

ESTUDIOS

Incluye



Papel

Digital

LA POBREZA INFANTIL, UNA ASIGNATURA PENDIENTE

VICENTE CABEDO MALLOL
J. DANIEL OLIVA MARTÍNEZ
DIRECTORES

© Vicente Cabedo Mallol y J. Daniel Oliva Martínez (dirs.) y autores, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: Diciembre 2025

Depósito Legal: M-26719-2025

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-1085-594-6

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-595-3

Esta obra ha sido financiada por la Vicepresidencia Primera y Consellería de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda de la Generalitat Valenciana, en el marco de la subvención otorgada a la Universitat Politècnica de València para el funcionamiento de la Cátedra de Infancia y Adolescencia en 2024.

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice general

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	17
LA POBREZA EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN ESPAÑA: OTRA HISTORIA DE UN DÉJÀ VU	
VICENTE CABEDO MALLOL	21
1. Introducción	21
2. La pobreza en la infancia y la adolescencia en España en cifras	22
3. Las políticas públicas contra la pobreza en la infancia y la adolescencia	27
4. A modo de conclusión	31
Bibliografía	33
LA UE Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL: ANÁLISIS A LA LUZ DE LA GARANTÍA INFANTIL EUROPEA Y LA ESTRATEGIA SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	
J. DANIEL OLIVA MARTÍNEZ	35
1. Introducción	35
2. La triada necesaria para revertir la pobreza infantil: derechos, políticas de bienestar y justicia social	39
2.1. <i>Hacia una nueva visión de la pobreza de la infancia y como combatirla</i>	39

	<u>Página</u>
2.2. <i>El Estado del bienestar europeo y la infancia: no hay cohesión europea si permanece la pobreza infantil</i>	41
3. Políticas e instrumentos europeos frente a la pobreza infantil ..	42
3.1. <i>La Garantía Infantil Europea, fundamentación jurídica, objetivos y vías de aplicación</i>	42
3.2. <i>La Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño y la pobreza infantil</i>	45
3.3. <i>Interacción entre Garantía y Estrategia y los principales desafíos para su implementación</i>	46
4. Conclusiones	49
Bibliografía	51

LA INCIDENCIA POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES DE INFANCIA

Génesis y consolidación de un movimiento de lucha contra la pobreza infantil

PAU MARÍ KLOSE	
ELISA ESTEBAN CARBONELL	
IRENE GARCÍA PEIRO	55
1. Introducción	55
2. La defensa de los derechos de la infancia: un campo de demandas y reivindicación singular	57
2.1. <i>La génesis de una nueva aproximación a la pobreza infantil</i>	59
2.2. <i>La crisis de 2008-2014: una ventana de oportunidad para el impulso de la lucha contra la pobreza infantil</i>	64
3. El ecosistema organizativo de la incidencia política a favor de la infancia vulnerable	67
4. La institucionalización de la incidencia política	70
5. Los desafíos pendientes de las organizaciones de infancia ..	72
Bibliografía	74

POBREZA INFANTIL, RENDIMIENTO ACADÉMICO Y LOGRO EDUCATIVO

DANIEL BIANCHI

LEOPOLDO CABRERA	79
1. Introducción	79
2. Contextualizando la brecha socioeconómica en la escuela	82
3. La pobreza infantil y educativa en España y sus comunidades autónomas	85
4. Pobreza infantil y desigualdad en la escuela	90
5. Conclusiones	101
Bibliografía	104

POBREZA INFANTIL: UNA TRAMPA DE LA DESIGUALDAD. ESTRATEGIA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y ATENCIÓN DE LA POBREZA Y TRABAJO INFANTIL DESDE LA ESCUELA

LUIS ALBERTO RICO LÓPEZ	111
1. Introducción	111
2. De la posguerra al «milagro económico»	112
3. Transición democrática y estado del bienestar	113
4. Contexto socioeconómico actual	113
5. Pobreza en España: dimensiones y características	115
6. Estrategias de intervención y políticas públicas	118
7. Suma de sueños: estrategia para abordar la pobreza y el trabajo infantil desde la escuela en Bogotá-Colombia	119
8. Adaptación de la estrategia «suma de sueños» como modelo de intervención contra la pobreza infantil en España	127
9. Conclusiones	130
Bibliografía	131

POBREZA Y EMOCIONES EN LA INFANCIA, UNA APROXIMACIÓN CUALITATIVA

AINHOA RODRÍGUEZ GARCÍA DE CORTÁZAR	135
1. Introducción	135
2. Metodología	138
3. Resultados	140
3.1. <i>Tristeza</i>	140
3.2. <i>Aislamiento y soledad</i>	142
3.3. <i>Evidia, enfado e ira</i>	143
3.4. <i>Humillación y sentimientos de inferioridad</i>	144
3.5. <i>Culpa</i>	145
3.6. <i>Vergüenza</i>	145
3.7. <i>Miedo</i>	147
4. Discusión	148
Bibliografía	151

LA POBREZA INFANTIL EN ARAGÓN. UN ANÁLISIS DESDE LOS SERVICIOS SOCIALES

CARMEN MESA RAYA	155
1. Introducción	155
2. Los paradigmas de análisis de la pobreza infantil	156
2.1. <i>El paradigma económico</i>	156
2.2. <i>El paradigma de los derechos</i>	159
2.3. <i>El paradigma de las capacidades</i>	163
3. El concepto de pobreza infantil	165
4. El estado de situación de la pobreza infantil en Aragón	171
4.1. <i>El indicador AROPE</i>	171
4.2. <i>Factores determinantes en su aparición y persistencia</i>	171
4.3. <i>Consecuencias de la pobreza infantil</i>	176

ÍNDICE GENERAL

	<i>Página</i>
5. Algunas cuestiones para el debate	181
Bibliografía	183
DIMENSIONES DE LA POBREZA INFANTIL EN LA COMUNITAT VALENCIANA. POR UNA RESPUESTA POLÍTICA CONSENSUADA, URGENTE Y DURADERA	
RODRIGO HERNÁNDEZ PRIMO & YOHARA QUÍLEZ PLAYÁN	189
1. Entender la pobreza desde un enfoque de derechos de infancia	189
2. La pobreza infantil en la Comunidad Valenciana: cifras y dimensiones	191
2.1. <i>Prestaciones sociales y pobreza infantil</i>	194
2.2. <i>Pobreza y salud infantojuvenil</i>	196
2.3. <i>Pobreza energética y emergencia habitacional</i>	198
2.4. <i>Inequidad educativa y pobreza infantil</i>	200
3. Conclusiones	201
Bibliografía	202
LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN CONTEXTOS DE EXCLUSIÓN. EL CASO DE LOS ASPERONES, MÁLAGA	
LORENA MOLINA CUESTA	205
ISABEL MARÍA BERNEDO MUÑOZ	205
1. Introducción	205
1.1. <i>Los Asperones, Málaga</i>	207
1.2. <i>Trabajo en red y acción socioeducativa</i>	211
1.3. <i>La labor de la investigación en la infancia y juventud en contextos de exclusión</i>	214
2. Conclusiones	217
Bibliografía	219

20 AÑOS DEL PROGRAMA SOCIOEDUCATIVO ÍTACA. LA UAB COMPROMETIDA CONTRA LA POBREZA INFANTIL Y A FAVOR DEL ÉXITO ESCOLAR

ÀLEX MÁRQUEZ OLIET

ANDY MORODO HORRILLO

JORDI PRAT FERNÀNDEZ 225

1. La Universitat Autònoma de Barcelona	225
1.1. <i>La UAB y su compromiso con la educación</i>	226
2. El programa Campus Ítaca	228
2.1. <i>Jóvenes en situación de vulnerabilidad conocen la UAB</i>	228
2.2. <i>Proyectos de investigación para despertar el interés por aprender</i>	230
2.3. <i>Actividades lúdicas para reforzar las relaciones y las habilidades sociales</i>	231
2.4. <i>El acto de clausura como momento simbólico del Campus Ítaca</i>	231
2.5. <i>El trabajo en red: una de las claves del éxito</i>	232
3. Retos de futuro	232
3.1. <i>Evaluación</i>	233
3.2. <i>Sostenibilidad financiera, consolidación y expansión</i>	234
3.3. <i>Actualización tecnológica y pedagógica</i>	234
3.4. <i>Otras propuestas para el futuro inmediato</i>	235
Bibliografía	236

La UE y la lucha contra la pobreza infantil: análisis a la luz de la garantía infantil europea y la estrategia sobre los derechos del niño⁶

J. DANIEL OLIVA MARTÍNEZ

*Director de la Cátedra de Sostenibilidad,
Inclusión, Diversidad y Derechos Humanos
Subdirector del Máster en Acción Solidaria
Internacional e Inclusión Social
Universidad Carlos III de Madrid*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA TRIADA NECESARIA PARA REVERTIR LA POBREZA INFANTIL: DERECHOS, POLÍTICAS DE BIENESTAR Y JUSTICIA SOCIAL. 2.1. *Hacia una nueva visión de la pobreza de la infancia y como combatirla.* 2.2. *El Estado del bienestar europeo y la infancia: no hay cohesión europea si permanece la pobreza infantil.* 3. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS EUROPEOS FRENTE A LA POBREZA INFANTIL. 3.1. *La Garantía Infantil Europea, fundamentación jurídica, objetivos y vías de aplicación.* 3.2. *La Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño y la pobreza infantil.* 3.3. *Interacción entre Garantía y Estrategia y los principales desafíos para su implementación.* 4. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

No puede haber verdadera cohesión social, ni integración, ni democracia en la Unión Europea si se mantienen los actuales niveles de pobreza

6. Este trabajo se inserta en el proyecto de investigación «Vacíos normativos y desarrollo progresivo de la Agenda 2030 y del principio de sostenibilidad. Especial relevancia para España» (PID 2022-13833390B-100).

infantil. Se calcula, más allá de las diferencias entre países⁷, que el 25 % de los menores de los países de la UE se encuentran en riesgo de exclusión social o en riesgo de pobreza, un porcentaje «insopportable» desde todo punto de vista. Esto supone un atentado a los derechos humanos fundamentales, así como a los derechos específicos de los niños y pone de manifiesto que los avances comunitarios acontecidos en las últimas décadas, en los planos normativos, políticos, económicos, monetarios, de transferencia de parcelas de soberanía, de cooperación entre los Estados o de participación de la sociedad civil, no han servido para alcanzar plenamente los objetivos de bienestar general que se proponen en los tratados de la Unión⁸. La cuestión de la pobreza infantil constituye así uno de los mayores déficits en materia de justicia social y bienestar del proyecto comunitario y nos remite a cuestiones económicas, institucionales, jurídicas, fiscales y educativas, entre otras. Las causas son variadas: sistemas de protección familiar limitados o insuficientes, progenitores con trabajos precarios, precarización laboral de los progenitores, vivienda con precios inasequibles y desigualdades entre y al interior de los Estados.

La pobreza infantil en la Unión Europea no tiene por lo tanto una explicación coyuntural o que podamos relacionar con momentos de crisis económicas. Tampoco se combate únicamente con crecimiento económico⁹. Sino que constituye una manifestación estructural de las desigualdades sociales y económicas que caracterizan al espacio europeo. Como ha

-
- 7. Realmente las tasas de pobreza infantil son bastante desiguales entre los países de la UE. Así en países como Eslovenia o Dinamarca tienen niveles por debajo del 15% mientras que en otros como Grecia o Rumanía están por encima del 30% (Eurostat, 2024). Hay que tener aquí muy presente la dimensión regional y local pues las desigualdades intranacionales, como se demuestra claramente en el caso español son evidentes. No es lo mismo la situación para la infancia en zonas urbanas o rurales o entre los que habitan en las regiones, provincias, comunidades autónomas o municipios más ricas o en aquellas con menos niveles de renta.
 - 8. El artículo 2 del Tratado de la UE refleja claramente ese compromiso: «La Unión se funda en los valores del respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías». El Tratado de Lisboa incluyó por primera vez el objetivo de promover la justicia social integrando este principio en diversas políticas internas (también de acción exterior). El artículo 3.3 TUE se propone combatir la exclusión social y la discriminación, promoviendo la justicia y protección social, la igualdad de género y la solidaridad intergeneracional.
 - 9. En efecto, el crecimiento por sí solo no reduce la pobreza infantil. Un crecimiento sin un buen sistema del bienestar y por lo tanto sin una hacienda pública eficiente capaz de redistribuirlo no sirve.

expuesto la propia Comisión Europea los datos evidencian que, aun en escenarios de expansión económica, los frutos del desarrollo no se reparten de forma igualitaria entre distintas generaciones ni entre los diversos grupos sociales (Comisión Europea, 2023b).

La persistencia de tales niveles de pobreza infantil conforma una realidad paradójica pues la infancia en tanto categoría jurídica y social, ocupa una posición central en el proyecto europeo y su protección y cuidado forma parte del núcleo esencial de las garantías fundamentales reconocidas por la UE. Más allá de las referencias de los tratados de la Unión al objetivo general de acabar con la pobreza, la protección de los derechos de los niños y su cuidado está reconocida en el artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁰ (aprobada en Niza en 2000 como declaración, pero incorporada en el Tratado de Lisboa en 2007), y en diversos instrumentos internacionales, especialmente en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), que ha sido ratificada por todos los Estados miembros, que a su vez cuentan con un corpus jurídico y un buen conjunto de políticas públicas centradas en la cuestión. Además, la Agenda 2030 que los países de la UE apoyaron en 2015 recoge, —al menos— dos Objetivos 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas) y 10 (reducir las desigualdades) con los que los países miembros se han comprometido.

Sin embargo, la traducción práctica de estos compromisos europeos e internacionales en medidas políticas eficaces continúa siendo un desafío tal y como estamos adelantando¹¹.

-
- 10. El artículo dispone «1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez. 2. En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial. 3. Todo niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si ello es contrario a sus intereses».
 - 11. Para un repaso de sobre cómo desde la UE se ha intentado proteger los derechos de la infancia, asegurar su participación y contar con políticas y directrices especializadas pueden consultarse los trabajos: Daly, Mary (2020). Children and their Rights and Entitlements in EU Welfare States. *Journal of Social Policy*, 49(4); Kišūnaitė, A. (2019). Children's Rights Protection in the EU. *Padova Human Rights Review*, 3(2), 171-192; Sandbæk, Mona (2017). European Policies to Promote Children's Rights and Combat Child Poverty. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14(8): 837.

No hay que olvidar que cuando hablamos en la actualidad de ese 25 % de menores, nos estamos refiriendo realmente a unos 20 millones (casi dos millones más que hace cinco años)¹² en riesgo de pobreza y hablamos también de millones de familias con dificultades para llegar a fin de mes, satisfacer sus necesidades familiares básicas, calentarse adecuadamente en invierno o tener acceso a una vivienda digna. Es decir, la pobreza infantil nos remite a pobreza general. Esto exige una mirada integral que parta de la premisa de que la lucha contra la pobreza infantil debe ir mucho más allá de las políticas asistenciales para la infancia y ha de enfocarse en el objetivo de una transformación global que asegure una verdadera igualdad de oportunidades y se proyecte en una cohesión social plena, todo ello, garantizando por supuesto el interés superior de los menores, asegurando su participación en aquellos asuntos que les afecten¹³. y en definitiva, protegiendo al conjunto de derechos que les asisten.

Este capítulo analiza desde una perspectiva crítica e interdisciplinar (combinando el estudio jurídico y las aportaciones doctrinales) el renovado marco normativo e institucional de la UE establecido para hacer frente a la pobreza infantil. Prestamos especial atención a los dos instrumentos que nos han de servir de referencia, que son la Garantía Infantil Europea y la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, que fueron adoptadas por la Comisión Europea en 2021 y que constituyen los pilares de la acción europea en materia de defensa de los derechos de la infancia. Ambos instrumentos, junto a otros documentos con mayor o menor proyección normativa¹⁴, han de inspirar la actividad comunitaria en la lucha contra la

-
- 12. Son datos de Eurostat (2024). La cifra ha aumentado por los efectos de la pandemia de COVID-19, la inflación por la guerra en Ucrania y el aumento del desempleo.
 - 13. La Convención de los Derechos del Niño (art. 12) reconoce el derecho de los menores a expresar su opinión y a que esta sea tenida en cuenta.
 - 14. La base normativa del trabajo de la UE en el ámbito de la infancia está recogida en los siguientes instrumentos o documentos inspiradores: Comisión Europea. *EU Strategy on the Rights of the Child*. COM (2021) 142 final. (EUR-Lex); Consejo de la Unión Europea. *Council Recommendation (EU) 2021/1004 de 14 de junio de 2021 sobre el establecimiento de una Garantía Infantil Europea*. (EUR-Lex); Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). *Manual de legislación europea sobre los derechos del niño* (ed. 2022); Comisión Europea. «Derechos del niño»: página web con políticas vinculadas y prioridades; Comisión Europea. «Justicia adaptada a los menores»: parte de la estrategia en materia de sistemas judiciales; Comisión Europea. «Participación de los niños y las niñas en la vida política y democrática»: detalle del ámbito temático 1; Comisión Europea. «La dimensión mundial»: compromisos de la UE para la infancia a escala global; FAFCE. «EU Strategy on the Rights of the Child and European Child Guarantee: the European Commission acknowledges the role of parents and families».

pobreza infantil, en el objetivo general de avanzar hacia una unificación europea más justa e inclusiva.

Nos proponemos por lo tanto en las siguientes páginas analizar el contenido material más importante de la Garantía y de la Estrategia y sus vías de articulación (incluyendo por supuesto referencias a los desafíos más importantes), pero antes hemos de apoyarnos en aquellos fundamentos teóricos que nos permitirán enriquecer el análisis y reforzar la idea de que es necesaria una intervención sostenida, integral y reforzada desde los organismos europeos para atajar las causas estructurales de este problema.

2. LA TRIADA NECESARIA PARA REVERTIR LA POBREZA INFANTIL: DERECHOS, POLÍTICAS DE BIENESTAR Y JUSTICIA SOCIAL

2.1. HACIA UNA NUEVA VISIÓN DE LA POBREZA DE LA INFANCIA Y COMO COMBATIRLA

Las (habituales) visiones reduccionistas sobre la pobreza infantil, como si esta nos remitiese a una única dimensión de tipo económico no nos sirven para analizar la complejidad del fenómeno. Cuando hablamos de pobreza infantil nos estamos refiriendo a una variada desprotección (salud, educación, vivienda, alimentación y participación social) de los derechos de los niños y de las niñas (Lister, 2004). Tal y como expuso el PNUD el concepto de pobreza humana, es decir la antítesis del desarrollo humano, nos remite a una visión integral asociada a la carencia en el ámbito de diferentes oportunidades que hacen que las personas, en este caso la infancia afectada, vea limitada sus posibilidades de tener una vida digna¹⁵.

Esta propuesta ha sido desarrollada desde un punto de vista doctrinal por autores como Amartya Sen (1999) o Martha Nussbaum (2011), quienes, en línea con la idea aportada por el PNUD, han reajustado el concepto de pobreza, identificándola como la privación de capacidades o lo que es lo mismo de libertades reales para desarrollar una vida digna. Si relacionamos esta idea con la pobreza infantil hemos de asumir que la protección de los niños y de

15. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997): «Si el desarrollo humano consiste en ampliar las opciones, la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás. El contraste entre desarrollo humano y pobreza humana refleja dos maneras diferentes de evaluar el desarrollo».

las niñas no pasa, únicamente, por asegurar unos ingresos mínimos para sus familias. El objetivo ha de ser ampliar las oportunidades y capacidades reales de estas, desde un plano que va más allá (superándolo, pero sin abandonarlo) de lo económico y también ampliar las de los niños y de las niñas para que puedan crecer sanos, formarse con una buena educación adaptada a los desafíos de nuestros tiempos y también para que sean escuchados y participen en la sociedad desde diferentes espacios y contextos de intervención.

Por su parte el paradigma de la inversión social adelantado por Esping-Andersen (2002) y reformulado y ampliado por Hemerijck (2017) concibe la inversión en infancia como una estrategia de largo plazo encaminada a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Este paradigma en asociación con las propuestas del PNUD, Amartya Sen o Martha Nussbaum que hemos adelantado, constituye una propuesta global que nos da las pautas necesarias para analizar la conveniencia de las políticas públicas europeas recientes que en principio surgen con el objetivo de prevenir la exclusión de la infancia facilitando a niños y a niñas, desde los primeros años, la protección pública necesaria.

En territorio de la Unión Europea este enfoque nos lleva necesariamente a relacionar la lucha contra la pobreza infantil con el desarrollo de políticas de bienestar y de participación, es decir centradas en la protección de los derechos de la infancia. Unos derechos que incluyen por supuesto los derechos sociales que deben interpretarse como derechos subjetivos exigibles y justiciables¹⁶.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales promovido por la Unión en la cumbre de Gotemburgo en 2017, parte de esta constatación de la multidimensionalidad del problema, vinculando los derechos de los niños y las niñas, al objetivo de fomentar su desarrollo, inclusión y protección frente a la pobreza¹⁷. Todo ello conlleva un cambio doctrinal profundo.

-
- 16. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha contribuido a esta evolución al reconocer, en varias sentencias, la eficacia directa de determinados derechos sociales cuando están vinculados a principios fundamentales de la Carta (v. gr., asunto *Case C-176/12, AMS v. Union locale des syndicats CGT*, 2014). Aunque la Carta no establece explícitamente un derecho a no ser pobre, el principio de dignidad humana (art. 1) y el derecho a la protección y al cuidado del menor (art. 24) constituyen un fundamento normativo para el desarrollo progresivo de políticas sociales vinculantes. Aunque esta jurisprudencia no esté centrada en los derechos sociales de la infancia puede servir de referencia para su justiciabilidad.
 - 17. El Pilar Europeo de Derechos Sociales es una iniciativa de la UE que sobre la base de 20 principios y derechos se propone garantizar mercados laborales y sistemas de protección social justos. No es un documento jurídicamente vinculante, pero sirve

2.2. EL ESTADO DEL BIENESTAR EUROPEO Y LA INFANCIA: NO HAY COHESIÓN EUROPEA SI PERMANECE LA POBREZA INFANTIL

El Estado del bienestar y la cohesión social propugnados por la UE¹⁸ están directamente conectados con la lucha contra la pobreza infantil que tiene un valor constitutivo pues no hay verdadera integración si las desigualdades intergeneracionales y las fracturas socioeconómicos se mantienen. Tampoco hay verdadera democracia si en muchos países la pobreza infantil persiste o incluso aumenta. Al respecto como ha apuntado Atkinson (2019), reducir la pobreza infantil no es solo una cuestión de ayuda social, sino una verdadera inversión en la cohesión democrática, porque los niños de hoy serán los ciudadanos del mañana y si no se sienten integrados o peor aún se sienten plenamente excluidos desde la infancia, probablemente de adultos no se identificarán con el proyecto europeo y serán la base electoral de aquellas opciones políticas populistas que pretenden dinamitarlo¹⁹.

Hasta hace no mucho, los mecanismos de protección social europeos dejaban al margen o en el mejor de los casos les daban un lugar secundario a los niños (Ferrera, 1996; Daly y Ferragina, 2018), lo que ha constituido un error inexplicable. En los últimos años parece que desde los organismos

de orientación para el reforzamiento de las políticas de bienestar en la UE y en el marco de la protección e inclusión social incluye referencias directas al cuidado de la infancia. Se propone tres objetivos concretos sobre empleo, formación y lucha contra la pobreza al alcanzar en 2030. El Pilar ha servido de fundamento para la adopción de Directivas (sobre salarios mínimos y sobre presencia de mujeres en los consejos de administración de las empresas).

- 18. Tal y como se recoge en los tratados fundadores la cohesión económica, social y territorial es uno de los objetivos esenciales de la Unión (art. 174 del TFUE).
- 19. Atkinson también ha puesto de manifiesto que la cuestión no se limita al nivel de ingresos de los hogares, sino que implica también la reproducción de la desventaja entre generaciones. La infancia que crece en situaciones de pobreza enfrenta una mayor probabilidad de experimentar exclusión educativa, dificultades de acceso al empleo y peores resultados en materia de salud al llegar a la adultez. Esta dinámica erosiona la aspiración europea de garantizar igualdad de oportunidades y pone en riesgo la cohesión social del conjunto comunitario y por lo tanto supone una amenaza para su futuro. Estas propuestas están asociadas a un enfoque que podemos denominar de justicia intergeneracional. En línea con lo planteado por Barry (2018), las sociedades europeas deben garantizar que las decisiones presentes no comprometan el bienestar de las generaciones futuras. Desde esta perspectiva, invertir en la infancia no solo es una obligación ética, sino también una estrategia de sostenibilidad democrática.

europeos se ha tomado conciencia de que no es posible avanzar hacia un contexto caracterizado por el bienestar, la democracia y la inclusión si no se pone el acento y la atención prioritaria en la infancia. Esto podemos relacionarlo con un cambio de paradigma en el marco de la UE que podemos denominar un «Estado de bienestar infantil» (*child-centred welfare state*), que sitúa a los niños y a las niñas como eje central de toda política pública de bienestar y como condición de posibilidad para el desarrollo del proyecto comunitario y la consolidación de la democracia.

La Comisión Europea (2021a) reconoce que las desigualdades de origen, tales como el nivel educativo de los padres, la precariedad laboral o el acceso desigual a servicios, condicionan de manera determinante las trayectorias vitales de los niños y por lo tanto se ha de intervenir en políticas públicas generales. Pero al tiempo reconoce que ha de establecerse una intervención directa sobre los niños como sujetos colectivos con necesidades y derechos específicos, que requieren de una atención particular. Ahora bien, las políticas europeas dirigidas a la infancia no pueden quedarse en la mera asistencia, pues en mi opinión deben convertirse en herramientas que promuevan una igualdad real y una distribución justa de los recursos, abordando con pretensiones verdaderamente transformadoras las causas estructurales de la pobreza infantil.

En el siguiente capítulo reflexionaremos sobre si la Garantía Infantil Europea y la Estrategia sobre los Derechos del Niño constituyen realmente un intento de construir una respuesta coherente y equilibrada a nivel supranacional enmarcada en esa triada que apuntábamos y que vincula derechos de la infancia, Estado del Bienestar y una respuesta que combine de forma equilibrada los derechos fundamentales, la justicia social y la Estado del Bienestar. Antes contextualizaremos el surgimiento de ambos instrumentos y analizaremos su contenido material.

3. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS EUROPEOS FRENTE A LA POBREZA INFANTIL

3.1. LA GARANTÍA INFANTIL EUROPEA, FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA, OBJETIVOS Y VÍAS DE APLICACIÓN

Como se nos ha recordado la brutal crisis económica-financiera y de la deuda que asoló Europa a partir de 2008 y las medidas de austeridad que se impuso a los gobiernos, especialmente del sur y del este de Europa, generaron un empeoramiento muy importante de los niveles de protección infantil

(Daly 2022). Cuando parecía que Europa empezaba a remontar la pandemia de COVID-19, empeoró aún más la situación de los niños y de las niñas en muchos países de la UE. Ante ello las organizaciones de defensa de los derechos de la infancia y las especializadas en la lucha contra la pobreza infantil, presionaron para que las autoridades comunitarias tomarán cartas en el asunto. Eso llevó finalmente a la Comisión a plantear una respuesta coordinada a escala europea proponiendo al Consejo Europeo la aprobación de la Garantía Infantil Europea, que fue finalmente adoptada por este el 14 de junio de 2021, incorporándose en la Recomendación (UE) 2021/1004.

El origen político de la Garantía está relacionado con la constatación de que por muy buenas políticas nacionales que se pusiesen en marcha, estas nunca iban a ser suficientes para acabar con las desigualdades y la pobreza infantil, por lo que era necesario contar con instrumentos especializados a nivel comunitario. Todo ello desde una doctrina y un enfoque más completo que de alguna manera reflejaba el desarrollo del modelo social europeo que ha intentado afianzarse a partir de los derechos humanos, las políticas de inclusión social y la justicia distributiva, así como desde una lógica multisectorial²⁰ y de corresponsabilidad dando espacios, por supuesto a las instituciones europeas y a las autoridades nacionales, pero también a los principales actores de la sociedad civil.

La aprobación de esta medida formaba además parte del impulso al Pilar Europeo de Derechos Sociales, del que ya hablamos antes. En su Principio 11 se reconoce que todos los niños tienen derecho a estar protegidos frente a la pobreza y la exclusión, así como a acceder a servicios esenciales y de calidad. Lo cierto es que la Recomendación (UE) 2021/1004 no es una Directiva ni un Reglamento y por lo tanto no es jurídicamente vinculante (lo que como luego resaltaremos es un problema de partida), pero sí tiene un peso político y moral muy importante. Como ha recordado la Comisión Europea (2021a), la Garantía «representa una promesa de equidad intergeneracional y una herramienta para romper el ciclo de la pobreza heredada».

Su objetivo principal es asegurar que todos los niños en riesgo de pobreza o exclusión social puedan acceder, de manera real y gratuita, a

20. Sacur, Bárbara M. y Diogo, Elisete (2021). The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee. Evidence-Based Recommendations for Alternative Care. *Children*, 8(12): Rigby, M. J. (2021). European Union Child Guarantee: Challenges raised by the European Child Guarantee. *European Journal of Public Health*, 31(5), 943-944.

servicios básicos. Presta especial atención a los menores más vulnerables: niños pertenecientes a minorías étnicas (como la población romaní o de colectivos migrantes), niños con discapacidad²¹, niños de familias migrantes, menores no acompañados, menores institucionalizados o que viven en zonas rurales o desfavorecidas.

Los cinco ámbitos de actuación principales que promueve la Garantía son: a) Educación y atención infantil temprana; b) Educación y actividades escolares; c) Sanidad; d) Nutrición adecuada y e) Vivienda digna y entorno saludable. Entendido.

Es responsabilidad de cada Estado miembro elaborar un Plan de Acción Nacional²² que detalle las actuaciones previstas, los calendarios y las vías de financiación para poner en marcha la Garantía²³. La Comisión Europea, junto con el Comité de Protección Social, examina estos planes en el contexto del Semestre Europeo, que como sabemos es el instrumento central de la UE para la gobernanza socioeconómica. Para la implementación de la Garantía se cuenta con fondos europeos vinculantes, como el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), que exige a los Estados a destinar parte de los recursos a la lucha contra la pobreza infantil²⁴. Como se ha subrayado (Crespo y Serrano, 2023) este requisito de la Garantía refleja un avance importante

21. Sobre los menores con discapacidad puedes consultarse: Observatorio Estatal de la Discapacidad, *El despliegue de la Garantía Infantil en las niñas y niños con discapacidad*, sin fecha. <https://www.observatoriodeladiscapacidad.info/?s=garant%C3%ADa+infantil>; y sobre las minorías étnicas: Red Euroma (2022) *Cómo asegurar que la Garantía Infantil Europea aborde eficazmente la brecha de pobreza y desigualdad de la infancia gitana*. https://www.mites.gob.es/UAFSE/ficheros/FSE21_27/transnacionalidad/euroma_garantia_inf.pdf
22. Indudablemente las posibilidades de éxito de la Garantía están asociadas a su implementación en los niveles nacionales y regionales puesto que la UE no posee competencias directas en materia de política social ni educativa (art. 153 TFUE).
23. Los Planes de Acción Nacional debían estar elaborados antes de marzo de 2022 y en los mismos se debían integrar grupos destinatarios, metas cuantificables y mecanismos de seguimiento. Según la Comisión Europea (2023b), los planes muestran un grado desigual de ambición y concreción. Sobre los planes de acción con especial incidencia en las diferencias entre los países miembros y la cuestión de los niños refugiados puede consultarse el informe elaborado para el parlamento europeo de Daniel y Consolini, Michele (2022). *Analysis of the Child Guarantee National Action Plans: Trends in Member States and support for refugees*. European Parliament (Policy Dept. for Economic, Scientific and Quality of Life Policies).
24. En efecto el presupuesto de la Garantía se apoya principalmente en el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), dotado con más de 88.000 millones de euros para el período 2021-2027. El reglamento del FSE+ (Reglamento UE 2021/1057) establece que los

en el Derecho Social Europeo al incorporar una relación de complementariedad o incluso refuerzo directo entre los objetivos de equidad e inclusión infantil y la financiación para cambios estructurales.

Como hemos adelantado la Garantía no es un instrumento jurídicamente vinculante. Por lo tanto, estamos ante un instrumento de *soft law*, algo típico en los instrumentos sociales de la UE desde hace ya tiempo (Trubek 2005). Pero pese a ello tiene una proyección normativa-política indirecta y progresiva. Al menos por tres razones. Primero porque en gran medida condensa al conjunto de políticas sociales europeas previamente adoptadas sobre infancia y constituye así un documento síntesis e incluso como se nos ha recordado un estándar de diligencia mínima en la protección de la infancia en Europa (García Calvente, 2024). En segundo lugar, porque sirve de impulso para la interpretación, aplicación y protección de los derechos sociales recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales (de Witte, 2022) y en tercer lugar porque tiene influencia positiva en la labor de instancias administrativas y judiciales de los Estados y de la propia UE.

3.2. LA ESTRATEGIA DE LA UE SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LA POBREZA INFANTIL

En paralelo a la Garantía, la Comisión Europea adoptó también en el año 2021 la Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos del Niño (Estrategia) que había de servir de marco general de actuación en relación con las políticas europeas vinculadas a la infancia, todo ello desde una concesión holística y justiciable de los derechos de los niños a los que se reconoce como titulares activos de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. Se pretendía con ello romper con las dinámicas asistenciales, avanzando desde una «política para los niños» hacia una «política con los niños», enfatizando su plena participación y rol como protagonistas de todos aquellos asuntos y decisiones que les puedan afectar (Kilkelly, 2021). Esta plena participación requeriría superar visiones paternalistas y reconocer a los niños como sujetos políticos (Lundy, 2018).

Con la Estrategia se perseguía en gran medida alinear de manera reforzada las políticas europeas sobre infancia a los compromisos internacionales en materia de derechos del niño, muy especialmente los relacionados

Estados con una tasa de pobreza infantil superior a la media europea deben destinar al menos el 5% de sus recursos a medidas relacionadas con la GIE.

con la Convención internacional especializada y las recomendaciones y observaciones del Comité sobre los derechos del niño. También garantizar el principio del interés superior del menor que aparece recogido en la Carta de los Derechos Fundamentales incorporada al Tratado de Lisboa²⁵. La pobreza infantil está presente de manera transversal en todo el documento, de tal manera que la Estrategia considera la pobreza y la exclusión como causas estructurales que impiden el ejercicio pleno de los derechos del niño, y articula su mitigación principalmente a través de la Garantía Infantil Europea y de los instrumentos financieros que antes hemos mencionado.

Más allá de esa presencia transversal de la pobreza infantil, seis son las áreas prioritarias de intervención que identifica la Estrategia: a) Participación de los niños en la vida democrática y en la toma de decisiones; b) Lucha contra la violencia, el abuso y la explotación; c) Justicia adaptada a los niños (*child-friendly justice*); d) Protección en el entorno digital; e) Promoción de los derechos de los niños en contextos de migración y f) Refuerzo de la dimensión global de los derechos del niño.

Un avance especialmente destacable es la introducción de mecanismos de seguimiento. Concretamente hemos de referirnos al Foro Europeo sobre los derechos del niño, que además de representantes de las instituciones europeas y de los Estados miembros, está abierto a la participación de ONG especializadas y de especialistas y expertos independientes. Pero quizás lo más importante es que este Foro ha consagrado el principio de participación infantil estableciendo, incipientemente, procesos de consulta para los menores. También se ha previsto una revisión periódica de los avances de la Estrategia en el marco del *European Semester*, lo que puede favorecer la integración de la infancia en los mecanismos de gobernanza económica de la Unión.

3.3. INTERACCIÓN ENTRE GARANTÍA Y ESTRATEGIA Y LOS PRINCIPALES DESAFÍOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Es indudable que la adopción de estos instrumentos sobre los que estamos trabajando ha supuesto un importante avance en la UE, pues por primera vez en la historia del proceso de integración se ha generado un marco integral que asocia derechos de la infancia, principios operativos y objetivos sociales asociados a partidas presupuestarias específicas.

25. Artículo 24.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

La Garantía Infantil Europea y la Estrategia sobre los Derechos del Niño conforman así un entramado en el que ambas iniciativas se complementan desde una suerte de interdependencia funcional. La Estrategia establece el marco de derechos, valores y principios que orientan la acción de la UE, mientras que la Garantía funciona como el mecanismo operativo encargado de traducir ese marco en intervenciones concretas y en el uso de fondos europeos.

Desde la perspectiva del derecho institucional de la Unión, esta combinación ilustra la consolidación de un enfoque de *social policy through rights*, en el cual los derechos fundamentales se convierten tanto en la base legitimadora como en el límite de la acción pública (Barnard y Peers, 2020). En este escenario, la Carta de los Derechos Fundamentales, que forma parte del derecho convencional de la UE, pasa a desempeñar un papel decisivo como parámetro interpretativo y directriz política.

La Garantía y la Estrategia pueden estar contribuyendo a avanzar hacia una integración social positiva de la infancia europea, entendida como la creación de estándares mínimos comunes de bienestar infantil en toda la UE. Esto no estaría generando una armonización completa, pero sí estaría coadyuvando a conformar un conjunto de principios comunes de protección infantil. Sería algo similar a lo que ya ocurre en otros ámbitos como el medioambiental o el de los derechos laborales.

Aun así, algunos autores nos han alertado sobre posibles efectos de fragmentación. La inexistencia de una competencia explícita en materia de infancia en los Tratados reduce el margen de la UE para imponer obligaciones sustantivas a los Estados miembros (Moreno, 2022). Además, la articulación de diversos programas financieros como el mencionado FSE+, pero también los más recientes NextGenerationEU o el Fondo de Ayuda Europea a las Personas Más Desfavorecidas, entre otros, exige una arquitectura de gobernanza compleja que aún no está del todo bien afinada, lo que puede conllevar la dispersión de esfuerzos y una eficacia final limitada²⁶. El logro de los objetivos dependerá de que los recursos se utilicen de manera eficaz y de que se integren de forma coherente con las políticas nacionales. Algunos análisis (Daly y Ferragina, 2021) han señalado, a mi

26. Esping-Andersen (2021) subraya que la efectividad de las políticas europeas dirigidas a la infancia depende de insertarlas de manera coherente en una estrategia de inversión social duradera. Esto implica no limitarse al incremento del gasto público, sino reconfigurar el Estado del bienestar hacia un modelo centrado en la prevención, la educación temprana y la conciliación familiar.

juicio con toda la razón, que la financiación prevista en el FSE+ podría resultar limitada si no va acompañada de transformaciones estructurales en ámbitos como la fiscalidad, la vivienda y el empleo familiar. También ha de mejorarse la capacidad de gestión de los entes locales y regionales.

La financiación, su distribución y sostenibilidad en el tiempo, asociada a la necesidad de otras intervenciones de fondo, es uno de los desafíos principales que pueden condicionar negativamente el impacto de ambos instrumentos, pero existen otros a los que a continuación me refiero.

El primero ya ha sido expuesto con anterioridad, pero merece la pena reiterarlo. Nos encontramos ante dos instrumentos que no son vinculantes desde un punto de vista jurídico y que más allá de algunos avances que hay que valorar positivamente, como la creación del Foro Europeo sobre los derechos del niño, no cuentan con mecanismos reales de fiscalización o control sobre los avances nacionales ni de justiciabilidad directa. Esto limita, como ya hemos avanzado su impacto inmediato, más allá de que el «paquete» que integra a la Garantía y a la Estrategia, podamos asociarlo a un potencial de juridificación progresiva.

El segundo desafío nos remite a la disparidad de políticas públicas, a la falta de sistemas de evaluación homogéneos y de indicadores comunes. Y es que efectivamente cada Estado miembro tiene su propio marco normativo, sus políticas públicas de infancia, muchas de ellas (pensemos en España) en gran medida descentralizadas²⁷. Todo ello a pesar de que las instituciones comunitarias y especialmente la Comisión Europea han insistido en la necesidad de conformar marcos de protección de la infancia más homogéneos y sistemas de seguimiento similares, para asegurar una mejor comparabilidad.

El tercero de los desafíos tiene que ver con un déficit general cuando hablamos de derechos de la infancia. Me estoy refiriendo a la escasa participación de los niños y de las niñas. Y todo ello pese a que la Estrategia pone el acento en este requisito que en gran medida está asociado a lo que desde la doctrina se ha denominado *child participation governance*, un modelo inspirado en el artículo 12 de la Convención de la ONU, que ha de inspirarse en el reconocimiento de los niños como interlocutores legítimos

27. Sobre el papel de los agentes locales puede consultarse el estudio FEMP / UNICEF España (2021) *Recomendaciones para la Implementación de la Garantía Infantil Europea en España desde el Ámbito Local*, http://femp.femp.es/files/566-3044-archivo/UNICEF_Esp_Recom_GIE_local_Informe_extenso.pdf

en las políticas que les afectan (Lundy, 2018). Todo ello con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil especializadas, que han de tener una participación también en los planes y políticas nacionales.

Pero por supuesto uno de los desafíos más importantes para la aplicación exitosa de la Garantía y la Estrategia está asociada a la puesta en marcha de una gobernanza multinivel eficaz, que permita una verdadera coordinación entre las directrices de las instituciones europeas y las políticas de los Estados que han de adaptarse (y por ello transformarse) a los estándares europeos. Hasta el momento solo algunos países nórdicos como como Suecia o Dinamarca, han integrado directamente la Garantía dentro de políticas familiares consolidadas. Si bien es cierto que otros como Italia, Bélgica, Francia o España²⁸ la utilizan para reforzar indirectamente las ya existentes o para (en el caso de sistemas más descentralizados, como el español) mejorar la coordinación territorial multinivel.

En definitiva, el marco europeo vigente (vinculado con la Estrategia y la Garantía) está llamado a marcar un momento decisivo en el avance hacia un sistema de protección infantil más coherente y centrado en los derechos. No obstante, su consolidación requerirá reforzar los mecanismos de aplicación, asegurar la financiación de manera sostenida, mejorar la coordinación entre instituciones y mejorar la capacidad de los entes regionales y municipales, alinear las políticas públicas con enfoque de cambio estructural, homogeneizar los sistemas de evaluación y asegurar una implicación real tanto de la infancia como de las organizaciones de la sociedad civil.

4. CONCLUSIONES

Es indudable que la Unión Europea ha dado un paso muy importante en la protección de la infancia con la adopción de la Garantía Infantil Europea y la Estrategia de la UE sobre los derechos del niño. Estos dos instrumentos sirven de referente para la lucha contra la pobreza infantil y se inspiran en una doctrina renovada que asume la multidimensionalidad del fenómeno del empobrecimiento de los niños y de las niñas y que a su vez vincula la lucha contra la pobreza a la protección de sus derechos, su activa participación como sujetos políticos y la configuración de contextos de bienestar.

28. Sobre el caso español puede consultarse UNICEF España / CSIC (2021) *Bases para el Plan de Acción de la Garantía Infantil Europea en España* (2021), <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Bases-Plan-%20Acci%C3%B3n-Garant%C3%ADa-%20Infantil-en-%20Espa%C3%B1a.pdf>

La Garantía y la Estrategia son la base jurídica de la acción social europea en favor de la infancia y constituyen por lo tanto dos buenos referentes de la integración social, como pilar indispensable para entender el sentido del proyecto comunitario.

Ahora bien, tal y como hemos apuntado es necesario avanzar hacia la obligatoriedad jurídica para los Estados que al menos deberían comprometerse con unos estándares básicos de bienestar para los niños y las niñas en el campo de la educación, la asistencia sanitaria o la nutrición, por mencionar solo tres de los principales ámbitos de intervención social en favor de la infancia.

Además, se hace imprescindible avanzar hacia la configuración de verdaderos mecanismos de control, para asegurar que los compromisos de los Estados y llegado el caso, las obligaciones jurídicas contraídas, se cumplen, en base a un sistema de rendición de cuentas. Mientras ello no acontezca la proyección práctica real de ambos instrumentos estará debilitada en origen y el cumplimiento de los objetivos que ambos se proponen, correrá el riesgo de quedarse en el aire. Hasta la fecha el Foro Europeo sobre los Derechos de la Infancia no cumple esa función y tampoco parece (aunque sería un avance a considerar) que la la creación de un Observatorio Europeo de la Infancia —propuesta ya en debate en el Parlamento Europeo— sea la solución.

Por otro lado, es imprescindible que la pobreza infantil se asocie a la sostenibilidad y estabilidad financiera, y al igual que se exige a los países miembros una serie de parámetros macroeconómicos y de control de deuda, se deberían exigírseles, resultados concretos en la lucha contra la pobreza infantil en el Semestre Europeo y en la política fiscal.

También como hemos apuntado es imprescindible reforzar la participación de las entidades sociales especializadas en la infancia y la de los niños y niñas. Las instituciones europeas deben velar por la creación de mecanismos reales y funcionales de participación y consulta, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional, al interior de los Estados miembros. No puede haber política pública de la infancia que no haya contado con la opinión y participación de los beneficiarios.

En definitiva, para la UE tomarse en serio los derechos de la infancia y desarrollar acciones con capacidad de transformación, debe estar asociado a la superación de la política asistencial, el reforzamiento del interés superior del menor, la igualdad sustantiva, la cohesión democrática, los cambios estructurales y la extensión de los programas de bienestar. El

desafío es enorme y su superación está directamente relacionado con el desarrollo futuro del proyecto comunitario pues si los niños/as empobrecidos no constatan cambios en sus vidas, el día de mañana, como en parte adelantábamos en páginas anteriores, no se sentirán realmente partícipes de la ciudadanía europea, al entender que la UE no fue capaz de resolver sus problemas, por lo que la confianza en las instituciones comunitarias quedará para siempre debilitada. Eso nos permite concluir que la lucha contra la pobreza infantil en la UE es la condición de posibilidad para el desarrollo del proceso de integración, la cohesión social regional y el mantenimiento de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (2022). *Manual de legislación europea sobre los derechos del niño*, Bruselas.
- Atkinson, A. B. (2019). *Inequality: What can be done?* Harvard University Press.
- Barnard, C. y Peers, S. (2020). *European Union Law*. Oxford University Press.
- Barry, B. (2018). *Justice as Impartiality*. Oxford University Press.
- Comisión Europea. (2021a). *Council Recommendation establishing a European Child Guarantee (2021/1004)*. Bruselas.
- Comisión Europea. (2021b). *EU Strategy on the Rights of the Child*. Bruselas.
- Comisión Europea (2023b). *Annual Report on the Social Situation in the European Union*. Publications Office of the European Union. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea (2021). *Council Recommendation (EU) 2021/1004 de 14 de junio de 2021 sobre el establecimiento de una Garantía Infantil Europea*.
- Comisión Europea. «Justicia adaptada a los menores»: parte de la estrategia en materia de sistemas judiciales, sin fecha.
- Comisión Europea. «Participación de los niños y las niñas en la vida política y democrática»: detalle del ámbito temático 1, sin fecha.
- Comisión Europea. «La dimensión mundial»: compromisos de la UE para la infancia a escala global, sin fecha.
- Crespo, I. y Serrano, J. (2023). La Garantía Infantil Europea y la evolución del modelo social europeo. *Revista Española de Derecho Europeo*, 88(2), 45-72.

- Daly, M. (2020). Children and their Rights and Entitlements in EU Welfare States. *Journal of Social Policy*, 49(4).
- Daly, M. (2022). *Children and social investment: European welfare states in transition*. Policy Press.
- Daly, M. y Ferragina, E. (2021). Family policy and welfare regimes in Europe. *Journal of European Social Policy*, 31(3), 245-263.
- De Witte, B. (2022). The European Child Guarantee as a tool of soft law. *European Law Journal*, 28(4), 519-538.
- FEMP / UNICEF España (2021) *Recomendaciones para la Implementación de la Garantía Infantil Europea en España desde el Ámbito Local*, http://femp.femp.es/files/566-3044-archivo/UNICEF_Esp_Recom_GIE_local_Informe_extenso.pdf
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2021). Child-centred welfare states and the European social model. *Social Policy Review*, 33, 11-35.
- Eurostat. (2024). *Children at risk of poverty or social exclusion by age and sex*. Luxembourg: European Statistical Office.
- Ferrera, M. (1996). The «Southern model» of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37.
- García Calvente, L. (2024). El derecho blando europeo y la garantía infantil: entre la recomendación y la obligación moral. *Revista de Política Social Europea*, 12(1), 101-128.
- Hemerijck, A. (2017). *The Uses of Social Investment*. Oxford University Press.
- Kenner, J. (2020). *EU Employment Law: From Soft to Hard Governance*. Routledge.
- Kilkelly, U. (2019). *The Child and the European Court of Human Rights*. Routledge.
- Kilkelly, U. (2021). European children's rights in the digital age: From policy to practice. *Human Rights Review*, 22(4), 567-583.
- Kišūnaitė, A. (2019). Children's Rights Protection in the EU. *Padova Human Rights Review*, 3(2), 171-192.
- Lister, R. (2004). *Poverty*. Polity Press.
- Lundy, L. (2018). Child participation and the right to be heard: A critical analysis. *International Journal of Children's Rights*, 26(2), 385-403.

- Molinuevo, Daniel y Consolini, Michele (2022). Analysis of the Child Guarantee National Action Plans: Trends in Member States and support for refugees. *European Parliament (Policy Dept. for Economic, Scientific and Quality of Life Policies)*.
- Moreno, L. (2022). *Social Europe in the making: Challenges and contradictions*. Palgrave Macmillan.
- Observatorio Estatal de la Discapacidad, *El despliegue de la Garantía Infantil en las niñas y niños con discapacidad*, sin fecha. <https://www.observatoriodeladiscapacidad.info/?s=garant%C3%ADa+infantil>
- ONU (1989). *Convención sobre los derechos del niño*, Nueva York.
- Red Euroma (2022) *Cómo asegurar que la Garantía Infantil Europea aborde eficazmente la brecha de pobreza y desigualdad de la infancia gitana*. https://www.mites.gob.es/UAFSE/ficheros/FSE21_27/transnacionalidad/euroma_garantia_inf.pdf
- Rigby, M. J. (2021). European Union Child Guarantee: Challenges raised by the European Child Guarantee. *European Journal of Public Health*, 31(5), 943-944.
- Sacur, Bárbara M. y Diogo, Elisete (2021). The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee. Evidence-Based Recommendations for Alternative Care. *Children*, 8 (12).
- Sandbæk, Mona (2017). European Policies to Promote Children's Rights and Combat Child Poverty. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14(8): 837.
- Scharpf, F. W. (2010). The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a «social market economy». *Socio-Economic Review*, 8(2), 211-250.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Trubek, D. y Trubek, L. (2005). Hard and soft law in the construction of social Europe: The role of the open method of coordination. *European Law Journal*, 11(3), 343-364.
- UNICEF España / CSIC (2021) *Bases para el Plan de Acción de la Garantía Infantil Europea en España* (2021) <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Bases-Plan-%20Acci%C3%B3n-Garant%C3%A1n-Infantil-en-%20Espa%C3%A1a%C3%B1a.pdf>

La incidencia política de las organizaciones de infancia

*Génesis y consolidación de un movimiento
de lucha contra la pobreza infantil*

PAU MARÍ KLOSE

*Profesor Contratado Doctor
Universidad de Zaragoza*

ELISA ESTEBAN CARBONELL

*Profesora Ayudante Doctor
Universidad de Zaragoza*

IRENE GARCÍA PEIRO

*Master Sociología Política Públicas y Sociales
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA: UN CAMPO DE DEMANDAS Y REIVINDICACIÓN SINGULAR. 2.1. *La génesis de una nueva aproximación a la pobreza infantil.* 2.2. *La crisis de 2008-2014: una ventana de oportunidad para el impulso de la lucha contra la pobreza infantil.* 3. EL ECOSISTEMA ORGANIZATIVO DE LA INCIDENCIA POLÍTICA A FAVOR DE LA INFANCIA VULNERABLE. 4. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INCIDENCIA POLÍTICA. 5. LOS DESAFÍOS PENDIENTES DE LAS ORGANIZACIONES DE INFANCIA. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

La pobreza infantil es un grave problema en nuestro país. Esta no es una apreciación como tantas otras que pueda hacerse de cualquiera de los

ESTUDIOS



Acceso online a Biblioteca Digital Legalteca:
consulte página inicial de esta obra

La pobreza es una gran lacra que afecta a la infancia y a la adolescencia en todo el mundo, y que incide, en gran medida, en su desarrollo y en el ejercicio de todos sus derechos. En España, año tras año, las Encuestas de Condiciones de Vida, publicadas por Instituto Nacional de Estadística, muestran que uno de cada tres niños, niñas o adolescentes se encuentra en situación de riesgo de pobreza o exclusión social. Una pobreza que no es coyuntural, sino estructural, y que se ha convertido en la signatura pendiente de cualquier gobierno. La misma se ha situado, por ello, en un punto destacado de la agenda social y política.

La obra analiza la pobreza que sufren los niños, niñas y adolescentes en la Unión Europea y en España, tanto a nivel global como por comunidades autónomas, e incluso a escala local. Se abordan, entre otras temáticas variadas, la relación entre pobreza y educación, o las mismas emociones de los niños y niñas en contextos de pobreza, sin olvidar las políticas e instrumentos de la UE que pueden servir de referencia en la lucha contra la pobreza. Por último, también se plantean estrategias para mitigar el empobrecimiento de la infancia teniendo siempre presente que es una responsabilidad que atañe a todos y todas.

ISBN: 978-84-1085-594-6



ER-0280/2005



GA-2005/0100



CÁTEDRA DE INFANCIA
y ADOLESCENCIA
UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA



CÁTEDRA Sostenibilidad
Cátedra de Sostenibilidad, Inclusión Social,
Diversidad y Derechos Humanos



GENERALITAT
VALENCIANA
Vicepresidencia Segunda y
Consejería de Servicios Sociales,
Igualdad y Vivienda



Red de Universidades por
la Infancia y la Adolescencia

MARANZADI