-3, falta de apoyo de servicios de atención extraescolar, gasto social insuficiente en asistencia social para familias con niños. Su informe reserva atención especial a la situación de la población gitana y la de la población migrada, constatando las elevadas tasas de pobreza de ambos colectivos.

3.2. La aportación de académicos y entidades sociales a la conversación pública

La inclusión de la cuestión de la pobreza infantil en el debate público tiene mucho que agradecer a la labor de diversas entidades sociales a nivel nacional. En las últimas dos décadas estos agentes no se han cansado de llamar la atención sobre este fenómeno, describirlo como una violación de los derechos de los niños y denunciar sus implicaciones, además de reivindicar la adopción de respuestas políticas.

Durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, la vulnerabilidad de la infancia en España recibió escasa atención. Las pocas aproximaciones al tema solamente podían encontrarse en los informes internacionales. Los primeros trabajos académicos que prestan atención específica a la pobreza infantil en España se remontan a finales de los años noventa, con un estudio pionero patrocinado por UNICEF (Cantó y Mercader-Prats, 1998). En los años siguientes ya eran muchas más las investigaciones académicas publicadas sobre el tema, pero solo a finales de la primera década del siglo XXI empiezan a aparecer informes que reclaman una atención prioritaria a la pobreza infantil.

En 2008, el *Informe de la Inclusión Social* de Caixa Catalunya alcanzó gran repercusión mediática, situando a la infancia como el colectivo etario con mayor incidencia de pobreza relativa (que se sintetiza a partir de ese momento en un titular de prensa que cobró bastante relevancia: “la pobreza tiende rostro de niño”) (Marí Klose et al., 2008). Más tarde, ese mismo año, el VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social de Caritas-Foessa, dedica un epígrafe a lo que llaman “El redescubrimiento de la pobreza infantil”. Ambos informes destacan la debilidad del sistema de protección español para la infancia.

En línea parecida, dos años después Unicef (2010) publica *La infancia en España: 20 años de la Convención sobre Derechos del Niño*, publicación elaborada junto a Caritas-Fundación FOESSA. En el informe se ofrece una panorámica completa de la situación de pobreza infantil, basada en un sistema de indicadores sobre bienestar que contribuye a fundamentar el análisis evolutivo del fenómeno.

A partir de esos trabajos pioneros, y coincidiendo con la intensificación de la crisis, se suceden los estudios que corroboran la situación anómala de la pobreza infantil en España, publicados tanto por Unicef como por otras entidades sociales como Save The Children o Educo. El panorama que dibujan estos informes y estudios, junto a las recomendaciones de organismos internacionales, apuntalan el activismo proinfancia, nutriendo campañas de sensibilización pública cada vez más frecuentes y efectivas.

El trabajo de sensibilización e incidencia política se traslada también al plano autonómico e incluso municipal. En este sentido es especialmente destacable la repercusión de la labor de Unicef con los Pactos de la infancia suscritos en los distintos parlamentos autonómicos a partir de 2010 (los primeros en Andalucía y Cantabria). En la mayoría de ellos se incluyen compromisos que adoptan las fuerzas políticas para luchar contra la pobreza infantil y otros problemas de exclusión social. También es de reseñar la actividad de sensibilización a través del programa de Ciudades Amigas de la Infancia, por el que los gobiernos locales se comprometen a desarrollar los derechos de la infancia y situar el bienestar y la participación de la infancia como prioridad en la acción de gobierno.

Agrupadas en torno a la Plataforma de Organizaciones de Infancia, a partir de 2014 las entidades sociales exigen la aprobación de un Pacto Nacional de la Infancia, que junto a incrementos de la inversión pública en infancia llevaría aparejado la mejora de la prestación por hijo a cargo a 1200 euros anuales para todas las familias con ingresos situados por debajo del umbral de pobreza. El 18 de diciembre de 2018 consiguen que todas las fuerzas políticas se sumen a una Proposición no de Ley en apoyo a un Pacto por la Infancia.

Es pertinente mencionar durante todos esos años también la labor de la Fundación La Caixa. Su trabajo se desarrolla en una doble vertiente. Por un lado, ha patrocinado investigación aplicada y reflexión académica sobre pobreza y exclusión en la infancia, a través de decenas de jornadas y seminarios sobre la cuestión, además de la colección de Estudios Sociales y últimamente el Observatorio Social. Por otra parte, desde 2007, la Fundación La Caixa ha puesto en marcha un modelo de atención integral a la infancia en situación de pobreza y vulnerabilidad social, contribuyendo a financiar y catalizar las intervenciones sociales de decenas de entidades sociales en el territorio. El programa *Caixaproinfancia* ha jugado un papel de primer orden para dar a conocer el problema social y contribuir a sensibilizar a la ciudadanía.

3.3. El agravamiento de los daños provocados por la crisis

La crisis económica que se inicia en 2008 evidenció una multiplicidad de necesidades sociales insatisfechas y de debilidades del sistema de protección social en España. Aunque en una primera etapa las tasas de pobreza infantil permanecieran relativamente inalteradas, los efectos de la crisis terminaron afectando también a niñas y niños, especialmente a aquellos situados en las capas más bajas de la distribución de ingresos.

La crisis ha rejuvenecido el perfil de la pobreza en España, poniendo de relieve a su vez las dificultades para sacar de ella a los hogares con niños. A lo largo del período distintos informes internacionales constaban que Espa-

ña concentraba buena parte de sus prestaciones monetarias públicas en proteger a los tramos medios y elevados de ingresos, pero protegía mal a los más desfavorecidos (por ejemplo, OCDE, 2014). Estos últimos eran los que sufrían de manera más acentuada las consecuencias de la crisis, con un aumento considerable del desempleo y una caída dramática de sus ingresos. En estos tramos estaban sobrerrepresentados los hogares jóvenes, en los que en muchos casos residían también niños.

En el curso de los años de crisis se fueron evidenciando distintas formas de vulnerabilidad que se creían desterradas, como algunos casos de desnutrición infantil. Así, los medios de comunicación se hacen eco de diversas manifestaciones del problema: niños que no desayunan antes de ir a la escuela; niños con problemas de concentración durante las clases por falta de una nutrición adecuada; niños en situación vulnerable que no tienen garantizado un almuerzo en las escuelas; la situación de niños más desfavorecidos en verano cuando no funcionan los comedores escolares; etc.

A partir de 2012 el Defensor del Pueblo empezó a publicar recomendaciones para garantizar la alimentación infantil en las instalaciones escolares (Defensor del Pueblo, 2014). La preocupación también se evidenció en el ámbito autonómico. Así, en agosto de 2013, un informe del “Sindic de Greuges” (el Defensor del Pueblo, en Cataluña) alertaba sobre los riesgos de desnutrición de 50.000 niños, desvelando casos concretos de desnutrición, lo que provocó una gran tormenta mediática.

Otro problema que concitó la atención de los medios de comunicación y de la sociedad durante la crisis fueron los desahucios. Muchas familias afectadas tenían hijos. El principal actor en la lucha por situar los desahucios en el centro de la atención pública fue la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), una organización ciudadana creada en 2009. Aun así, durante mucho tiempo, la situación de la infancia desfavorecida fue ignorada (Martínez Muñoz et al., 2016). En 2012, Save the Children calculó que el 82% de los hogares desahuciados tenían niños. En 2013, un informe del Comisario Europeo de Derechos Humanos, tras una visita a España, destacó el impacto de los desahucios en la vida cotidiana de las familias con niños, instando a las administraciones públicas a proporcionarles un alojamiento alternativo. En 2015, la Plataforma de Organizaciones de Infancia publicó el documento “La infancia: Una prioridad para la agenda política de la próxima legislatura”, donde, entre otras propuestas, solicitaba a las autoridades públicas que “protegiesen especialmente a las familias con niños de los desahucios en el marco general de protección del derecho a la vivienda”.

Varias sentencias han reforzado la protección de los niños implicados en desalojos forzosos. Según un pronunciamiento del Tribunal Supremo (2017), que revocó una sentencia de un tribunal administrativo sobre el desalojo de una madre con tres menores, en situaciones de vulnerabilidad las autoridades están obligadas a establecer una vía para la protección efectiva de los menores expuestos a órdenes de desahucio. El Tribunal Supremo correía a órganos jurisdiccionales inferiores por no tener en cuenta la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor de 1989 –que en sus artículos 11 y 12 proclama la protección del interés superior del menor– y la Convención de Derechos del Niño, tratado internacional ratificado por España, que en su artículo 27 reconoce a todo menor el «derecho a un nivel de vida físico, moral y social», ordenando que se adopten las medidas para ayudar a los padres con asistencia material.

Por tanto, como ha podido comprobarse, la vulnerabilidad económica de la infancia entra con fuerza en la agenda social y mediática por distintas vertientes. Conjuntamente imponen un marco de reflexión frente al que no permanece ajena la esfera política.

4. La adopción de iniciativas en la esfera política: consideraciones teóricas.

Cualquier marco explicativo para dar cuenta del desarrollo de las iniciativas políticas puestas en práctica en los últimos años con el objetivo de dar respuesta a los retos planteados por la pobreza infantil en España debe apoyarse en las premisas básicas del “nuevo institucionalismo” (que subraya la importancia de las inercias institucionales en el diseño y aplicación de políticas públicas). Estas premisas, combinadas con aportaciones de otros marcos analíticos, permiten explicar los procesos de desarrollo y cambio institucional.

De acuerdo con la aproximación institucionalista histórica, las opciones que los decisores políticos se plantean a la hora de adoptar un determinado programa de actuación están fuertemente condicionadas por los patrones de comportamiento que les resulten familiares dentro del contexto institucional en el que se encuentren. Así, los equilibrios institucionales existentes predefinen los marcos organizativos, morales y cognitivos en los que se encuadrará la acción de los agentes implicados en un ámbito de políticas concreto (Hall y Taylor, 1996; March y Olsen, 1996). De este enfoque resulta de especial utilidad el concepto de “dependencia de la senda” (“path dependence”) (Wilsford, 1994).

Desagregar el estudio de las “dependencias de la senda” en sus diversas dimensiones integrantes, tales como la continuidad de objetivos (“policy goals”), de su impacto o consecuencias (“policy outcomes”), de contenidos (“policy content”) en su sentido más formal (estatutos, regulaciones, etc.), o de los instrumentos utilizados para su aplicación (“policy instruments”), permite un análisis más complejo de la influencia de los programas previamente existentes en el desarrollo de nuevas iniciativas políticas (Bennett, 1990).

En el caso de las políticas que nos ocupan podríamos hablar efectivamente de una clara expansión en la ambición de los objetivos de las políticas (reducir de manera efectiva los efectos de la pobreza en niños, niñas y adolescentes), que se traslada claramente a unos impactos que se pretende monitorizar de manera sistemática (disminución de los índices de pobreza infantil, especialmente la severa). Las inercias institucionales, sin embargo, se hacen notar de

manera más clara en los contenidos e instrumentos de políticas adoptado. Estos reflejan de manera más directa las líneas de continuidad de las nuevas políticas respecto a anteriores enfoques, continuidad en gran medida derivada del propio modelo de protección social existente en España y en el que se engarzan las nuevas iniciativas.

Los esquemas de protección social desarrollados en los países de Europa occidental se han constituido a través de un proceso de consolidación histórica en el que han intervenido una gran cantidad de factores de índole económica, social, política, e institucional que han dado pie a una serie de equilibrios institucionales encargados de la provisión de servicios de protección social en cada país (Esping-Andersen, 1990). Los países del Sur de Europa, generalmente agrupados bajo el epígrafe de “Modelo mediterráneo o familista”, se caracterizan fundamentalmente por una combinación de programas de aseguramiento social, políticas universalistas, el papel tradicionalmente central atribuido a las familias y el relativamente escaso nivel de gasto social (Ferrera, 2005). En ese contexto, el sistema de protección social español, incluido en dicha clasificación de “Modelo mediterráneo”, ha inducido a que los programas históricamente establecidos por el gobierno central para abordar la protección económica de los menores dentro de la familia hayan sido esencialmente vehiculados a través del programa de prestaciones por hijo menor a cargo gestionado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Siguiendo esa lógica, cuando el gobierno de Pedro Sánchez se plantea dar los primeros pasos para reducir la pobreza infantil el instrumento elegido para avanzar en esa dirección fue el incremento de las cuantías de dichas prestaciones para aquellas familias en situación de mayor vulnerabilidad. Posteriormente, el desarrollo del IMV, al que volveremos a referirnos más adelante, adoptó finalmente la forma de prestación gestionada por el INSS, en otro ejemplo de continuidad institucional en buena medida derivada de las inercias del programa de prestaciones por hijo a cargo.

Los equilibrios institucionales existentes son generalmente resultado de conflictos y luchas políticas (Thelen, 1999; Pierson, 2000) y la implicación de distintas constelaciones de actores que intervienen en el proceso de elaboración e implementación de las políticas estudiadas más allá de las administraciones públicas. Así, la literatura relacionada con la definición de la agenda política (“agenda setting”), el diseño (“policy design”), y la elección de políticas públicas (“policy choice”), asume que los diferentes colectivos o “públicos” que pueden ser afectados por una determinada política se encuentran representados (en mayor o menor medida, y de uno u otro modo) en la esfera política, e influyen en la forma adoptada por las políticas relacionadas con dicho tema. Estos actores pueden ser grupos de interés, partidos políticos, investigadores, periodistas y medios de comunicación, asociaciones y organizaciones de ciudadanos, etc., que se implican en los procesos de cambio debido a intereses particulares (Sabatier y Weible, 2007). En la medida en que estos actores sociales y políticos compartan motivación, conocimientos e información sobre un determinado problema, y que entre ellos intercambien ideas e información y propongan la adopción de medidas similares, estaremos hablando de “comunidades de políticas” (“policy communities”). Con frecuencia promoverán la adopción de políticas previamente puestas en práctica en otros países (“emulation”), o la adaptación a los estándares y regulaciones promovidos por instituciones internacionales que promueven determinadas políticas (“harmonisation”) (Bennett, 1990; Klijn, 1996). En el ámbito que nos ocupa, especial interés reviste la actuación de las organizaciones del tercer sector (ONG, organizaciones voluntarias, etc.). En primer lugar, conviene tomarlas en consideración como sustitutivo de las responsabilidades históricamente no asumidas por las administraciones públicas en la lucha contra los efectos de la pobreza en la infancia a través de sus programas y actuaciones sobre el terreno. Pero de manera más fundamental, su papel resulta clave en la introducción de este tema en la agenda de políticas, así como su trabajo de influencia sobre el diseño y la implementación de las mismas a través de la promoción de estudios que evidencian la gravedad de la situación y sus implicaciones, así como de su interlocución con responsables políticos, partidos y medios de comunicación para influir en la forma adoptada por las políticas de lucha contra la pobreza infantil. El papel desempeñado por la “comunidad de políticas” implicada en la lucha contra la pobreza infantil en el desarrollo de la batería de medidas diseñadas y aplicadas durante los últimos años en este ámbito resulta claro y determinante.

Si la combinación del concepto de “dependencia de la senda” con la toma en consideración del papel de los diferentes actores implicados en el ámbito de políticas que nos ocupa contribuye claramente a dar cuenta de la forma que han adoptado las políticas de lucha contra la pobreza infantil en España en los últimos años, el concepto de “ventana de oportunidad política” resulta de especial utilidad a la hora de explicar el momento preciso en que dichas iniciativas políticas han sido adoptadas. Como señala Sabatier (1991) las “ventanas de oportunidad” quedan contextualizadas por la confluencia de tres sistemas independientes: el ámbito de los problemas sociales, el ámbito de las “comunidades de políticas”, y el ámbito político, marcado por los ciclos electorales y la competencia entre partidos. Cuando esos tres aspectos se alinean favorablemente, una iniciativa de políticas públicas que hasta esa fecha no había encontrado su hueco ni se había traducido en medidas concretas es activada y pasa a ser objeto de elaboración legislativa y dotación presupuestaria. De este modo, eventos o acontecimientos externos pueden marcar una diferencia y aportar una explicación al cambio de una política pública. Estos elementos son difíciles de teorizar, pero resultan con gran frecuencia determinantes y su toma en consideración resulta extremadamente necesaria a la hora de dar cuenta de buen número de desarrollos de políticas públicas (Cairney y Heikkila, 2014).

En el caso específico de las políticas de lucha contra la pobreza infantil que hemos abordado en el presente artículo, las circunstancias derivadas de la pandemia de Covid-19 (que en buena medida abundan sobre los gradientes de desigualdad social agravados por la crisis económica iniciada en 2008) ha constituido una “ventana de oportunidad” que ha contribuido decisivamente al desarrollo de iniciativas de lucha contra la pobreza y la exclusión social largamente perseguidas por las “comunidades de política” implicadas en este ámbito de intervención social.

El último factor que conviene tener en cuenta a la hora de dar cuenta de la adopción de iniciativas de tanto calado como las adoptadas en este período es la existencia de un liderazgo político que ha identificado en la lucha contra la pobreza (especialmente cuando esta se manifiesta en la infancia) un espacio de diferenciación política que

le ha permitido no solo atraerse el apoyo de un electorado especialmente sensibilizado ante esta grave problemática, sino también marcar perfil ideológico en un contexto de creciente transformación del espectro político. El análisis del papel de este liderazgo excede los objetivos de este artículo, pero merece sin duda atención que ha obtenido en otros países de referencia en la adopción de nuevos enfoques de política pública en el campo de la lucha contra la pobreza infantil (Waldfogel, 2010).

5. Conclusión

La existencia de una necesidad social sentida por un espectro amplio de la población no es nunca condición suficiente para que se desarrollen respuestas políticas de calado. Muchas situaciones que aparentemente reclaman atención habitan durante largo tiempo un limbo político a la espera del momento para entrar en la agenda política. Es el caso, como hemos visto, de la pobreza infantil, que pese a las elevadas tasas de incidencia en España, permaneció desatendida durante décadas por instancias que se podrían haber ocupado del problema.

En este artículo hemos rastreado los procesos de reconocimiento y problematización de la pobreza infantil, que han conducido a un desarrollo sin precedentes de políticas públicas en este ámbito, tanto desde el punto de vista del desarrollo de actuaciones de gobierno como de reformas legislativas. Esta efervescencia política se ha materializado en compromisos presupuestarios inéditos y en una actividad política inesperada en distintos niveles de la estructura de gobernanza, elevando esta cuestión al rango de uno de los principales asuntos de Estado que han entrado en la agenda política.

La fuerte irrupción del problema no asegura necesariamente que las políticas se afiancen y consoliden dentro del menú de políticas de bienestar que ofrece nuestro sistema de protección social. Estamos hablando de políticas que, en este momento, dependen en buena medida todavía de dotaciones presupuestarias discrecionales, muy sujetas a los vaivenes de la disponibilidad de recursos y de las preferencias políticas de gobiernos y mayorías parlamentarias. Es pronto para vaticinar su futuro, puesto que son programas que difícilmente concitan atención y apoyo por parte de sectores profesionales, sindicales y beneficiarios intensamente comprometidos con la defensa de su pervivencia, dispuestos a movilizarse contra cualquier intento de recorte.

Pero representan sin duda alguna un desarrollo de las políticas de bienestar novedoso, en sintonía con principios y orientaciones que se están afianzando en el corpus legislativo y el discurso supranacional que emana en los últimos años desde determinadas instancias de la UE como la Comisión y el Parlamento. El aparentemente robusto compromiso europeo con este tipo de políticas, que además rebasa el marco temporal de las legislaturas nacionales, puede terminar siendo uno de los mecanismos de blindaje más efectivos para defender los avances alcanzados en esta fase de consolidación de esas nuevas políticas.

En caso de que pudieran consolidarse (como ha sucedido en países del norte de Europa), contribuirían de manera significativa a la recalibración de nuestro sistema de protección social frente a los nuevos riesgos sociales que traen consigo las grandes transformaciones socioeconómicas que están experimentando nuestro país en un contexto de globalización y revolución tecnológica.

6. Referencias biográficas

- Alto Comisionado para la Lucha Contra la Pobreza Infantil (2019). Prestaciones familiares por hijo a cargo en España, Documento Breve DB04, febrero.
- Alto Comisionado para la Lucha Contra la Pobreza Infantil (2021). Documento de trabajo para “la Alianza de País Pobreza Infantil Cero”, Memorias y Documentos Internos, Febrero 2021.
- Bennet, C. (1990). “What Is Policy Convergence and What Causes It?”, *British Journal of Sociology*, 21.
- Boletín Oficial del Estado (2018). Real Decreto 419/2018 de 19 de junio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, «BOE» núm. 148, pp. 61711 a 61720.
- Boletín Oficial del Estado (2020a). Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- Boletín Oficial del Estado (2020b). Real Decreto 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, «BOE» núm. 154, de 01/06/2020.
- Bonoli, G. (2007). Time matters: Postindustrialization, new social risks and welfare adaptation in advanced industrial democracies. *Comparative Political Studies*, 40, 495-520.
- Cantó, O. y M. Mercader Prats (1998). “Child Poverty in Spain: What can be said?”, *Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series*, 66.
- Cairney, P., y Heikkilä, T. (2014). “A comparison of theories of the policy process”. *Theories of the Policy Process*, 3, 363-389.
- Centro de Estudios Económico Tomillo (2015). La infancia en los presupuestos. Cuadernos para el Debate 4, Editorial Huygens.
- Comité de los Derechos del Niño (2010). Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: España, 13 de setiembre”, CRC/C/ESP/CO/3-4.
- Comisión Europea (2013). Investing in children, breaking the cycle of Disadvantage. Commission Recommendation of 20 February 2013. OJ L 59, 2.3.2013, p. 5-16.
- Comisión Europea (2017). European Pillar of Social Rights. (en línea). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0010_EN.html?redirect
- Comité de Derechos del Niño (2018). Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of Spain, 5 March 2018 (CRC/C/ESP/5-6).

- Congreso de los Diputados (2018). Diario de Sesiones, Moción de censura al Gobierno presidido por don Mariano Rajoy Brey, que incluye como candidato a la Presidencia del Gobierno a don Pedro Sánchez Pérez-Castejón. XII Legislatura Núm. 126, de 31/05/2018.
- Consejo de Europa (2013). Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his Visit to Spain from 3 to 7 June 2013, CommDH 203, 18.
- Defensor del Pueblo (2014). *Informe anual 2013 y debates en Cortes Generales. Informe I*. Madrid, Defensor del Pueblo.
- De la Vega, P. (2019). La legislatura de la infancia. *El Heraldo de Aragón*, 26-4-2019.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping Andersen, G., D. Gallie, A. Hemmerick y J. Myles (2002). *Why We Need a new Welfare State?* Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P., y R. Taylor. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV(5).
- Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España (2019). A/HRC/44/40/Add.2, Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos.
- Jenson, J (2006). The ‘Lego™ paradigm and new social risks: consequences for children. En J. Lewis (ed.) *Children, Families and Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ferrera, M. (2005). Welfare states and social safety nets in Southern Europe: an introduction. En *Welfare State Reform in Southern Europe: fighting poverty and social exclusion*, Routledge, London, 1-32.
- Foessa (2008). *VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España 2008*. Madrid: Fundación Foessa.
- Klijn, E. H. (1996). Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept of Policy Network and Its Problems. *Administration and Society* 28 (1).
- March, J., y J. Olsen. (1996). Institutional Perspectives on Political Institutions. *Governance*, 9 (3).
- Mari-Klose, P. (dir.) et al. (2008). *Informe de la Inclusión Social en España*. Barcelona: Obra social de la Caixa de Catalunya. Barcelona: Obra Social de Caixa Catalunya.
- Mari-Klose, P. (2019). *La infancia que queremos. Una agenda para erradicar la pobreza infantil*. Madrid: Catarata
- Martínez Muñoz, M. Cabrerizo Sanz, L., Kaplún Medina, D., Rivas Fernández, M., García García, B., Rubio Gil, J. Gamarra Rodríguez, M., García López de Rodas, M. (2016). *Te quedarás en la oscuridad. Desahucios, familias e infancia desde un enfoque de derechos*. Madrid: PAH-Madrid.
- Moreno, L. (2009). *Reformas de las Políticas de Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2).
- OCDE (2014). *Income Inequality Update. Rising Inequality. Youth and Poor Fall Behind*. Paris: OECD Publishing.
- Partido Popular y Ciudadanos (2016). “150 compromisos para mejorar España”. (en línea). https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/16.08.28_150_compromisos_para_mejorar_espana.pdf
- Pino, E. del (2013). “The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: Recalibration to Retrenchment”. En A. Botti & B. N. Field (Eds.) *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*. Nueva York: Palgrave.
- Pino, E., Ramos, J. y Hernández-Moreno, J. (2016). Las políticas de consolidación fiscal y sus efectos en la naturaleza del Estado de Bienestar español durante la Gran Recesión. *Panorama Social*, 22. 153-166.
- Plataforma de infancia (2015). La infancia: Una prioridad para la agenda política de la próxima legislatura. (en línea). <https://plataformadeinfancia.org/la-infancia-una-prioridad-para-la-agenda-politica-de-la-proxima-legislatura/>
- Sabatier, P. (1991). Political Science and Public Policy. *Political Science and Politics*, 24 (2).
- Sabatier, P., y Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework. *Theories of the policy process*, 2, 189-220.
- Save the Children (2012). Muchos anuncios, pocos avances. Agenda de la Infancia 2012-2015: un año después de las elecciones generales.
- Save the Children (2019). Encuesta de Save the Children. Realizada por 40dB. (en línea). <https://www.savethechildren.es/notas-prensa/encuesta-de-save-children-ocho-de-cada-diez-espanoles-piensa-que-la-pobreza-infantil>
- Síndic de Greuges (2013). *Informe sobre la Malnutrición Infantil en Catalunya*. Barcelona, agosto de 2013.
- Steward, K. (2009). Poverty, inequality and child well-being in international context: still bottom of the pack? En J. Hills, T. Sefton y K. Steward (Eds.) *Towards a More Equal Society?: Poverty, Inequality and Policy since 1997*. Bristol: Policy Press.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*. New York: Oxford University Press.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* (2).
- Tribunal Supremo (2017). STS 1797/2017, de 23 de noviembre, Sala tercera de lo Contencioso-Administrativo.
- Unicef España (2010). *La infancia en España: 20 años de la Convención sobre Derechos del Niño*. Madrid: Unicef.
- Unicef-Europe (2021). Diagnosis of the situation for children in Spain before the implementation of the European Child Guarantee. UNICEF-Europe and Central Asia Regional Office (ECARO), *In a deep Dive into the ECG-Spain*.
- Waldfoegel, J. (2010). *Britain's War on Poverty*. Nueva York: Russell Sage.
- Wilsford, D. (1994). Path Dependency, or Why History Makes it Difficult but not Impossible to Reform Health Care Systems in a Big Way. *Journal of Public Policy*, 14 (3).