

# [07] Cuadernos para el debate

## LA INFANCIA VULNERABLE EN ESPAÑA: RIESGOS Y RESPUESTAS POLÍTICAS ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Instituto Universitario UAM-UNICEF de Necesidades y Derechos  
de la Infancia y la Adolescencia (IUNDIA)  
Mª Ángeles Espinosa Bayal y Salvador Pérez Moreno (coords.)

únete por la infancia



HUYGENS  
EDITORIAL



**Autor del texto:**

M<sup>a</sup> Angeles Espinosa Bayal y Salvador Pérez Moreno (Coords.)

Instituto Universitario UAM-UNICEF de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia (IUNDIA)

**Introducción de UNICEF Comité Español****Coordinación de la colección:**

Dirección de Sensibilización y Políticas de infancia  
UNICEF Comité Español  
C/ Mauricio Legendre, 36  
28046 Madrid  
Tel. 913 789 555  
sensibilizacion@unicef.es  
www.unicef.es

**Producción editorial:**

Huygens Editorial  
Casanova, 32  
08011 Barcelona  
www.huygens.es

**Depósito Legal**

M-17916-2021

Mayo 2021

Espinosa, M.A. y Moreno, S. (Coords.) (2021). *La infancia vulnerable en España: Riesgos y respuestas políticas ante la crisis de la Covid-19.*

Cuadernos para el Debate nº 7, UNICEF Comité Español, Huygens Editorial

## LA INVESTIGACIÓN Y LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN UNICEF COMITÉ ESPAÑOL

Los conocimientos, los datos y la investigación constituyen los fundamentos de los programas de UNICEF y juegan un rol esencial en la labor que realiza la organización y en su compromiso por generar cambios concretos a favor de la infancia en cualquier lugar del mundo. Siguiendo la máxima de que *para mejorar algo primero hay que medirlo*, generar evidencias sobre las cuestiones que afectan a la infancia constituye la base ineludible de cualquier acción o programa de promoción de los derechos y el bienestar de los niños y las niñas.

Durante más de 60 años UNICEF ha reconocido el valor de la investigación para la infancia y ha apostado por una labor constante y rigurosa de generación y difusión de conocimiento sobre derechos de infancia, siendo a menudo un referente en el debate público sobre infancia. UNICEF apuesta por un enfoque integrado para la investigación y la gestión de conocimientos a fin de que las evidencias generadas se puedan convertir en resultados tangibles en beneficio de los niños

La investigación en UNICEF antes de todo reconoce que la realidad de los niños es muy diferente de la de los adultos y se basa en la visión del niño como sujeto de derechos con sus propias preocupaciones, necesidades y opiniones.

Por su parte, UNICEF Comité Español desarrolla una línea de trabajo permanente de generación y difusión de investigación y posicionamiento, con el objetivo de proporcionar evidencias que alimenten y sustenten acciones para promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) dentro y fuera de nuestras fronteras. Con esta labor se pretende:

- Conocer la situación de la infancia y el cumplimiento de la CDN en España, así como analizar la atención que se presta a la infancia en la política internacional. Sensibilizar y movilizar a la sociedad española, promoviendo su compromiso para generar cambios concretos a favor de los derechos de la infancia más vulnerable en cualquier lugar del mundo
- Analizar las causas y las posibles soluciones de los fenómenos que afectan a la infancia, elaborando recomendaciones y proponiendo modelos para la acción, contribuyendo así a la toma de decisiones para lograr cambios a favor de la infancia.

# [07] Cuadernos para el debate

## LA INFANCIA VULNERABLE EN ESPAÑA: RIESGOS Y RESPUESTAS POLÍTICAS ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Instituto Universitario UAM-UNICEF de Necesidades y Derechos  
de la Infancia y la Adolescencia (IUNDIA)  
M<sup>a</sup> Ángeles Espinosa Bayal y Salvador Pérez Moreno (coords.)



únete por la infancia



# ÍNDICE

---

<b>PRÓLOGO .....</b>	<b>9</b>
Federico Mayor Zaragoza	
<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>13</b>
<b>BIENESTAR MATERIAL</b>	
<b>1. EL ROSTRO INFANTIL DE LA POBREZA EN ESPAÑA: UN PROBLEMA ESTRUCTURAL QUE SE RECRUDECE .....</b>	<b>17</b>
Salvador Pérez Moreno y Elena Bárcena Martín	
1. El problema de la pobreza infantil en España .....	17
2. Una primera aproximación al impacto de la crisis .....	21
3. Respuestas políticas en clave de infancia .....	24
Bibliografía .....	27
<b>2. POBREZA INFANTIL Y PRESTACIONES MONETARIAS .....</b>	<b>29</b>
Olga Cantó Sánchez y Luis Ayala Cañón	
1. La realidad pre-covid .....	29
2. El impacto de la crisis de la covid-19 .....	32
3. Políticas a debate .....	33
Bibliografía .....	38
<b>3. POBREZA INFANTIL Y REALIDAD LABORAL .....</b>	<b>39</b>
Irina de Sancho Alonso y Francisco Javier Moreno Fuentes	
1. Introducción .....	39
2. Relación entre situación del mercado laboral y pobreza infantil antes de la pandemia .....	41
2.1. Intensidad laboral y pobreza infantil .....	41
2.2. Desempleo y precariedad laboral .....	43
2.3. Efectos de las prestaciones y subsidios sobre la pobreza infantil .....	45
2.4. Efectos de la salud y el bienestar laboral en la pobreza infantil .....	45
3. Impacto de la pandemia en el mercado laboral y sus efectos sobre la pobreza .....	47
4. Propuestas de actuación y conclusiones .....	48

## EDUCACIÓN

<b>4. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA .....</b>	<b>55</b>
Mª Angeles Espinosa Bayal	
1. Retos del derecho a la educación en España .....	55
2. Salud, educación e interés superior de niños y niñas .....	58
3. La enseñanza presencial en tiempos de pandemia .....	61
Bibliografía .....	65
<b>5. DESIGUALDADES EN EL SISTEMA EDUCATIVO .....</b>	<b>69</b>
Fernando Rey Martínez	
1. El cierre global de escuelas deja en evidencia las debilidades de todos los sistemas educativos .....	69
2. Las múltiples y profundas brechas de igualdad que ha mostrado, abierto o agravado la pandemia .....	70
3. En particular, el problema de la segregación educativa .....	73
4. A modo de conclusión: la pandemia sanitaria terminará antes que la pandemia social de la inequidad escolar .....	75
Bibliografía .....	77
<b>6. INNOVACIÓN Y BRECHAS SOCIALES .....</b>	<b>79</b>
Ainara Zubillaga	
1. Realidad pre-covid-19: estado de nuestras capacidades educativa .....	79
2. El impacto de la pandemia: la evidencia del incremento de las desigualdades .....	82
3. ¿Y ahora qué?: de la innovación de emergencia a la innovación estratégica .....	84
Bibliografía .....	87

## SALUD

<b>7. SITUACIÓN DE LA INFANCIA Y EL RETO DE LA COVID-19 .....</b>	<b>91</b>
Mercedes Díaz Rodríguez	
1. Situación de la salud infantil en la etapa pre-covid-19 .....	91
2. Impacto de la pandemia en la salud infantil .....	93
3. Políticas a debate .....	95
Bibliografía .....	98

## 8. LA INFANCIA VULNERABLE EN ESPAÑA: RIESGOS Y RESPUESTAS POLÍTICAS ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19 ..... 101

Santiago Gómez

1. Obesidad infantil: una pandemia silenciosa marcada por las desigualdades sociales .....	101
2. Impacto de la crisis sanitaria sobre la obesidad infantil y los estilos de vida: una asociación mediada por las desigualdades .....	103
3. Políticas a debate para prevenir la obesidad infantil y reducir las desigualdades sociales desde la infancia: una inversión de presente y futuro .....	106
Bibliografía .....	109

## 9. SALUD MENTAL, INFANCIA Y PANDEMIA ..... 113

Mikel Munarriz Ferrandis y Carlos Ímaz Roncero

Introducción .....	113
1. La realidad pre covid-19 .....	114
2. Durante la pandemia .....	115
3. Propuestas: políticas a debate: una salud basada en derechos .....	119
Bibliografía .....	121

## PROTECCIÓN

### 10. LO QUE DEBEMOS PROTEGER NO SON LOS NIÑOS, SINO SUS DERECHOS ..... 127

Jorge Cardona Llorens

1. Introducción .....	127
2. La convención sobre los derechos del niño como cambio de paradigma en el ámbito jurídico .....	129
3. Una práctica a la que le cuesta cambiar de paradigma .....	131
4. ¿Y qué pasa en los derechos internos, incluido el derecho español? .....	134
5. ¿Y cómo se ha visto esto durante la pandemia de covid-19? .....	136

### 11. INFANCIA, VULNERABILIDAD EXTREMA Y COVID 19. EL CASO DE LA INFANCIA MIGRANTE ..... 139

Cristina Fuentes Lara

1. Situación de la infancia migrante en España .....	140
2. La desigualdad manifiesta de la infancia migrante .....	141
4. A modo de conclusión. Construcción de un modelo de acogida .....	143
Bibliografía .....	145

**12. LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA COMO BIEN JURÍDICO COLECTIVO ..... 147**

Manuel-Jesús Dolz Lago

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Introducción .....  | 147 |
| 2. La Infancia como bien jurídico protegido: algunas cuestiones dogmáticas sobre el bien jurídico protegido en la teoría jurídica del delito ..... | 149 |

**EPÍLOGO. *GANBATTE EN ÉPOCA DE COVID-19* ..... 167**

Gustavo Suárez Pertíerra

# PRÓLOGO

---

**Federico Mayor Zaragoza**

Presidente del Consejo Asesor de UNICEF España

*"Maestra, ¡ayúdeme a mirar!"*

Eduardo Galeano

La actual crisis producida por la pandemia del coronavirus demuestra que no se trata de accidentes fortuitos de coyuntura que transcurren en la superficie de la vida económica, sino que están inscritos en el corazón mismo del sistema. Se está produciendo una funesta contracción que está generando un gran aumento del desempleo y ampliando la brecha de la desigualdad, lo que implica la quiebra del sistema económico actual y la necesidad de repensar un nuevo orden mundial. Hay que transformarlo radicalmente. Se lo debemos a las generaciones venideras, a esos niños cuyo presente ya se está viendo afectado o lo será en un breve plazo por la situación de sus padres, que repercutirá en su educación, en su formación e inevitablemente en su futuro...

Ha llegado un momento crucial porque, por primera vez en la historia de la humanidad, sabemos que pueden alcanzarse puntos de no retorno. El propio Papa Francisco escribió una encíclica ecológica (i) en la que nos indicaba "cuando digo hoy es hoy porque mañana puede ser tarde". También el Presidente Obama advirtió: "Esta es la primera generación que se enfrenta a un reto de esta naturaleza y la última que seguramente puede resolverlo". En ambos casos se referían al medio ambiente pero hoy, ante la actual crisis por el coronavirus, tiene una aplicación todavía mayor... Tenemos una responsabilidad adicional, porque hoy somos conscientes de que pueden alcanzarse situaciones irreversibles, como era irreversible el daño neuronal en los niños cuyo diagnóstico y tratamiento neonatal inició en 1968 y que aconsejó la publicación del libro *"Mañana siempre es tarde"*. Ahora no sólo tenemos que actuar sino que, además, tenemos que hacerlo apremiados por la necesidad de hacerlo a tiempo.

He repetido sin cesar que constituye un problema de conciencia para la humanidad en su conjunto que cada día se inviertan más de 4000 millones de dólares en armas y gastos militares al tiempo que mueren de hambre miles de personas... Pero los más poderosos están acostumbrados a mirar hacia otro lado. Tendremos que elevar un gran clamor popular, un movimiento solidario de las redes sociales en el ciberespacio para que sean millones y millones de seres humanos los que exijan y los que aporten.

En el otoño de 2015, después de unos años de lúcidos cambios y el adecuado enfoque de muchos temas internacionales (islam, ecología, mediación...), el Presidente Obama, un afrodescendiente, logró una gran pausa de esperanza al suscribir los Acuerdos de París sobre Cambio Climático y la Resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Agenda 2030 con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se titula “Para transformar el mundo”, pensando en nuestros descendientes... Después de años de inacción por la irresponsable actuación de su sucesor, el Presidente Donald Trump, los horizontes actualmente ensombrecidos todavía más por la Covid-19, requieren un apremiante esclarecimiento. Las palabras iniciales de “La Carta de la Tierra” cobran todo su sentido: “Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro...”. Y no sólo de la historia de la Tierra, sino de miles de millones de niños que están escribiendo su propia historia...

Constituye una auténtica exigencia ética que aprendamos las “*lecciones del coronavirus*” y que la etapa “post-COVID” no sea igual que la “pre-COVID” que, de alguna manera, contribuyó a que se llegara a la actual situación. Es imperativo que los ciudadanos del mundo –frente a amenazas globales no caben distintivos individuales– dejen de ser espectadores abducidos y anonadados para convertirse en actores decididos para que no se olvide, una vez más, lo que debe ser *inolvidado*. Los índices de bienestar se miden en términos de salud y participación, de calidad de vida y creatividad, de educación e igual oportunidades para todos, y no por el PIB, que refleja exclusivamente crecimiento económico, siempre mal repartido. Debemos recordar que es apremiante un nuevo concepto de seguridad que no sólo atienda a la defensa territorial, sino a los seres humanos que los habitan, asegurando su alimentación, agua potable, salud, cuidado del medio ambiente, educación. La inmediata eliminación de la gobernanza por los grupos plutocráticos y el establecimiento de un eficiente multilateralismo democrático; la puesta en práctica, resueltamente, de la Agenda 2030 (ODS) y de los Acuerdos de París sobre Cambio Climático, teniendo en cuenta, en particular, los procesos irreversibles.

Digamos alto y fuerte a todos los que ahora son responsables de la puesta en práctica de las decisiones que trascienden las fronteras: es inaplazable una nueva cosmovisión con nuevos estilos de vida. El gran desafío a la vez personal y colectivo es cambiar de modelo de vida. El mundo entra en una nueva era. Tenemos muchas cosas que conservar para el futuro y muchas otras cosas que cambiar decididamente. Por fin, los pueblos. Por fin, la voz de la gente. Por fin, el poder ciudadano. Por fin, la palabra y no la fuerza. Una cultura de paz y no violencia y nunca más una cultura de guerra.

Fue en la UNESCO, en 1997, cuando se abordó con gran precisión y exigencia este importantísimo tema en la “*Declaración sobre las responsabilidades de las generaciones actuales para las*

*venideras*". Su artículo primero, titulado "Necesidades e intereses de las generaciones futuras", reza así: "las generaciones actuales tienen la responsabilidad de garantizar la plena salvaguardia de las necesidades y los intereses de las generaciones presentes y futuras".

Desde siempre hemos vivido en el contexto social de la ley del más fuerte. "Si quieras la paz, prepara la guerra". Ahora, más que nunca, debemos "aprender a vivir juntos", como recomendaba el Informe Delors, a compartir. Compartir mejor –bienes de toda índole, incluido desde luego el conocimiento científico– es esencial para construir cada día la paz "en la mente de los hombres".

Como diría el fundador de UNICEF, Jim Grant, a quien tanto debe la humanidad en su conjunto por la inmensa labor que realizó en favor de los niños a escala mundial, "Cada día, al levantarnos, debemos retener la mirada de esos niños que viven en el umbral de la pobreza (incluso en países como el nuestro...), refugiados y migrantes en los que estamos plantando semillas de animadversión y odio. Cada amanecer, sentir la herida de los miles de seres humanos que morirán hoy de hambre y desamparo. Homicidio oculto, que los medios de comunicación no nos manifiestan como deberían".

La mejor pedagogía –proclamó el gran maestro Unamuno– es la del amor. Cuando tengamos presentes a todos los niños hambrientos "como una grandiosa espina", en espléndido verso de Miguel Hernández, empezaremos a actuar de tal modo que se produzcan los cambios radicales que son inHoy, en medio de tantas incertidumbres y desentrenamiento intelectual, es más necesario que nunca contar con la brújula de unos valores, de unos principios que inspiren muestras actitudes. Los "ideales democráticos" de justicia, libertad, igualdad y solidaridad constituyen, junto a la Declaración Universal de Derechos Humanos, los "lazos comunes" a la infinita diversidad cultural que distingue a la especie humana. La cultura de paz sólo será posible con el compromiso de la comunidad educativa en la transmisión a los niños de hoy –los adultos de mañana– de los valores en que se basa el progreso armónico de la humanidad: solidaridad, tolerancia, respeto mutuo, espíritu de diálogo y conciencia de la dignidad de cada ser humano.

Los padres y los educadores son los alfareros de este vaso nuevo, de este mundo nuevo que queremos construir. Debemos proporcionar a nuestros jóvenes las herramientas y las capacidades que les permitan establecer, mediante la reflexión, sus propias respuestas a preguntas esenciales. Esas cuestiones que a veces incluso somos incapaces de plantearnos porque nos distraemos fácilmente con el tremendo vocerío de lo superfluo que nos impide concentrarnos en las cuestiones básicas, en los grandes desafíos sociales, medioambientales, culturales y morales. El futuro puede ser menos sombrío que el presente. A condición de que, día a día, sepamos diseñarlo y construirlo. Cada uno. Todos juntos.

Debemos apercibirnos de que hemos entrado en una nueva era en la que los seres humanos ya no vivirán aislados territorial e intelectualmente; en la que la longevidad procurará una formidable experiencia que debe ser plenamente utilizada, pero depositando en personas menos añosas las funciones ejecutivas. En la que los jóvenes, conocedores de la Tierra, con conciencia y ciudadanía global, contribuirán con su imaginación y su impulso a hacer realidad, por fin, el otro mundo posible que anhelamos. La inercia es el gran enemigo. Es tiempo de acción. Ya no se requieren más diagnósticos: es la hora de poner en práctica los tratamientos...

El legado intergeneracional es un deber supremo: conceptual y ecológicamente, las condiciones de vida no deben decrecer en calidad. Por ello constituye una excelente iniciativa la institucionalización de quienes se afanan en asegurar a las sucesivas generaciones el futuro al que tienen pleno derecho. Gabriela Mistral escribió: "Muchas de las cosas que necesitamos pueden esperar. Los niños no pueden. El tiempo es ahora... No podemos contestarles: "Mañana". Su nombre es "hoy". Sí, mañana puede ser tarde. El nombre de todos los niños del mundo, todos sin excepción, es "hoy".

Termino citando, como al principio, a Eduardo Galeano: "*Que haya niños no implica que haya niñez. El amor es para la niñez lo que el sol es para las flores y las plantas*". No permitamos que la actual crisis ocasionada por el coronavirus les robe a los niños su niñez. De los niños de hoy dependen los hombres del mañana. Dependerá ese nuevo mundo que todos anhelamos y merecemos.

# PRESENTACIÓN

---

La sociedad mundial está siendo azotada por los efectos de una pandemia cuyas consecuencias, no solo están marcando el presente, sino que van a marcar el futuro de muchas generaciones. Si algo tenemos claro a estas alturas de la pandemia es el importante incremento de las desigualdades socioeconómicas al que estamos asistiendo. Aunque los niños y niñas no están siendo los más afectados por la emergencia, al igual que ocurrió en crisis precedentes, parece evidente que la infancia más vulnerable puede terminar siendo uno de los sectores poblacionales más perjudicados, añadiendo más incertidumbre y dificultades a un futuro que ya antes de la pandemia mostraba grandes desafíos.

El presente número de la serie *Cuadernos para el Debate* de UNICEF Comité Español pretende proporcionar a la sociedad en general, técnicos y decisores políticos un marco de análisis y debate sobre de la realidad de la infancia vulnerable en España, poniendo de relieve su situación antes de la pandemia, el impacto de la misma y las respuestas políticas para afrontar los riesgos que se desprenden de la actual crisis sanitaria, económica y social derivada de la Covid-19, en aras de garantizar, en condiciones de igualdad, los derechos de todos los niños y niñas en España.

Bajo este prisma, y guiados por los principios que rigen la Convención sobre los Derechos del Niño, este trabajo colectivo ofrece doce contribuciones interconectadas y complementarias entre sí distribuidas en cuatro bloques temáticos: bienestar, educación, salud y protección.

El primer bloque está integrado por tres capítulos centrados en el bienestar material de la infancia. En el primero de ellos se presenta una visión panorámica del rostro infantil de la pobreza en España, poniendo de manifiesto el carácter estructural del problema, así como el agravamiento del mismo como consecuencia de la pandemia. Con objeto de plantear y analizar respuestas políticas para el avanzar en el bienestar de la infancia y mejorar especialmente las condiciones de vida de la infancia más vulnerable, además de abordar la necesidad de promover actuaciones integrales y transversales. En los capítulos segundo y tercero nos ocupamos del papel de las transferencias monetarias y el mercado laboral, respectivamente, en la lucha contra la pobreza infantil. Dichos capítulos proporcionan elementos para el debate en torno a las políticas preeexistentes antes de la pandemia, las respuestas políticas adoptadas por las autoridades para hacer frente a la misma, así como posibles alternativas políticas que permitan contribuir a terminar con la anomalía que suponen los elevados niveles de pobreza infantil que caracterizan a nuestro país y establecer las bases para un verdadero desarrollo inclusivo desde la infancia.

El segundo bloque se centra en el análisis que el impacto de la pandemia ha tenido sobre la educación. En el primer capítulo se plantea cuál era la situación del sistema educativo en nuestro país antes de la llegada de la pandemia y los grandes retos a los que éste se enfrentaba, para pasar a continuación a hacer una revisión de cómo la suspensión de la educación presencial ha afectado a la garantía de otros derechos de la infancia, concluyendo con una reflexión acerca de las políticas públicas que deben adoptarse para remediar las consecuencias que el confinamiento ha tenido sobre los niños, niñas y adolescentes, en general y sobre aquellos que viven en contextos más vulnerables, en particular. En el capítulo siguiente se plantea cómo la enseñanza online ha dejado al descubierto las grandes debilidades de las políticas educativas en nuestro país y cómo ésta ha contribuido a aumentar las

desigualdades entre niños y niñas por razones socio-económicas, territoriales, étnicas y de diversidad funcional, generando mayores niveles de segregación escolar. El tercer y último capítulo, de este bloque, se centra en cómo el reto global que ha supuesto la necesidad de dar respuesta a la educación online puede llegar a convertirse, si se superan las brechas sociales, en una potente palanca para la innovación ensayando fórmulas excepcionales ante problemas anteriormente inexistentes que traten de dar respuesta a un escenario incierto y complejo.

En el tercer bloque se abordan los problemas de salud de la infancia en España, de manera que, tras un primer capítulo de carácter general en el que se examinan los principales problemas y retos de la salud infantil en nuestro país antes y después de la Covid-19, en los siguientes nos detenemos en dos aspectos particulares de gran relevancia para la salud de la infancia, cuya importancia se ha acrecentado más aún como consecuencia de la pandemia. Nos estamos refiriendo a la obesidad infantil y a los problemas relacionados con la salud mental, a los que les dedicamos específicamente los capítulos octavo y noveno, respectivamente. En los mismos se subrayan las estrechas conexiones existentes entre ambas cuestiones y las realidades socioeconómicas de las familias, así como el enorme reto que supone incrementar el sentido de responsabilidad de autoridades políticas y sociedad en su conjunto ante la necesidad de afrontar decididamente y en toda su complejidad tales problemáticas, de gran transcendencia para la salud presente y futura de nuestra infancia.

Finalmente, el cuarto bloque está dedicado a analizar la protección de niños, niñas y adolescentes en general y en situaciones de especial vulnerabilidad –antes y durante la pandemia, haciendo especial hincapié en la adopción de medidas– para que esta protección sea realmente efectiva en todos los ámbitos en los que se produce el desarrollo infantil. Este análisis, al igual que en el resto de los bloques, se realiza en tres capítulos. En el primero de ellos se plantea la necesidad no de proteger a los niños, si no de proteger sus derechos. La visión asistencialista adoptada durante el confinamiento ha impedido que entrase en juego el enfoque de derechos, lo que ha limitado considerablemente la participación de los niños y niñas en la toma de decisiones que tan seriamente han limitado algunos de sus derechos como, por ejemplo, el juego, el ocio y el esparcimiento o todos los derechos asociados a la asistencia a la escuela de manera presencial. A continuación se incluye un capítulo que analiza los efectos de la pandemia en un colectivo especialmente vulnerable, como es la infancia migrante, que ha visto multiplicadas las vulneraciones de sus derechos que ya se producían antes de que se decretase la emergencia sanitaria. El bloque concluye con un análisis teórico del concepto de infancia como “bien jurídico colectivo” que puede arrojar algo de luz al definir las políticas públicas de protección a la infancia desde el modelo de la reconstrucción social para que se enfrenta en estos momentos nuestro país.

No quisiéramos terminar esta breve presentación sin manifestar nuestro más sincero agradecimiento a todas aquellas personas que han hecho posible la elaboración de este trabajo y, en particular, a las y los autores de cada uno de los capítulos por sus valiosas contribuciones desinteresadas y su admirable esfuerzo de síntesis y de actualización, así como al equipo de UNICEF España por su apoyo en la realización de este número de Cuaderno para el Debate. Nuestro principal deseo es que esta obra pueda ser un instrumento útil para contribuir al necesario debate sobre cómo conseguir, entre todos, mejorar la vida de la infancia más vulnerable en España y proporcionar a las generaciones más jóvenes un mundo de oportunidades para un futuro mejor.

## BIENESTAR MATERIAL



# 1. EL ROSTRO INFANTIL DE LA POBREZA EN ESPAÑA: UN PROBLEMA ESTRUCTURAL QUE SE RECRUDECE

---

**Salvador Pérez Moreno**

**Elena Bárcena Martín**

Universidad de Málaga y EQUALITAS

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por 196 países, establece muy claramente que los Estados se comprometen a asegurar a todos los niños la protección y atención necesarias para su bienestar. Ahora bien, ¿qué entendemos por bienestar en la infancia? No existe una definición universalmente aceptada, y en ocasiones solemos utilizar este término como sinónimo de buenas condiciones de vida, calidad de vida, o incluso felicidad. En cualquier caso, las múltiples definiciones y enfoques, tanto en lo referente al bienestar objetivo como subjetivo, en general coinciden en que se trata de un aspecto multidimensional, que va desde el bienestar material al bienestar emocional, pasando por el bienestar físico y social. Quizá, de una manera poco precisa aunque clarificadora, podríamos identificar el bienestar de la infancia con todo aquello que es verdaderamente importante para la vida de los niños, niñas y adolescentes –a continuación utilizamos el término niño(s) como denominación genérica para referirnos a estos colectivos–.

Centrándonos en el bienestar material, si entendemos por este el disfrute de ciertas condiciones materiales importantes para el desarrollo pleno de los niños, no cabe duda de que en los denominados países ricos la prosperidad no siempre es compartida por todos y son muchos los niños que viven en situación de vulnerabilidad y no tienen a su alcance los medios materiales más esenciales para poder desarrollar plenamente todo su potencial. Así, las múltiples inequidades que caracterizan a nuestras sociedades terminan incidiendo particularmente en niños, que son especialmente vulnerables a las desventajas y privaciones que se derivan de la falta de equidad.

## 1. EL PROBLEMA DE LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

Una de las principales manifestaciones de la falta de equidad en la infancia es precisamente la pobreza infantil. Aunque esta no es un fenómeno nuevo en nuestro entorno, en los últimos tiempos, después de años de invisibilidad en el debate público, parece existir una creciente preocupación por el problema de la pobreza infantil y sus consecuencias presentes y futuras en España. La magnitud y relevancia del problema ha llevado a que la sociedad civil y autoridades públicas hayan superado ciertos tabúes y empiecen a abordar esta realidad sin complejos.

También desde los organismos internacionales son muy elocuentes en sus recomendaciones a España sobre la lacra social que supone los altos niveles de pobreza que padecemos –véanse, por ejemplo, las Observaciones finales a España del Comité de los Derechos del Niño (2018) o la declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos

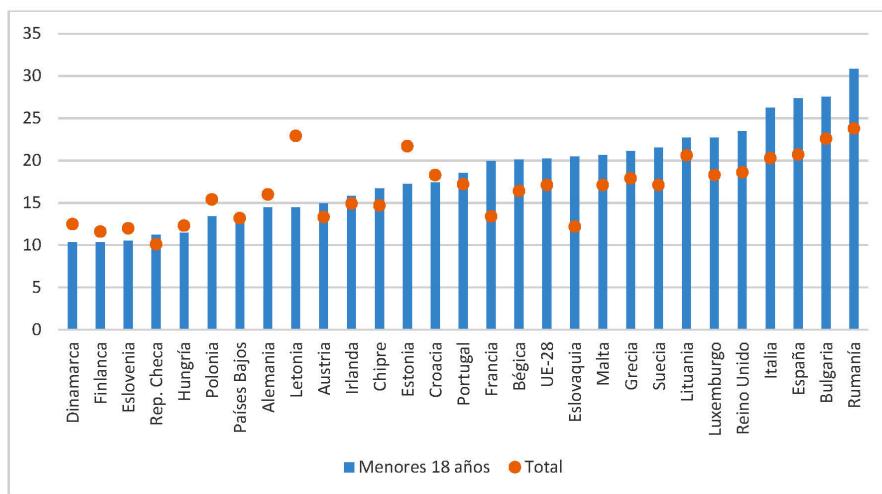
humanos, Philip Alston, tras su visita oficial a España entre el 27 de enero y el 7 de febrero de 2020, justo antes de que se desatara la pandemia (ONU, 2020). No obstante, conviene subrayar que, desde determinados sectores de la sociedad, todavía persisten ciertas dosis de escepticismo e incluso negacionismo acerca del problema real de la pobreza infantil en España. Dichas posturas pueden ser, en cierta medida, fruto de la utilización de prismas equivocados, más propios de países en desarrollo que de los denominados países ricos. La pobreza infantil en nuestro entorno es más una realidad estrechamente conectada con la desigualdad y la exclusión social. En este sentido, es importante tener presente que cuando hablamos de la pobreza infantil en países como España no nos estamos refiriendo a la falta de alimentos o agua potable, la ausencia de escolarización o la imposibilidad de acceder a la sanidad, sino a situaciones de desventajas que padecen muchos niños, como privaciones materiales importantes para su vida diaria, malnutrición y baja calidad de la alimentación, fracaso escolar y abandono educativo temprano, menores oportunidades de viajar y participar en actividades sociales y de ocio de su colegio o comunidad, o las tensiones y violencia verbal y física que tienden a surgir en hogares con dificultades económicas. Sin duda, sin llegar a alcanzar la gravedad que significa ser un niño pobre en un país en desarrollo, estas desventajas que caracterizan a la pobreza relativa presente en nuestras sociedades tienden a retroalimentarse y perpetuarse a través de múltiples mecanismos, incidiendo significativamente en el bienestar presente y futuro de los menores, generando estigmatización, ahondando en la brecha de oportunidades y dificultando la movilidad social. Así, vivir los primeros años de vida en situaciones de pobreza tiene consecuencias negativas en términos de salud, educación y desarrollo general del niño, lo cual puede marcar toda su vida, incluyendo sus posibilidades de empleo y salario, contribuyendo así a promover la desigualdad en el largo plazo y a alimentar la trasmisión intergeneracional de la pobreza.

Aun asumiendo las múltiples carencias que engloba la pobreza infantil, con frecuencia solemos centrarnos en la carencia monetaria de los hogares para su cuantificación e identificación de perfiles socioeconómicos, así como para ciertos aspectos del diseño y evaluación de políticas públicas. En esta línea, en la Unión Europea el indicador más usual sobre pobreza infantil es la denominada tasa de riesgo de pobreza. Se trata de una medida de pobreza relativa –contempla los recursos económicos de los que dispone el hogar en el que habita un individuo en relación con el nivel de vida de la sociedad en la que vive– que mide el porcentaje de menores de 18 años que habitan en hogares cuya renta total equivalente anual –tras aplicar una escala de equivalencia que tiene en cuenta el número y la edad de los miembros del hogar– está por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60% de la renta del hogar disponible mediana equivalente. Dicho indicador de pobreza monetaria tiene también la particularidad que suele estar bastante correlacionado con otras carencias materiales conectadas con las condiciones de la vivienda, la posibilidad de disponer de ciertos bienes materiales esenciales (automóvil, teléfono, televisor o lavadora), o la capacidad para poder acceder a una dieta equilibrada o atender a ciertos gastos imprevistos o relacionados con el ocio familiar.

Centrándonos en la mencionada aproximación relativa para la medición de la pobreza monetaria, de acuerdo con los datos de EU-SILC (Encuesta de condiciones de vida de la Unión Europea) publicados por Eurostat, en la Figura 1 observamos que ya antes de la pandemia España presentaba una de las tasas de riesgo de pobreza infantil más elevadas entre los países europeos.

En concreto, era el tercer país con mayores niveles de pobreza infantil, con un 27,4% (unos 2,3 millones de niños) en 2019<sup>1</sup>, solo superada por Bulgaria y Rumanía, y muy por encima de la media europea (20,2%). Más aún, España ocupaba también la tercera posición en el ranking de países con mayor diferencia entre la tasa de riesgo de pobreza general de la población (20,7%) y la tasa de riesgo de pobreza infantil, solo por detrás de Rumanía y Eslovaquia; mientras que países como Letonia, Estonia, Dinamarca, Polonia, Alemania, Eslovenia, Finlandia, Croacia o Hungría presentan tasas de pobreza infantil inferiores a las tasas de pobreza de la población en general, lo que evidencia que la mayor incidencia de la pobreza en la infancia no es algo natural que ocurre irremediablemente en todos los contextos sino que responde a circunstancias y prioridades políticas.

**FIGURA 1.** Tasa de riesgo de pobreza en los países de la Unión Europea (2019)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de EU-SILC (Eurostat).

La evolución reciente de la pobreza infantil en España muestra que la proporción de menores en hogares pobres ya era elevada antes de la crisis de 2008 (27,3%) a pesar de que veníamos de un largo periodo de expansión económica de más de una década.

Esto evidencia que la pobreza infantil en nuestro país es un problema claramente estructural y no coyuntural. No obstante, y dado que la mayoría de los niños viven en hogares que dependen de rentas generadas en el mercado de trabajo y estas se ven claramente perjudicadas en las etapas recesivas –mayores tasas de paro, reducciones salariales, mayor inestabilidad laboral, etc.–, la crisis económica conllevó un repunte significativo de la pobreza, con especial incidencia sobre los menores, situando al 30,2% de los niños en España por debajo del umbral de la pobreza en

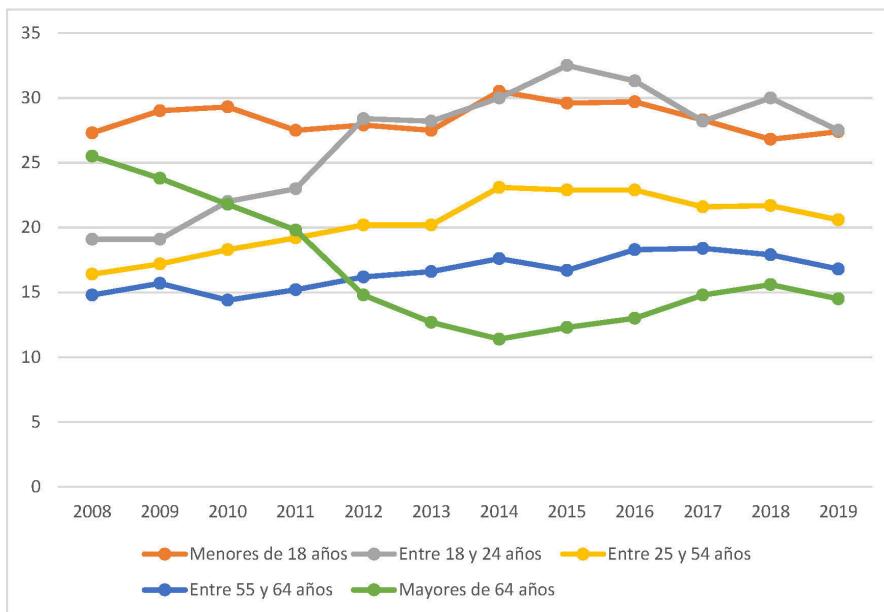
1 La correcta interpretación de los datos sobre pobreza monetaria que se muestran en este trabajo requiere precisar que la renta anual que recoge la encuesta se refiere al año anterior. Por otro lado, conviene no confundir la tasa de riesgo de pobreza con la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, conocida como tasa AROPE, que tiene en cuenta, además de la pobreza monetaria, la privación material y la baja intensidad laboral del hogar. En este caso, el porcentaje de niños bajo los umbrales establecidos en al menos uno de los tres aspectos asciende al 30,3%, esto es, unos 2,5 millones.

2014, frente al 22,1% de la población. Así, la pobreza infantil, ya de por sí muy elevada antes de la crisis, aumentó a niveles aún más alarmantes, lo que condujo a dar más visibilidad a esta preocupante realidad que hasta entonces había pasado ampliamente desapercibida en las agendas políticas. Posteriormente, tras la fase de recuperación económica, de acuerdo con los últimos datos disponibles anteriores a la pandemia, el porcentaje de niños que vivían en situación de pobreza todavía era superior a los que teníamos antes de la crisis de 2008.

En comparación con otros grupos de edad, se constata que los menores de 18 años, junto con los jóvenes entre 18 y 24 años, son las dos cohortes más fustigadas por la pobreza, muy por encima del resto de la población y, en particular, de los mayores de 64 años. En un contexto de caída de las rentas del trabajo, el mantenimiento o ligera revalorización de las pensiones ha significado una mejora de los jubilados en relación al resto de la población, especialmente en los años de recesión económica. A este respecto, conviene llamar la atención que esta situación podría ser utilizada como argumento para un supuesto conflicto entre generaciones, si bien tales desequilibrios entre grupos demográficos no responden tanto a un desarrollo extravagante de la política de pensiones en España como a otros factores que están detrás de las elevadas tasas de pobreza infantil en nuestro país, como las disfunciones del mercado de trabajo español – desempleo, dualidad, precariedad, baja productividad, bajos salarios, etc. – o al cicatrido desarrollo de la política familiar que caracteriza a nuestro Estado de bienestar (véase, por ejemplo, Muñoz de Bustillo, 2019), cuestiones sobre las que se abundarán en las siguientes contribuciones de este bloque sobre bienestar material de la infancia.

**La pobreza infantil en España es un problema eminentemente estructural, si bien tiende a agravarse en los períodos de deterioro económico y no se reduce significativamente en las fases expansivas, siendo la infancia, junto con los jóvenes, el grupo de edad que sistemáticamente viene padeciendo mayores niveles de pobreza.**

**FIGURA 2.** Tasa de riesgo de pobreza en España (2008-2019)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida.

## 2. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL IMPACTO DE LA CRISIS

A estas alturas de la pandemia, podemos vislumbrar que, aunque los niños no están siendo los más afectados por la emergencia sanitaria (los síntomas están siendo menos graves y las complicaciones infrecuentes), al igual que ocurrió con la crisis financiera de 2008, pueden terminar siendo el grupo de edad más perjudicado por la crisis económica y social desencadenada a raíz de la Covid-19. Así se desprende de los primeros informes sobre las consecuencias económicas de la pandemia para la infancia en España, tales como los elaborados por UNICEF (2020) y Save the Children (2020). Dichos informes ponen de manifiesto que estamos asistiendo a un súbito y preocupante agravamiento de la pobreza infantil, de manera que nunca antes tantas familias se habían empobrecido de una forma tan rápida.

Sin ánimo de elucubrar sobre posibles estimaciones acerca del impacto de la Covid-19 sobre la pobreza infantil durante este primer año de pandemia o en los años sucesivos, para poder valorar el impacto sobre la infancia, parece fundamental, en primer lugar, identificar los perfiles socioeconómicos más vulnerables, que son, por lo general, los más proclives a sufrir las consecuencias de la crisis de manera más acentuada.

En el Cuadro 1 se presentan las tasas de riesgo de pobreza antes de la crisis y la distribución de los niños en España por perfiles sociodemográficos de los hogares. Como puede constatarse, determinados perfiles de hogares ya partían claramente de una situación de desventaja, con elevados niveles de pobreza, más o menos persistentes, incluso en etapas de bonanza económica.

Se trata de colectivos especialmente vulnerables cuyo grado de resiliencia ante la crisis es significativamente menor al de otros grupos sociales.

Como era de esperar, entre los perfiles más vulnerables, se encuentran los hogares monoparentales –según el INE, cuatro de cada cinco encabezados por mujeres–, las familias con más hijos a cargo, los hogares cuyo sustentador principal<sup>2</sup> es menor de 35 años, es mujer, inmigrante, padece alguna enfermedad crónica o tiene bajo nivel educativo, y, en general, aquellos hogares que tienen una baja intensidad laboral, lo cual suele ir de la mano de una elevada precariedad laboral y una alta rotación en sus puestos de trabajo. No debemos olvidar, asimismo, otros agravantes derivados de problemáticas específicas que sufren determinados colectivos de menores como aquellos que sufren alguna discapacidad o tienen necesidades educativas especiales, quienes pertenecen a la comunidad gitana, los que están bajo la tutela del Estado o muchos niños que viven en zonas rurales mal comunicadas y con acceso a internet limitado, que sufren de manera permanente situaciones especialmente vulnerables y menores oportunidades.

## CUADRO 1

ESPAÑA, 2019

	TASA DE POBREZA INFANTIL	PORCENTAJE DE NIÑOS EN LA POBLACIÓN
Características del hogar:		
Monorantel	43,6%	7,3%
2 adultos 1 niño	16,5%	19,2%
2 adultos 2 niños	20,9%	43,8%
2 adultos 3 niños	42,5%	14,9%
Baja intensidad laboral	76,2%	10,6%
Características del sustentador principal:		
Menor de 35 años	47,3%	11,3%
35-45 años	24,4%	42,7%
45-55 años	24,2%	37,8%
55-65 años	30,3%	5,5%
65-75 años	27,3%	1,7%
75 o más años	33,7%	0,9%
Mujer	30,4%	31,8%
Inmigrante	56,9%	20,7%
Enfermo	34,7%	15,8%
Con educación terciaria	10,1%	41,8%
Con educación secundaria	35,6%	47,6%
Con educación primaria	59,5%	10,6%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida.

Además de considerar las profundas desigualdades en términos de vulnerabilidad socioeconómica existentes por perfiles sociodemográficos con anterioridad a la crisis, cabe plantearse también cómo se distribuía la pobreza infantil por ramas de actividad económica, dada la particular naturaleza de esta crisis económica, con un impacto muy desigual según actividades.

2 El sustentador principal se ha definido como la persona del hogar que percibe mayor renta y, en caso de igualdad entre miembros del hogar, el de mayor edad.

Así, atendiendo al sistema de clasificación de las actividades económicas NACE (Nomenclatura estadística de actividades económicas de la Comunidad Europea), en el Cuadro 2 se muestra como buena parte de los niños antes de la crisis vivían en hogares cuyos sustentadores principales trabajaban en ocupaciones relacionadas con actividades económicas que conllevan un consumo social (especialmente, las relacionadas con el turismo y el ocio), altamente susceptibles de ser afectadas por las medidas de distanciamiento social necesarias para contener el contagio. Tomando estos datos como punto de partida, y considerando la información disponible sobre las ocupaciones que se están viendo afectadas con más intensidad por la caída de la actividad económica, podemos tratar de inferir en qué medida dichos impactos económicos están afectando a los niños.

## CUADRO 2

ESPAÑA, 2019

CLASIFICACIÓN NACE		PORCENTAJE DE NIÑOS POR ACTIVIDAD DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL
A	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	5,5%
B	Industrias extractivas	0,4%
C	Industria manufacturera	15,6%
D	Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	0,7%
E	Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	1,5%
F	Construcción	9,6%
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	13,2%
H	Transporte y Almacenamiento	5,6%
I	Hostelería	5,9%
J	Información y comunicaciones	2,7%
K	Actividades financieras y de seguro	3,6%
L	Actividades inmobiliarias	0,3%
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	3,9%
N	Actividades administrativas y servicios auxiliares	3,7%
O	Administración pública y defensa, seguridad social obligatoria	8,5%
P	Educación	7,8%
Q	Actividades sanitarias y de servicios sociales	7,0%
R	Actividades artísticas recreativas y de entretenimiento	1,0%
S	Otros servicios	2,1%
T	Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, actividades de los hogares como productores de bienes y servicio para uso propio	1,3%
U	Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	0,1%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida.

No cabe duda de que la crisis por la Covid-19 está teniendo un impacto muy desigual por ramas de actividad –véanse, por ejemplo, Méndez (2020) o Palomino et al. (2020)–. Son los servicios como la hostelería, la restauración, el trabajo doméstico o el comercio que no es de primera necesidad algunos de los sectores más castigados. Podemos hablar, en general, de las actividades económicas que requieren un contacto físico entre las personas, poco susceptibles de llevarse a cabo a través

de teletrabajo. En este sentido, cabe considerar que muchas de las ocupaciones que más están reduciendo su actividad por la pandemia son aquellas que requieren un menor nivel de cualificación y que ya antes de la crisis presentaban mayores tasas de pobreza.

Son ocupaciones desarrolladas mayoritariamente por trabajadores con contratos laborales temporales y/o a tiempo parcial no deseados, entre los cuales los jóvenes y las mujeres tienden a estar sobrerepresentados. Así, todo parece indicar que muchos hogares con niños, que en buena medida ya presentaban cuadros de vulnerabilidad previos a la crisis, se han visto seriamente afectados por la reducción de la actividad económica a consecuencia de la Covid-19 en términos de empleo, que, no olvidemos, es la principal fuente de ingresos para la mayoría de los hogares.

En definitiva, con las limitaciones de información existentes, los análisis parecen corroborar que, aunque las condiciones de vida de todos los niños se están viendo negativamente afectadas, los impactos están siendo más graves entre los más vulnerables, desatando, pues, un efecto amplificador de las desigualdades preexistentes. En este sentido, conviene no olvidar que, junto a las consecuencias del deterioro económico que está sufriendo la infancia más vulnerable socioeconómicamente, que está suponiendo una merma importante en sus posibilidades materiales para satisfacer sus necesidades más esenciales, hay que tener en cuenta todas las desventajas en materia de salud, educación o protección interrelacionadas entre sí que esta crisis está conllevando para la infancia. Todo ello supone una inequívoca llamada a la responsabilidad y a la acción de nuestras autoridades políticas en un momento tan trascendental como el que estamos viviendo.

**A través, sobre todo, de su impacto sobre el empleo, la crisis de la Covid-19 ha provocado un súbito y preocupante agravamiento de la pobreza infantil y, con ello, de las desigualdades preexistentes en la infancia, con graves consecuencias para los niños, niñas y adolescentes más vulnerables.**

### 3. RESPUESTAS POLÍTICAS EN CLAVE DE INFANCIA

El reciente informe publicado por la Oficina de Investigación de UNICEF-Innocenti (2020) bajo el título “Mundos de influencia: ¿Cuáles son los determinantes del bienestar infantil en los países ricos?” presenta un modelo de esferas de influencia concéntricas para explicar la interacción de los niños con su entorno y cómo este influye en su desarrollo. En torno al niño, sitúa, en primer lugar, al ‘mundo de la infancia’, que abarca los factores que un niño experimenta de primera mano (sus actividades y relaciones, entre otras, con familia y compañeros); en segundo lugar, el ‘mundo en torno a la infancia’, que comprende los recursos y las redes de contactos, que tiene en cuenta la situación económica del hogar, la calidad del barrio o los vínculos con las personas del entorno del niño; y, en tercer lugar, el ‘mundo en general’, que, además del contexto económico, social y ambiental general, incluye las políticas públicas que son relevantes directa o indirectamente para el bienestar de la infancia, que van desde las políticas sociales, educativas o sanitarias<sup>3</sup> hasta otras

<sup>3</sup> Cabe subrayar que, en relación con las políticas sociales, educativas y de salud, dicho informe elabora una clasificación en la que España, entre los 41 países examinados, ocupa los lugares 36, 31 y 25, respectivamente, atendiendo a la adecuación de dichas políticas en aras al bienestar infantil.

políticas socioeconómicas relacionadas menos directamente con la infancia, como las políticas laborales, aunque también con una incidencia significativa en su bienestar presente y futuro.

Parece evidente, pues, que las políticas públicas desempeñan un papel fundamental en el bienestar de la infancia y, en particular, en la lucha contra la pobreza infantil. Asimismo, otro aspecto básico del que debemos partir es que cualquier actuación pública que persiga avanzar firmemente en el bienestar de la infancia y mejorar las condiciones de vida especialmente de la infancia más vulnerable debe ser integral y transversal, de manera que abarque todas las políticas públicas relevantes para la infancia, con una coordinación efectiva entre los distintos niveles de las administraciones públicas, y plenamente alineada con las principales políticas rectoras de ámbito europeo e internacional. En este sentido, los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en 2017, que subraya la importancia de la igualdad de oportunidades y la protección social, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, donde los derechos y el bienestar de la infancia ocupan un lugar predominante, deberían ser la guía para toda estrategia que pretenda impulsar el bienestar de la infancia.

Si descendemos a líneas de actuación más concretas en el ámbito de la lucha contra la pobreza infantil, aun sin entrar en las disparidades territoriales existentes en nuestro país, hemos de subrayar, en primer lugar, que conviene distinguir entre las intervenciones públicas destinadas a afrontar situaciones de emergencia derivadas de la crisis sanitaria y las actuaciones que pretenden abordar las causas o raíces del problema estructural de la pobreza infantil en España. En relación con las primeras, cabe decir que, a pesar de sus limitaciones, la red pública de protección social existente en nuestro país, junto con la red informal de apoyo de la familia tan desarrollada en nuestra sociedad, está permitiendo amortiguar el enorme impacto socioeconómico de la pandemia. A ello hay que añadir un conjunto de medidas específicas adoptadas en los primeros meses de la pandemia por las distintas Administraciones Públicas, como las relacionadas con la garantía de suministros básicos, las ayudas en materia de alquiler o pago de hipotecas o la adopción del Ingreso Mínimo Vital (IMV) y el apoyo público a los expedientes de regulación temporal de empleo para evitar despidos y, de alguna forma, canalizar prestaciones hacia ciertos colectivos. Se trata de medidas en su mayoría de carácter general, dirigidas a toda la población, aunque con importante incidencia sobre la infancia. Como se analiza en el capítulo siguiente, mientras que buena parte de las medidas pretenden ser transitorias para atender a la situación de emergencia generada por la Covid-19, el IMV –que de momento ha demostrado ser un instrumento que está muy lejos de ser una renta de emergencia con mínimos trámites administrativos– presenta vocación de permanencia más allá de la pandemia y pretende dar respuesta permanente a las consecuencias de la realidad estructural de la pobreza infantil, en línea con los sistemas nacionales de rentas mínimas existentes en los países de nuestro entorno.

Así las cosas, además de atender a las situaciones de emergencia suscitadas por la pandemia para evitar que familias vulnerables emponen su situación y se cronifique, y más allá del importante paso que ha supuesto disponer de un sistema nacional de rentas mínimas como el IMV para combatir la pobreza severa, es momento de alzar la vista y abordar decididamente el problema estructural de la pobreza infantil que presenta España. En esta línea, el ambicioso plan de recuperación *Next Generation EU* de la Unión Europea, que pretende apoyar a los países con inversiones y reformas, nos ofrece una oportunidad para impulsar un modelo de prosperidad compartida y sostenible en el que los derechos y necesidades de la infancia ocupen la prioridad que merece en las agendas y presupuestos públicos, de manera que los diversos proyectos de transición energética

o transformación digital que se deriven del mismo incorporen una perspectiva de infancia que tenga en cuenta los derechos y necesidades de las nuevas generaciones. En este contexto, y de acuerdo con las recomendaciones que las autoridades europeas e internacionales vienen realizando a España en los últimos años, al margen de actuaciones más transversales como la implementación de la Garantía Infantil Europea –cuyas actuaciones van desde la vivienda hasta la nutrición pasando por la sanidad y educación–, en los siguientes dos capítulos nos detenemos en dos grandes áreas de debate estrechamente relacionadas con el bienestar material de la infancia: a) la necesidad de fortalecer el sistema de protección social para garantizar los derechos de la infancia y, en particular, en lo concerniente al debate sobre el diseño y puesta en marcha de un sistema de prestación por hijo a cargo acorde con la mayoría de los países europeos; y b) la necesidad de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, de manera que compatibilice la reducción de la elevada e injustificada precariedad laboral con un incremento de la productividad y permita avanzar en la conciliación laboral y familiar.

Para finalizar, es importante subrayar que muy probablemente la actual crisis provocada por la Covid-19 no solo va a marcar el presente de muchos niños, si no que puede condicionar significativamente sus vidas, cuanto menos, durante la próxima década. Nuestra sociedad está en deuda con niños/as, adolescentes y jóvenes, quienes se van a tener que enfrentar a un mundo lleno de oportunidades, pero también cargado de incertidumbre y dificultades, muchas de ellas, arrastradas de las dos últimas crisis económicas. Aprovechemos la oportunidad que nos brinda la actual crisis para que, dejando a un lado las estériles disputas partidistas marcadas simplemente por el interés electoral a corto plazo, aunemos fuerzas para que la crisis suponga un punto de inflexión y podamos emprender, sobre la base de una capacidad del Estado reforzada que permita responder al enorme desafío al que nos enfrentamos, una reconstrucción económica y social que permita sentar las bases para un mayor bienestar presente y futuro de las nuevas generaciones.

**Debemos impulsar actuaciones políticas para paliar las situaciones de emergencia provocadas por la Covid-19, al tiempo que aprovechamos la oportunidad para abordar decididamente el problema estructural de la pobreza infantil en España.**

## BIBLIOGRAFÍA

- Comité de los Derechos del Niño (2018). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España*. Naciones Unidas.
- Méndez, R. (2020). *Sitiados por la pandemia. Del colapso a la reconstrucción: apuntes geográficos*. Revives, Madrid.
- Muñoz de Bustillo, R. (2019). *Mitos y realidades del estado de bienestar*. Alianza Editorial, Madrid.
- ONU (2020). *Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre la conclusión de su visita oficial a España*. Naciones Unidas.
- Palomino, J.C., Rodríguez, J.G. y Sebastián, R. (2020). Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe. *European Economic Review*, 129.
- Save the Children (2020). *Infancia en reconstrucción. Medidas para luchar contra la desigualdad en la nueva normalidad*. Save the Children España, Madrid.
- UNICEF (2020). *Impacto de la crisis por Covid-19 sobre los niños y niñas más vulnerables*. UNICEF Comité español, Madrid.
- UNICEF Innocenti (2020). Worlds of Influence: Understanding what shapes child well-being in rich countries, *Innocenti Report Card 16*, UNICEF Office of Research – Innocenti, Florencia.



## 2. POBREZA INFANTIL Y PRESTACIONES MONETARIAS

**Olga Cantó Sánchez**

Universidad de Alcalá y EQUALITAS

**Luis Ayala Cañón**

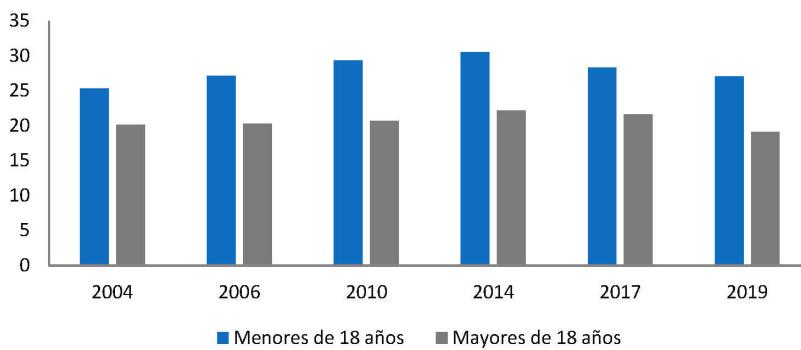
Universidad Nacional de Educación a Distancia y EQUALITAS

### 1. LA REALIDAD PRE-COVID

Como se ha puesto de manifiesto en el capítulo anterior, uno de los resultados más consensuados en los estudios sobre el bienestar de la infancia en España es que en las dos últimas décadas los menores han soportado niveles de pobreza muy superiores a los del conjunto de la población. Este riesgo diferencial de pobreza es, de hecho, uno de los rasgos más distintivos de la realidad social española.

La vulnerabilidad de la infancia, medida a través de la insuficiencia de los ingresos del hogar, ya alcanzaba cotas muy altas en el contexto comparado antes de 2008, se agravó con la crisis de la década pasada y puede acelerarse ahora con la llegada de la pandemia de la Covid-19. Las fuentes de datos que recogen información sobre diferentes dimensiones del bienestar de los hogares en los últimos años coinciden en mostrar un retrato muy desfavorable de la situación de los hogares con menores dependientes y una creciente insuficiencia de recursos para escapar del riesgo de pobreza.

**FIGURA 1.** Tasa de riesgo de pobreza, España 2004-2019



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

En la Figura 1 se presenta la incidencia de la pobreza entre la población española menor de 18 años y el resto desde 2004 hasta 2019, última fecha de publicación de la *Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV) –recordemos que la renta anual que recoge la encuesta se refiere al año anterior–. Los indicadores muestran claramente que el riesgo de pobreza es sistemáticamente mayor en la infancia y esta diferencia se ha ido agravando con el tiempo. Cabe recordar que la pobreza en estos hogares

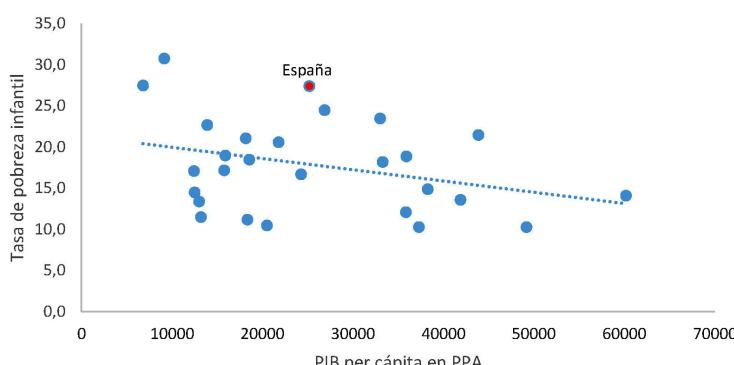
ya se había incrementado de forma lenta, pero constante, en los años noventa del siglo pasado y que en el período de bonanza económica anterior a la crisis de 2008 la brecha no disminuyó. La mejora de los indicadores macroeconómicos y de la creación de empleo no modificó esta situación. Los datos más recientes previos a la pandemia mostraban, además, que en los últimos años de recuperación económica –entre 2015 y 2019– el riesgo de pobreza se había ido reduciendo más lentamente en los hogares con menores de edad que en el resto.

En términos comparados con el resto de los países de la Unión Europea, destaca que las tasas de riesgo de pobreza infantil en España previas a la crisis de la Covid-19 eran ya muy altas y nos situaban a la cabeza del continente junto a Rumanía, Bulgaria e Italia, como poníamos de relieve en la Figura 1 del primer capítulo. El rango de variación de la incidencia de la pobreza en los Estados miembros es ciertamente amplio y mientras que en la mayoría de los países nórdicos –Finlandia y Dinamarca– y algunos de países del Este las tasas son muy bajas, moviéndose entre el 10 y el 15%, en Italia, España, Bulgaria y Rumanía alcanzan valores superiores al 25%. Esta mala posición en el ranking no es un hecho reciente, sino que la experiencia española se caracteriza desde hace décadas por sufrir los menores de edad niveles de vulnerabilidad económica sensiblemente mayores a los de la mayoría de los países europeos. Tal resultado no es ajeno a la escasa dotación de recursos dedicados a la protección de la infancia y a los límites del sistema de impuestos y prestaciones monetarias para aliviar sustancialmente los problemas de vulnerabilidad económica y pobreza de los hogares con niños.

Relacionados con esta alta incidencia de la pobreza, hay dos rasgos que prevalecen en su retrato en el caso de la infancia en España. Uno es que su elevada magnitud es impropia de un país con un alto nivel de renta. La incidencia de la pobreza en los menores es muy superior a la que correspondería a nuestro PIB per cápita, tal como se puede apreciar en el Cuadro 2. Esta falta de correspondencia pone de relieve la incapacidad de nuestro país para traducir el crecimiento económico en mayor bienestar y mayores oportunidades para la infancia.

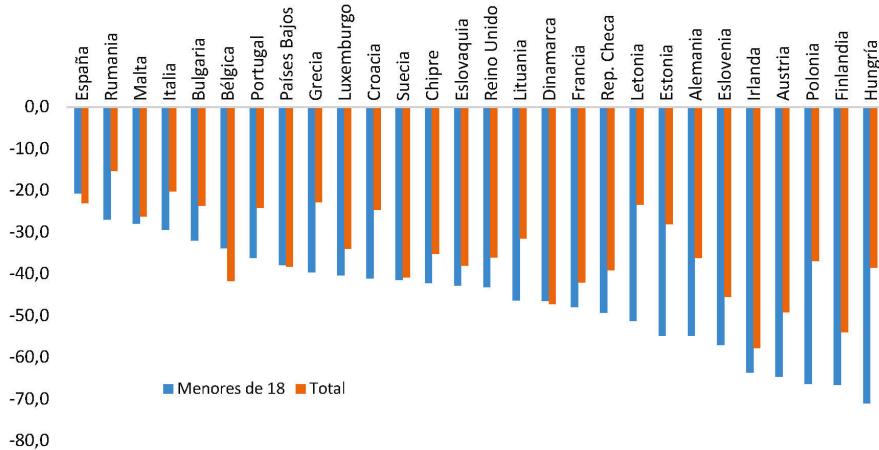
Preocupante es, sobre todo, que la mejora en los indicadores de convergencia macroeconómica en las tres últimas décadas respecto a los países de la Unión Europea no haya dado lugar a un acercamiento similar en los ingresos y las condiciones de vida de la infancia.

**FIGURA 2.** Tasa riesgo de pobreza menores de 18 años y PIB real per cápita, países de la UE en 2019



**Fuente:** Elaboración propia a partir de EU-SILC (Eurostat). Los datos de pobreza infantil del Reino Unido corresponden a 2018.

**FIGURA 3.** Efecto sobre la pobreza de las prestaciones monetarias (sin considerar las pensiones), 2019



**Fuente:** Elaboración propia a partir de EU-SILC (Eurostat). Los datos del Reino Unido corresponden a 2018.

Un segundo rasgo es la debilidad del sistema español de prestaciones e impuestos en términos de su capacidad reductora de las situaciones de vulnerabilidad en la infancia. La ausencia de un sistema de prestaciones familiares similar al de los países de mayor renta dentro de la Unión Europea hace que España sea, precisamente, el país donde menor efecto tienen las prestaciones monetarias sobre la pobreza en los hogares con niños. En casi todos los países, estas prestaciones ofrecen una protección a los menores inferior a la del resto de la población, pero en España esa diferencia es la más grande y el efecto de estas prestaciones es el menor de toda la Unión Europea. Tal diferencial, además, como se ha señalado previamente, ha ido aumentando en el tiempo, ampliándose las diferencias en el riesgo de pobreza de adultos y niños.

La pobreza en los hogares con niños no solo es cada vez mayor, sino que tras la recesión de 2008 aumentó su cronicidad y su correlación con la privación material, lo que supone episodios de falta de renta cada vez más prolongados y un riesgo de padecer simultáneamente pobreza monetaria y privación material que, siendo el doble para los niños que para el conjunto de la población general durante la crisis, en 2018 era todavía un 44% mayor (Ayala et al., 2020). Antes de la pandemia, casi dos de cada diez menores llevaban tres o más años en situación de pobreza, mientras que esto le sucedía a poco más de una de cada diez personas del total de la población. Tal dato es preocupante, dada la abundante evidencia empírica que concluye que si la pobreza es intensa y duradera el entorno familiar se deteriora y los adultos dedican menos tiempo y recursos a los menores, lo que, inevitablemente, reduce su capital social futuro.

**En las últimas décadas los niños han soportado niveles de pobreza muy superiores al resto, lo que es impropio de un país con un alto nivel de renta. Gran parte de la explicación es la debilidad del sistema español de prestaciones e impuestos para reducir el riesgo de pobreza en la infancia.**

## 2. EL IMPACTO DE LA CRISIS DE LA COVID-19

Dada esta situación desfavorable de partida, no es sorprendente que, desde marzo de 2020, las consecuencias de la pandemia mundial de la Covid-19 estén teniendo efectos drásticos y negativos en las familias más vulnerables, muchas de ellas con menores. La paralización de gran parte de la economía supuso un incremento del desempleo sin precedentes en los dos primeros trimestres de 2020 de alrededor de un millón de ocupados menos, incluso a pesar de que las estadísticas no reflejen como parados a los afectados por expedientes de regulación temporal de empleo, y un aumento de la tasa de desempleo del 13,8 al 15,3 en poco más de medio año.

Estadísticas recientes de la Organización Internacional del Trabajo muestran que ha sido el Sur de Europa, junto a América Latina, el área donde mayores han sido las caídas en el número de horas trabajadas (ILO, 2020).

Las primeras estimaciones sobre el posible impacto redistributivo del confinamiento en Europa sobre los ingresos salariales de los trabajadores en ausencia de medidas adicionales de protección social confirman que la tasa de pobreza general aumentará en el continente entre un 3 y un 10 por ciento de media (dependiendo del escenario sanitario y de la duración del confinamiento, siendo ambas realidades peores en España) (Palomino et al., 2020). Adicionalmente, los confinamientos por la pandemia han tenido un efecto muy probable de aumento de las diferencias de ingresos entre países, reduciendo la cohesión social y territorial en Europa. Las medidas de confinamiento, además, no han afectado de la misma manera a cada mercado de trabajo. Los países del sur de Europa, y España en particular, tienen menos empleos susceptibles de trabajo remoto y quienes pueden acceder a él son trabajadores de mayor cualificación y salario que en otros países centroeuropeos. Además, los trabajos esenciales en el sur de Europa contienen una menor proporción de empleos de cualificación media y baja, lo que hace prever que el impacto del confinamiento sea significativamente mayor en las rentas más bajas de la población respecto a lo sucedido en otros países.

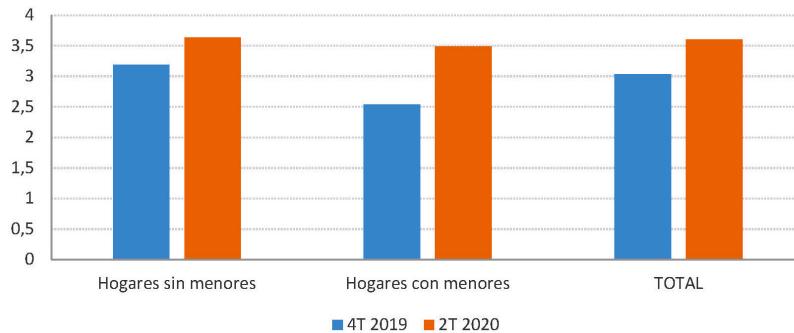
Focalizando el análisis en los hogares más vulnerables, Cáritas (2020) publicó el pasado mes de junio un primer informe sobre el impacto de esta crisis sobre las familias acompañadas por esta organización. En él se concluía que el efecto del aumento del desempleo se multiplicó por diez en las familias más vulnerables. Estos hogares vieron cómo sus ingresos se redujeron un tercio en los primeros meses de la pandemia, especialmente cuando procedían del empleo informal, lo que hizo que aumentara rápidamente la proporción de hogares en pobreza severa (aproximadamente un 30%). Este estudio constata también que la pandemia y las medidas de confinamiento suponen una carga adicional para las familias vulnerables con menores, en las que dos de cada diez hogares han tenido que renunciar a algún empleo para encargarse del cuidado de aquellos.

Centrando el análisis en la pobreza más severa, y a partir de los datos trimestrales de la Encuesta de Población Activa (EPA), la Figura 4 muestra que los efectos de la pandemia han sido muy rápidos y negativos en los hogares más pobres y, especialmente, en aquellos con menores a su cargo.

El porcentaje de hogares sin ingresos aumentó un 20 por ciento entre el último trimestre de 2019 y el segundo de 2020, pero en el caso de los hogares con menores dependientes este aumento fue prácticamente el doble (un 37%). Estos resultados apuntan de nuevo a que el impacto económico del confinamiento en España ha sido significativamente mayor en los hogares con menores dependientes

que en el resto, lo que resulta muy preocupante por las posibles consecuencias en el medio y largo plazo. Corremos el riesgo de que aumente la privación material de los menores en una fase crucial de su desarrollo y que estas situaciones de pobreza severa se cronifiquen a edades muy tempranas.

**FIGURA 4.** Porcentaje de hogares sin ingresos (con y sin menores), 2019-2020.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa (4º trimestre 2019 y 2º trimestre 2020).

Para las familias más jóvenes con menores la falta de oportunidades profesionales, el empeoramiento en las condiciones laborables y los problemas en el acceso a la vivienda pueden conducir a que estas nuevas generaciones se sientan excluidas de una sociedad que ven cada vez más injusta, lo que estaría contribuyendo a debilitar la cohesión social. Además, las dificultades de acceso al empleo y el aumento de la precariedad laboral reducen la probabilidad de emancipación y de fecundidad en un contexto de creciente envejecimiento de la sociedad.

**La pandemia mundial de la Covid-19 está teniendo un efecto devastador en las familias vulnerables con menores. La falta de oportunidades profesionales para los jóvenes, el empeoramiento en las condiciones laborales y los problemas en el acceso a la vivienda pueden conducir a un profundo debilitamiento de la cohesión social.**

### 3. POLÍTICAS A DEBATE

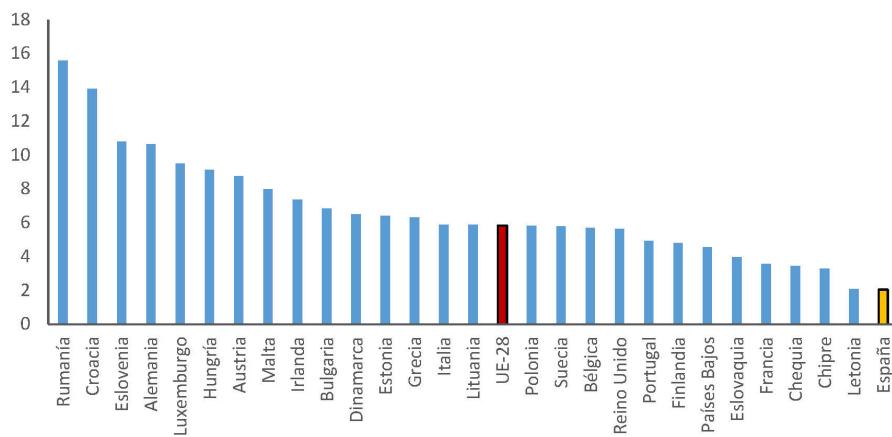
Dos preguntas inevitables son por qué en España los niños sufren más la pobreza que en otros países con un nivel de renta similar o incluso inferior y por qué las prestaciones monetarias reducen menos la pobreza en estas familias que en otros países. Resulta necesario revisar el diseño del sistema actual de prestaciones e impuestos e identificar las posibles reformas para dar respuesta a los problemas citados.

Esta doble tarea, obligatoria para conocer la extensión real de un factor claramente limitativo del bienestar en España, es todavía más pertinente en el actual contexto de la pandemia de la Covid-19.

Los dos principales rasgos de nuestro sistema de prestaciones e impuestos son el considerable peso redistributivo de las pensiones contributivas y la gran debilidad de las prestaciones condicionadas por renta y, más en particular, las de carácter familiar. El peso relativo de las políticas familiares

en el conjunto de las políticas sociales en España ha sido tradicionalmente muy bajo y los recursos destinados a ellas quedan muy lejos de los que dedican otros países de la Unión Europea. No sólo es relevante, además, el volumen del gasto en políticas familiares, sino cómo se organiza el sistema de prestaciones y deducciones impositivas. En el caso de España, estas políticas consisten esencialmente en las desgravaciones fiscales estatales y autonómicas, las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas, una prestación monetaria estatal por hijo condicionada por ingresos (la Prestación por Hijo a Cargo) y el Ingreso Mínimo Vital de reciente introducción.

**FIGURA 5.** Relación entre la cuantía de la prestación por hijo y la renta mediana en los países de la Unión Europea, 2017



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la EU-SILC (Eurostat) y Seguridad Social.

La gran diferencia con otros países europeos es la alta concentración de las ayudas a las familias en el IRPF, de las que los hogares con rentas más bajas no se benefician, y la baja cuantía de la prestación por hijo a cargo. Como puede apreciarse en el Cuadro 5, las prestaciones por hijo en España tienen una cuantía extremadamente baja en relación con la renta mediana del país, muy lejos de casi cualquier país europeo.

Nuestra prestación suponía en 2017 un 2 por ciento de la renta mediana mientras que en la media de la Unión Europea esa cuantía se acercaba al 6 por ciento, lo que era prácticamente el triple.

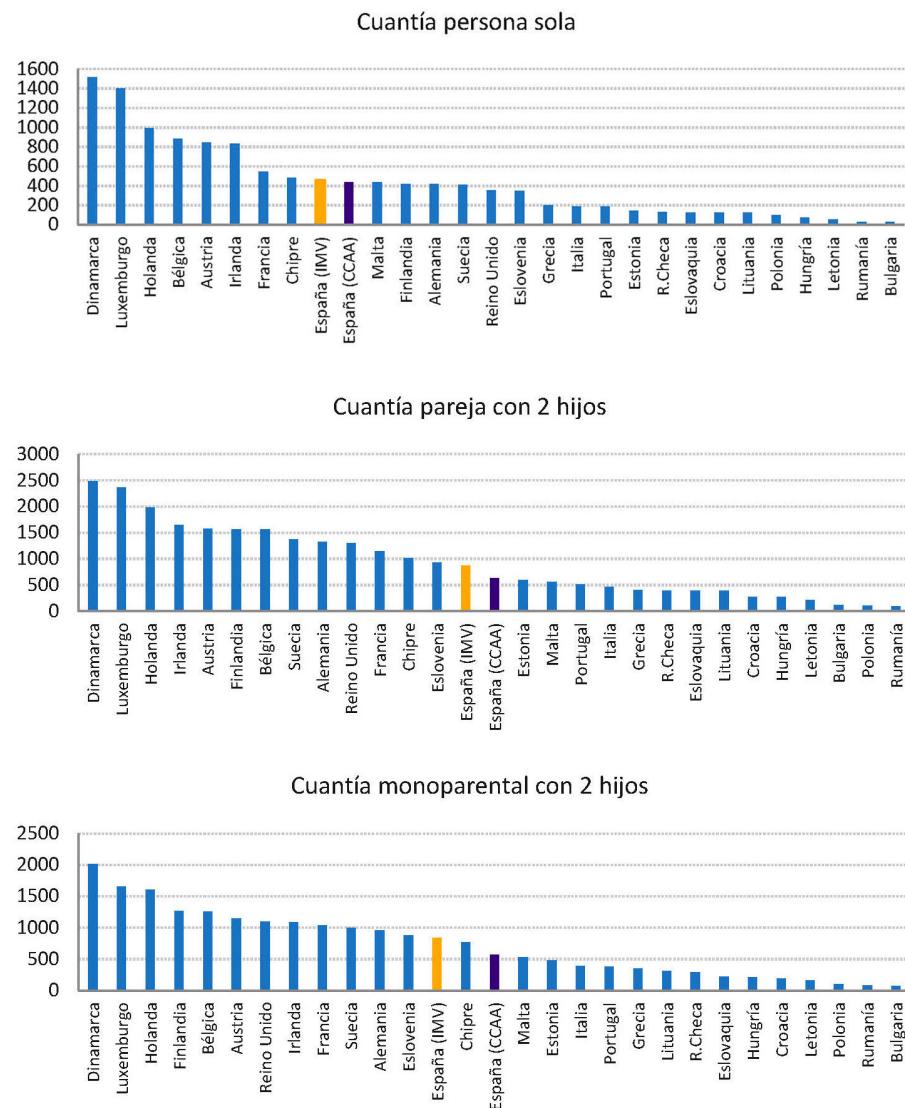
Durante la crisis de la Covid-19 se han desarrollado nuevas medidas para proteger a los hogares más vulnerables. Estas se pueden clasificar en dos tipos: medidas de apoyo indirectas y medidas de apoyo directas. Las primeras han consistido en revisiones de la normativa que evitan el corte de los suministros básicos por impago (electricidad, gas, agua y telecomunicaciones) y la ampliación del bono social a un mayor número de colectivos sociales, junto a moratorias automáticas en el pago de hipotecas y diversas ayudas a inquilinos vulnerables junto con la ampliación de la moratoria de algunos créditos. Muchas de estas medidas indirectas para prevenir el aumento de la pobreza y la desigualdad basan su cobertura en una nueva definición de hogar vulnerable que permite a hogares en situación de pobreza severa beneficiarse de moratorias de pago de alquiler e hipoteca, recibir transferencias puntuales para el pago de la vivienda o acceder al bono social que reduce el coste

de la luz. El principal problema hasta ahora ha sido el retraso en su concesión, que puede haberlas hecho menos efectivas de lo que sería deseable. Se trata, además de medidas de emergencia, necesariamente transitorias, que no pueden dar respuesta permanente a problemas de naturaleza estructural.

La principal medida directa adoptada tras la irrupción de la pandemia es el Ingreso Mínimo Vital (IMV)", cuyo principal objetivo es que toda la población vulnerable pueda mantener un nivel de vida digno y prevenir así el aumento de las ya muy altas tasas de riesgo de pobreza. Esta política es la más relevante en cuanto a cuantía y, conviene recordar, forma parte de una política de reforma del sistema de ingresos mínimos que debe ser el soporte básico en la red de protección social de cualquier país desarrollado. Hasta la puesta en marcha de la nueva prestación, el modelo español de rentas mínimas presentaba tres problemas importantes: un alto grado de desigualdad territorial, una baja intensidad protectora y una cobertura muy limitada. El IMV nace con el objetivo de dar respuesta a estos problemas.

El IMV se ha diseñado de manera que la prestación tiene en cuenta de modo específico las mayores necesidades de ingresos de las familias con menores dependientes y, en particular, de las familias monoparentales con un solo adulto (en un 80 por ciento encabezadas por mujeres). Hay que recordar que la tasa de riesgo de pobreza de estos hogares en España es muy alta.

En 2019, prácticamente uno de cada dos hogares monoparentales estaba en riesgo de pobreza (43%). Se espera, por tanto, que el IMV beneficie especialmente a estos hogares y también a los hogares con dos adultos y menores dependientes. Su diseño supone que cualquier hogar con ingresos por debajo de un umbral de renta que depende de sus necesidades (según el número de adultos y menores dependientes) complementa sus ingresos laborales con una prestación hasta ese umbral mínimo. Es difícil todavía conocer el nivel de garantía de efectividad de la política porque aún no se ha publicado su desarrollo reglamentario.

**FIGURA 6.** Cuantías de las rentas mínimas en la Unión Europea, 2018<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Las cuantías del IMV de 2020 se han ajustado con el IPC para poder compararlas con las de otros países en 2018.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de MISSOC Comparative Tables Database (Comisión Europea).

Un aspecto positivo respecto a las cuantías que hasta ahora ofrecían en promedio las Comunidades Autónomas es que los complementos por cada menor de edad son mayores que los establecidos en los programas regionales. Sin embargo, siguen quedando alejados de los que ofrecen la mayoría de los países de la Unión Europea de renta alta. Tal como muestra la Figura 6, la posición de España en el ranking de países empeora visiblemente cuando se pasa de las cuantías correspondientes a las personas solas a las establecidas para otros tipos de hogar con menores. El IMV supone,

en cualquier caso, una mejora en cuanto a la suficiencia de la prestación respecto a la situación existente hasta ahora.<sup>1</sup>

Es importante destacar que el IMV es una política de transferencias para hogares en situación de pobreza severa y beneficiará a muchas familias con menores por debajo del umbral de la pobreza, pero es solo un primer escalón para rebajar las situaciones de vulnerabilidad de los hogares con menores de edad en España. Dado el objetivo de reducir, sobre todo, la pobreza más severa, los indicadores de adecuación del nuevo IMV seguirán siendo insuficientes respecto a la línea de pobreza en España. Una familia compuesta por una pareja y dos hijos recibiría una prestación un 45% inferior al umbral de pobreza para ese tipo de hogar.

Nuestro sistema necesita, además, políticas centradas en las familias con menores que ayuden a cubrir los costes de la crianza. Una amplia mayoría de los países europeos tienen una prestación universal por hijo como pago mensual a las familias con menores dependientes hasta que cumplen los 18 años. En la mayoría de los países de la Unión Europea –más de dos tercios– este tipo de prestación no varía en ninguna medida con la renta, aunque sí lo hace con la edad de cada hijo y con su número.

En esos países, la crianza de los menores se concibe como una tarea compartida por las familias y el Estado. Parece claro que la supervivencia de los Estados de bienestar se ha de fundamentar en la solidaridad intergeneracional, por la que los trabajadores en activo sustentan a la población que no puede trabajar. En consecuencia, los Estados deben proporcionar una red de protección que sea capaz de garantizar el crecimiento de la población y de disminuir la proporción de menores que crecen en situaciones de pobreza, con el fin de mantener la inversión necesaria que asegure la calidad futura del capital humano.

**El peso relativo de las políticas familiares en España es muy bajo. El IMV beneficiará a las familias con menores en pobreza severa, pero es solo un primer escalón. Necesitamos una transición a un sistema con mayor peso de prestaciones no contributivas que favorezca que las nuevas generaciones se beneficien más del Estado del Bienestar.**

1 Recientemente (3 febrero 2021) el Parlamento ha aprobado una reforma del IMV por la cual se modifica el ámbito subjetivo de aplicación, ampliándose su cobertura. Se amplía la capacidad de ser beneficiarias del IMV a las personas que residan en establecimientos financiados con fondos privados (no sólo públicos) y se suprime el límite de titulares del IMV en un mismo domicilio (hasta ahora 2). En relación a la unidad de convivencia, se incluye a personas empadronadas en establecimientos colectivos, infraviviendas y personas sin domicilio. También se contempla con carácter temporal la figura de la unidad de convivencia independiente para situaciones especiales como convivencia durante situaciones de divorcio y separación, y unidades de convivencia de personas solas sin vínculos de parentesco. Además, se regula transitoriamente la colaboración de las entidades del Tercer Sector de Acción Social –mediadores sociales del IMV– en la gestión de esta prestación para poder certificar la existencia de determinadas situaciones particulares.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ayala, L., Cantó, O., Martínez, R., Navarro, C. y Romaguera, M. (2020) Análisis de las necesidades sociales de la infancia, Informe Observatorio Social, La Caixa, Barcelona.
- Cáritas (2020) La crisis de la Covid-19: el primer impacto en las familias acompañadas por Cáritas, Observatorio de la Realidad Social, Número 1, junio 2020.
- ILO Monitor (2020): *Covid-19 and the world of work, 2020*, Fifth edition. Organización Internacional del Trabajo.
- Palomino, J.C, Rodríguez, J.G. y Sebastián, R. (2020): Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe. *European Economic Review* (en prensa).

# 3. POBREZA INFANTIL Y REALIDAD LABORAL

## Irina de Sancho Alonso

Polítóloga experta en Empleo y Política Social Europea.  
Asesora del Grupo S&D en el Parlamento Europeo<sup>1</sup>

## Francisco Javier Moreno Fuentes

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC)

## 1. INTRODUCCIÓN

El trabajo, y más en concreto, la intensidad laboral en los hogares, la calidad del empleo y el nivel salarial, constituyen determinantes clave de la pobreza infantil.<sup>2</sup> A estos determinantes se suman en España un ineficiente sistema de redistribución de rentas, el inadecuado nivel de las prestaciones, políticas activas de empleo poco eficaces, además de los problemas más estructurales del mercado de trabajo español.

En los años previos a la crisis iniciada en 2008, la economía española estaba creciendo y creando empleo a un ritmo superior a la media de la UE. Sin entrar a analizar con detalle las características de la economía española, ni la evolución de los datos macroeconómicos, resulta evidente que el mercado de trabajo español se caracteriza tradicionalmente por una serie de problemas crónicos, entre los que destacan las altas tasas de desempleo (la segunda más alta de la UE), en especial entre los jóvenes y los mayores de 50, la alta temporalidad (26%, más del doble de la media europea, siendo el 21% de ellos trabajadores pobres) y el subempleo (11,6%, sólo por detrás de Italia). De igual modo, el mercado de trabajo español se caracteriza por un elevado número de trabajadores pobres (12,8% en 2019, la segunda más alta detrás de Rumanía), altas tasas de sobrecualificación (36,6 % en 2019, la más alta de la UE) combinadas con bajos niveles de formación (también entre los empresarios), marcadas deficiencias en los servicios públicos de empleo regionales y en las políticas activas de empleo y una inadecuada cobertura combinada con bajos niveles de prestaciones y subsidios por desempleo, así como de los programas renta mínima. Todos estos factores contribuyen a que tengamos una de las mayores tasas de pobreza en la infancia de la UE.

Las llamadas políticas de austeridad, implementadas en España a raíz de la crisis del 2008, vinieron a agravar algunos de estos factores. En este marco, la reforma laboral del 2012 contribuyó al empeoramiento de la situación en tanto en cuanto abarata el despido, flexibiliza la organización del

1 Las opiniones vertidas en este trabajo son personales de los autores y no necesariamente representan la posición del Parlamento Europeo.

2 Thévenon, O., et al. (2018), "Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 218, OECD Publishing, Paris ([t.ly/ezh6](https://doi.org/10.20386/ezh6)).

trabajo para el empresario, elimina la autorización laboral de los despidos colectivos, descentraliza la negociación colectiva, limita la ultra-actividad de los convenios, permite encadenar los contratos de formación y aprendizaje y consiente las horas extras en los contratos a tiempo parcial. Esta reforma agudizó la dualidad del mercado laboral, la dispersión salarial, la inestabilidad y tuvo un impacto negativo en los niveles de pobreza. De hecho, en 2013, los ingresos de los hogares más desfavorecidos habían vuelto a los niveles de 1990.

Tal y como reveló un estudio del Fondo Monetario Internacional,<sup>3</sup> la reforma tuvo un impacto negativo incluso en la creación de empleo, al reducir de media las horas trabajadas e incrementar el trabajo parcial no deseado, flexibilizar el uso de estos contratos y producirse un cambio estructural en la economía hacia el sector servicios, donde estos contratos son comunes, en perjuicio del sector de la construcción y el industrial, que emplean mayoritariamente a tiempo completo. Ese estudio sugiere que, a pesar de que en los años posteriores a la reforma se redujo el coeficiente Gini mejorando la equidad en la distribución de los ingresos, la desigualdad de ingresos entre el quintil más alto y el más bajo no mejoró. Tampoco sirvió para reducir los niveles de pobreza, que empeoraron en los años posteriores, aumentando asimismo el número de trabajadores pobres.

Esta debilidad estructural del mercado de trabajo en España provoca que, a día de hoy, no se pueda afirmar que el empleo sea efectivamente la vía de salida de la pobreza en España, y hace que estemos en una situación de gran debilidad para enfrentar la nueva crisis COVID y los efectos que va a tener en la pobreza. Hará falta combinar políticas de creación de empleo de calidad, apoyo económico temporal y protección social, con otras medidas más estructurales a medio y largo plazo como la reindustrialización, la inversión pública en infraestructuras, medioambiente, sector digital y sector de cuidados, para no ahondar aún más en la crisis y fortalecer el proceso de recuperación, evitando que los problemas se conviertan en endémicos. La tarea más compleja será establecer los criterios para fomentar la calidad del empleo y mejorar las prestaciones y subsidios sin dañar las perspectivas de mantenimiento y creación de puestos de trabajo y encontrar vías de financiación sostenibles en el medio plazo.

La reducción de la pobreza infantil a través de las políticas del mercado laboral tiene que ser holística, combinando una mezcla de acciones en las siguientes áreas: creación de empleo, calidad del empleo, conciliación de la vida familiar y laboral y otras medidas de apoyo a la integración socio-laboral. Aunque, como veremos a continuación, algunas medidas puedan tener un mayor impacto en la reducción de la pobreza, para ser eficaces a largo plazo han de estar complementadas por otro tipo de iniciativas.

---

<sup>3</sup> Stepanyan, A., and Salas, J. (2020). "Distributional Implications of Labor Market Reforms: Learning from Spain's Experience", IMF Working Paper, WP/20/29 ([t.ly/Pyul](https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2020/wp2029.pdf)).

## 2. RELACIÓN ENTRE SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL Y PROBREZA INFANTIL ANTES DE LA PANDEMIA

Los efectos sociales más conocidos de la crisis que comenzó en 2008 fueron la pérdida de más de tres millones y medio de puestos de trabajo y el incremento de la precariedad laboral (reducciones salariales, incremento de la temporalidad, subempleo, reducción de la intensidad laboral, etc.) sufrida por buen número de aquellos trabajadores que lograron mantenerse vinculados al mercado de trabajo.

La estrecha relación existente entre pobreza infantil y mercado de trabajo no obedece exclusivamente a las consecuencias de la crisis económica en forma de desempleo y/o precariedad laboral, traducidos en baja intensidad laboral. En esta sección repasamos brevemente estas dos dimensiones, enfatizando sus efectos sobre la pobreza en la infancia.

### 2.1. Intensidad laboral y pobreza infantil

La composición familiar y el estatus laboral de los adultos que residen en el hogar constituyen los parámetros principales a la hora de dar cuenta de la pobreza en la infancia directamente derivada de la relación de dicho hogar con el mercado laboral. En este contexto, los más vulnerables son los niños que viven en familias en las que ninguno de los dos progenitores trabaja (en 2018, ocho de cada diez menores en esta situación eran pobres, frente a los siete de cada diez de 2008). A este primer grupo le sigue el de los menores que crecen en familias monoparentales en las que el padre o la madre no trabaja (siete de cada diez menores en esta situación familiar se encuentran por debajo del umbral de la pobreza). En hogares en los que conviven los dos progenitores, el hecho de que la persona responsable del hogar se encuentre desempleada hace que los menores tengan una probabilidad considerablemente mayor de encontrarse en situación de pobreza, al tiempo que la probabilidad de salir de esa situación disminuye sustancialmente. Cuando solo uno de los dos progenitores está empleado, vivir con ambos no garantiza una vida digna (la tasa de riesgo de pobreza infantil en este tipo de hogares aumentó de un 35,5 % en 2008, hasta más del 48% en 2018).<sup>4</sup>

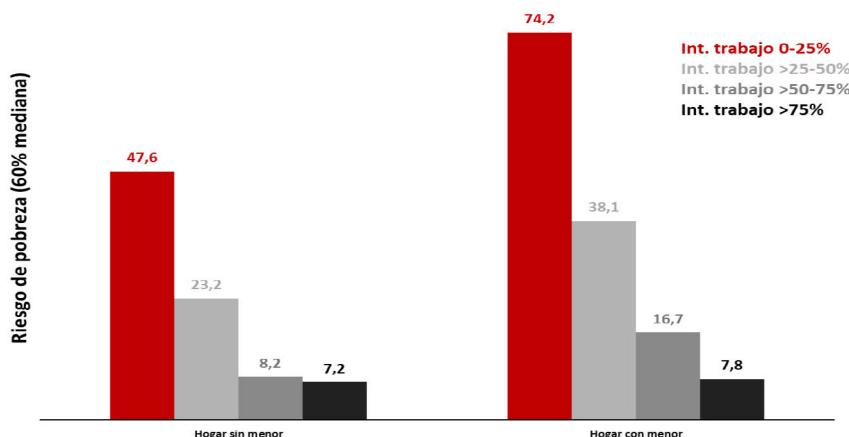
De los datos anteriores se deriva la conclusión de que en España existe una estrecha relación entre vivir en un hogar con una baja intensidad laboral y sufrir pobreza infantil. Esta relación tiene un carácter estructural y es, de hecho, claramente anterior a la crisis económica (en el año 2008, el 71,7% de los niños que vivían en hogares en los que se trabajaba menos de un 20% de su potencial eran pobres). En 2008, el 7,2% de los adultos y el 4,2% de los menores vivían en hogares con una baja intensidad laboral. El incremento del desempleo provocado por la crisis supuso un aumento del riesgo de vivir en un hogar con baja intensidad laboral, hasta llegar a su máximo en 2014, con un 14,3% de los menores en esa situación. En 2011, ocho de cada diez niños que vivían en hogares con baja intensidad laboral eran pobres. Aunque a partir del año 2014 disminuyó el porcentaje de niños

<sup>4</sup> Ayllón, S. (2020), 'El impacto persistente de la crisis económica en la pobreza infantil', Observatorio Social La Caixa' ([t.ly/wn3s](http://t.ly/wn3s)).

que vivían en hogares con baja intensidad laboral, hoy día las cifras continúan siendo superiores a las de la situación anterior a la crisis.

En los últimos años, la relación entre baja intensidad laboral y pobreza infantil se ha intensificado, de modo que casi nueve de cada diez niños que viven en un hogar con baja intensidad laboral son pobres. Los hijos de familias numerosas tienen un riesgo de pobreza particularmente elevado, especialmente si solo hay un progenitor en el hogar. De igual modo, la situación de los hogares monoparentales con un único hijo es la que más ha empeorado en los últimos diez años. Como se deriva de todo lo anterior, los niños con más protección frente al riesgo de pobreza son los que viven con dos progenitores con vínculos sólidos con el mercado de trabajo.

**GRÁFICO 1.** Intensidad de trabajo y riesgo de pobreza en hogares con y sin menores (2016).



**Fuente:** Mari-Klose, Cerviño y Juliá, 2018, con datos de la ECV.<sup>5</sup>

La precaria vinculación con el mercado de trabajo constituye un factor de empobrecimiento mayor en el caso de los hogares con hijos menores que en aquellos en los que no residen menores, debido esencialmente a los mayores recursos necesarios para mantener a los menores inactivos, y a la escasa entidad de las ayudas a las familias con hijos a cargo en España.

5 Mari-Klose, P., Cerviño, E. y Juliá, A. (2018), "Edad, pobreza y vulnerabilidad económica", en "3er. Informe sobre la desigualdad en España", Fundación Alternativas, Madrid ([t.ly/F7WV](https://t.ly/F7WV)).

**GRÁFICO 2.** Población en riesgo de pobreza, según nivel de intensidad de trabajo del hogar, en % población menor de 60 años (2017).



**Fuente:** Observatorio social de “la Caixa” con datos de Eurostat ([t.ly/Q9Yy](https://t.ly/Q9Yy)).

Tal y como puede observarse en el Gráfico 2, esta situación es particularmente grave en nuestro país cuando se compara con la del resto de países de la Unión Europea. En general, los cambios en la situación laboral de los adultos en la unidad familiar (conseguir o perder un trabajo, o trabajar más o menos horas), sobre todo en los quintiles más bajos de la distribución de la renta, constituyen aspectos clave que determinan los cambios principales en los ingresos percibidos en esos hogares, ya que estos grupos dependen casi totalmente de las rentas del trabajo, junto a las escasas prestaciones sociales de apoyo a las familias, para su supervivencia. Además de esto, la mala calidad del empleo y en particular las bajas retribuciones en buen número de nichos laborales permiten la existencia de tasas de pobreza significativamente más elevadas en España que en el conjunto de Europa en hogares con una intensidad laboral alta (jornadas laborales muy extensas con retribuciones muy bajas).

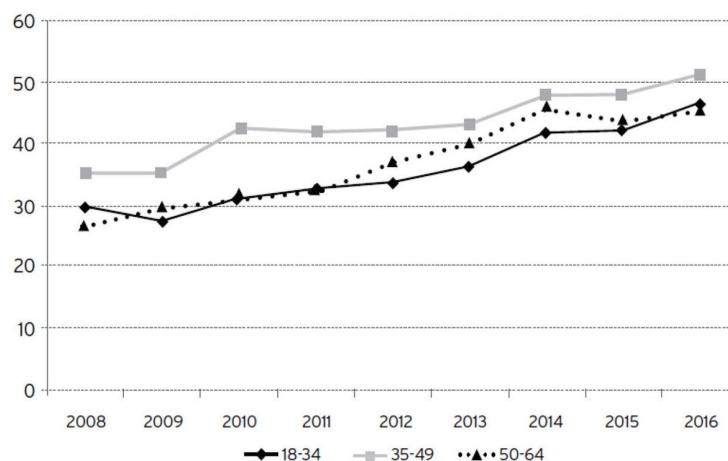
## 2.2. Desempleo y precariedad laboral

La baja intensidad laboral en el hogar, los bajos salarios y la inestabilidad de los ingresos debido a la temporalidad y la impredecibilidad del empleo constituyen variables clave a la hora de explicar los bajos ingresos y, por tanto, situación de la pobreza de buen número de hogares en España.

El primero de los factores en esa combinación está claramente relacionado con las altas tasas de desempleo que se alcanzaron durante la crisis. Tal y como señalan Marí-Klose et al. (2018), las tasas de pobreza entre la población desempleada eran ya elevadas antes de la crisis, pero se agravaron de modo notorio a partir de 2008, especialmente entre las poblaciones de edades intermedias y avanzadas, particularmente afectadas por el desempleo de larga duración a lo largo de todo el período de la crisis.

Además del alto nivel de paro alcanzado durante la crisis, otro de los aspectos diferenciales del mercado laboral español es su elevada tasa de temporalidad que, en el promedio de la última década, se ha situado en el 25,2% del empleo total, frente al 13,9% registrado en el resto de países de la UE. Aunque en la estructura productiva de nuestra economía destacan ciertos sectores con elevada estacionalidad, como el turismo, esto no explica por sí mismo la brecha observada frente al resto de los países europeos, dado que esa mayor temporalidad se observa de forma generalizada en todas las ramas de actividad en nuestro país.

**GRÁFICO 3.** Tasa de riesgo de pobreza de población desempleada por grupos de edad (2008-2016).



Fuente: Mari-Klose, Cerviño y Juliá, 2018, con datos de la ECV

Un mecanismo clave de ajuste del mercado de trabajo español, la destrucción de empleo temporal en las fases recesivas, tiene el efecto perverso de incrementar de forma significativa la desigualdad durante las crisis económicas.<sup>6</sup> Los trabajadores temporales tienen, además, una menor probabilidad de trabajar en empresas que ofrecen formación y, aun estando en empresas que la ofrecen, su probabilidad de recibirla es inferior a la de los trabajadores indefinidos de la misma empresa, con lo que su posición en el mercado laboral tiende a no mejorar con el tiempo de trabajo al no hacerlo su cualificación, debido asimismo a los frecuentes cambios en el tipo de ocupación y de sector que sufren los trabajadores temporales.<sup>7</sup>

Por otro lado, las nuevas formas de empleo atípico, en su mayoría precario (como el trabajo de plataformas, o el empleo ocasional), suelen tener un nivel considerablemente más bajo de protección social y menos cobertura por parte de la negociación colectiva. Este tipo de empleos son utilizados de una forma más intensa en tiempos de crisis, coyuntura en la cual decrece la oferta de trabajos

6 Bonhomme, S., and Hospido, L. (2012). "The cycle of earnings inequality: evidence from Spanish social security data". Documentos de Trabajo. N.º 1225, Banco de España, Madrid ([t.ly/MRX4](http://t.ly/MRX4)).

7 Albert, C., García-Serrano, C., and Hernanz, V. (2005). "Firm-provided training and temporary contracts", Spanish Economic Review, 7, pp. 67-88 ([t.ly/QJz0](http://t.ly/QJz0)).

con salarios medios, como se observó en el periodo 2008-2013, principalmente por la reducción de puestos de trabajo en el sector industrial y en la construcción. Como consecuencia de esto se incrementa la polarización del mercado de trabajo y aumenta la dispersión salarial.<sup>8</sup>

Investigaciones de Eurofound muestran que, a pesar de que en el período entre 2008 y 2018 se apreciaron escasos cambios en el porcentaje de empleos a tiempo parcial o temporales, estas cifras no reflejan el incremento de las formas de empleo no estándar, como los trabajadores temporales con contratos de muy corta duración, el trabajo que se desarrolla sin contrato o de forma no declarada, ni la combinación de contratos temporales de muy pocas horas.<sup>9</sup>

Este dato apunta a que el aumento de la tasa de empleo a partir del 2013 se debe en parte al aumento de estas formas de empleo no estándar (precarias). Conviene aquí, pues, señalar que un incremento de un punto en la tasa de empleo por si sola puede no tener gran impacto en la mejora de la pobreza si no se acompaña de una mejora de la calidad del empleo creado<sup>10</sup> y que para las familias más vulnerables, incrementos en el salario mínimo y prestaciones por desempleo y subsidios más generosos y con una cobertura más amplia tendrían un efecto positivo más eficaz en la reducción de la pobreza infantil.

## 2.3. Efectos de las prestaciones y subsidios sobre la pobreza infantil

En un contexto de bajos salarios, las prestaciones por desempleo tienden a ser más bajas aún para no desincentivar la integración laboral. Pero esto repercute negativamente en la pobreza infantil de un modo claro, al no proporcionar dichas prestaciones un adecuado nivel de protección para las familias con hijos a cargo. Las prestaciones en España no tienen el efecto desmotivador de integrarse en el mercado laboral, pues tienen unos niveles excesivamente bajos, no suficientes para amortiguar el riesgo de pobreza de la unidad familiar.

En términos relativos, en 2018 España apenas destinaba el 3,3% del total de transferencias a la infancia, frente al 9% de la media europea. De hecho, fue precisamente en el periodo de crisis cuando redujo más la cantidad destinada a ayudas monetarias a la infancia en términos relativos. España es, así, no solo uno de los países europeos con la tasa de pobreza infantil más elevada, sino, como se refleja en la Figura 3 del capítulo anterior, el que menos la reduce mediante el conjunto de ayudas monetarias.

## 2.4. Efectos de la salud y el bienestar laboral en la pobreza infantil

Como han mostrado investigaciones de Eurofound,<sup>11</sup> los salarios decentes, las expectativas de promoción y la estabilidad laboral tienen un impacto positivo en el bienestar y la salud de

8 Eurofound (2020; forthcoming), "New forms of employment: 2020 update", Publications Office of the European Union, Luxembourg ([t.ly/uHJQ](https://t.ly/uHJQ)).

9 Eurofound (2020), "Challenges and prospects in the EU: Labour market change – trends and policy approaches towards flexibilisation", Publications Office of the European Union, Luxembourg ([t.ly/ESDP](https://t.ly/ESDP)).

10 OECD (2018), "Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it". OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 218 ([t.ly/2Dij](https://t.ly/2Dij)).

11 (Page 22, Eurofound (2019), Working conditions and workers' health).

los trabajadores. Sin embargo, el acceso a estas condiciones laborales está cada vez menos relacionado con el nivel educativo, lo cual apunta al peso relativo de las políticas educativas y acciones formativas en la mejora de las perspectivas profesionales.

Por el contrario, los bajos salarios, la inestabilidad laboral y la falta de perspectivas repercuten negativamente en el bienestar y la salud de los trabajadores. Se sabe también que las personas con empleos de peor calidad declaran peor bienestar, menos satisfacción con sus condiciones laborales, peor conciliación, menor implicación, más problemas de salud, más presentismo (trabajar estando enfermo), menor absentismo y más conflictos familiares.<sup>12</sup> La inestabilidad laboral tiene además un impacto claramente negativo en la salud mental.

Por si esto no fuera suficiente, diversos estudios muestran que el incremento del número de beneficiarios de prestaciones o ayudas por incapacidad está relacionado con las condiciones de trabajo y, en particular, con el declive de las oportunidades laborales para determinados grupos.<sup>13</sup> Las condiciones laborales, en conjunción con otras variables sociodemográficas, contribuyen a la discapacidad, lo que apunta a la necesidad de diseñar políticas que incorporen los incentivos adecuados, tanto de fomento del empleo como de la formación, para evitar que las personas acaben teniendo una incapacidad permanente. La discapacidad empobrece, presentando los trabajadores con discapacidad una clara diferencia salarial. Las personas con incapacidad permanente pasan a tener menores ingresos y su presencia entre los pobres aumenta. Cuando trabajadores con incapacidad permanente continúan en el mercado laboral hay una gran diferencia salarial con los trabajadores sin ese problema de salud, lo cual apunta a la existencia de posibles pautas de discriminación. La discapacidad aumenta la probabilidad de estar empleado en trabajos de peor cualificación.<sup>14</sup>

**Los desequilibrios estructurales del mercado de trabajo en España provocan que no se pueda confiar en que el empleo sea la vía de salida de la pobreza, lo que nos coloca en una situación de gran debilidad ante la crisis de la Covid-19 y sus implicaciones socioeconómicas.**

12 [t.ly/oJfd](https://t.ly/oJfd).

13 Bell, B., y Smith, J. (2004), "Health, disability insurance and labour force participation", Bank of England working papers 218 ([t.ly/dvmV](https://t.ly/dvmV)); Autor, D., y Duggan, M. (2003), "The Rise In The Disability Rolls And The Decline In Unemployment", Quarterly Journal of Economics 118(1):157-205 ([t.ly/lqS8](https://t.ly/lqS8)).

14 Solé Juvé, M. (2012), "Trayectorias laborales e incapacidad permanente", Ministerio de Empleo y Seguridad Social ([t.ly/kMrk](https://t.ly/kMrk)).

### 3. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL MERCADO LABORAL Y SUS EFECTOS SOBRE LA POBREZA

Las previsiones económicas del impacto de la crisis provocada por la Covid-19 en España apuntan a una reducción del PIB superior al 11% en 2020, una bajada de las inversiones, cierre de empresas y una severa afectación de sectores clave de nuestra economía como el turismo y otras ramas de actividades del sector servicio.<sup>15</sup> Las consecuencias directas sobre el mercado laboral se traducirán en severas repercusiones sobre el tejido social y económico en Europa y especialmente en España:<sup>16</sup> 1) provocará un aumento del desempleo y del subempleo; 2) redundará en un empeoramiento de la calidad de los empleos existentes; y 3) producirá efectos profundamente negativos sobre los trabajadores más vulnerables (jóvenes y mayores, mujeres, personas con discapacidad, autónomos, migrantes y aquellos en empleos informales y/o mal remunerados). Igualmente, las restricciones introducidas para tratar de hacer frente a la pandemia alejan por el momento toda perspectiva de recuperación, que se pospone hasta la vacunación de un porcentaje importante de la población, o la llegada de un tratamiento eficaz.

La reducción de horas trabajadas y la pérdida de empleos afectarán de modo particularmente grave a los trabajadores con bajos salarios, exceptuando aquellos empleados en los sectores considerados como esenciales. A pesar de que el aumento del desempleo se ha contenido de momento por la aplicación de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), sin embargo, el número de horas trabajadas se ha reducido un 25,9% en el segundo trimestre de 2020.

La atonía del mercado laboral se traduce ya en una tasa de inactividad del 25% (el 31% para las mujeres), la más alta de la UE, y una tasa de desempleo superior al 15%. Según datos de afiliación a la Seguridad Social, desde mediados de marzo y hasta finales de mayo de 2020, en torno a tres cuartas partes de los 750.000 empleos destruidos en nuestro país eran de trabajadores con contrato temporal. De hecho, se ha observado que la caída en el empleo ha sido superior en aquellas provincias con mayor presencia de contratos temporales, incluso después de tener en cuenta sus diferencias en términos de la composición sectorial de la actividad.

Según Hernández de Cos, gobernador del Banco de España, a partir de estimaciones basadas en datos de afiliación a la Seguridad Social, desde la declaración del estado de alarma y hasta finales de mayo del 2020 se habrían destruido unos 675.000 puestos de trabajo (un 3,5% del total), a lo que habría que sumar a los trabajadores afectados por un ERTE. Así como a los autónomos en situación de cese temporal de actividad (instrumentos éstos de ajuste temporal del empleo impulsados por el Gobierno como respuesta a la crisis y a través de los cuales se ha materializado el grueso de la corrección en el mercado de trabajo durante los peores meses de la pandemia). Tal y como señalaba Hernández de Cos, si se toma en consideración a los trabajadores acogidos a este tipo de esquemas,

15 European Commission (2020), "European Economic Forecast. Interim Summer 2020", Institutional Paper 132, Brussels ([t.ly/uXHm](https://t.ly/uXHm)).

16 Eurofound (2020), "Living, working and Covid-19", Covid-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg ([t.ly/K9W9](https://t.ly/K9W9)).

el ajuste que se habría producido en el mercado de trabajo español desde mediados de marzo del 2020 y hasta finales de mayo, de ese mismo año, alcanzaría a más del 26% del total del empleo.<sup>17</sup>

Ante la segunda ola de la pandemia, las medidas de distanciamiento social y los diversos confinamientos perimetrales y domiciliarios aplicados en toda Europa han ralentizado la esperada recuperación económica. En este contexto, los primeros análisis sobre el impacto redistributivo de las medidas adoptadas para frenar la expansión de la pandemia apuntan a un aumento de entre un 3 y un 10% de media en la tasa de pobreza general en el conjunto de Europa (dependiendo del escenario sanitario y de la duración de los confinamientos). Esas estimaciones consideran que las expectativas para nuestro país son peores por la menor presencia de empleos susceptibles de trabajo remoto y con mayor cualificación y salario.<sup>18</sup>

En esa línea Cáritas publicó en junio de 2020 un primer informe sobre el impacto de la pandemia sobre las familias vulnerables en forma de aumento del desempleo y merma de ingresos.<sup>19</sup> Así, esos hogares vieron reducirse sus ingresos en un tercio, especialmente cuando procedían del empleo informal, aumentando aproximadamente en un 30% la proporción de hogares en pobreza severa. Ese estudio señala que la pandemia y las medidas de confinamiento suponen una carga adicional para las familias vulnerables con hijos a cargo. El porcentaje de hogares sin ingresos aumentó un 20% entre el último trimestre de 2019 y el segundo de 2020, pero en el caso de los hogares con menores dependientes este aumento fue del 37%.

Estos resultados apuntan a que el impacto económico del confinamiento en España ha sido significativamente mayor en los hogares con niños y niñas dependientes, lo que resulta muy preocupante por la disminución del bienestar material de la infancia en una fase crucial de su desarrollo y también por el alto riesgo de cronificación de estas situaciones de pobreza severa a edades muy tempranas, lo cual tendrá repercusiones sobre sus oportunidades vitales en el largo plazo.

**La precaria vinculación con el mercado de trabajo constituye un factor de empobrecimiento mayor en el caso de los hogares con hijos menores, a lo que hay que sumar la escasa entidad de las ayudas a las familias con hijos a cargo.**

## 4. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN Y CONCLUSIONES

Tradicionalmente, en contextos de crisis como el que estamos atravesando, donde lo que se persigue es la pronta recuperación de los indicadores macroeconómicos y la contención del gasto público y del endeudamiento, las políticas del mercado laboral se diseñan para conseguir que este sea eficiente y cree empleo cuanto antes. Aumento de la tasa de actividad para incrementar el PIB y reducir el

17 Banco de España (2020), "Los principales retos de la economía española tras el Covid-19", Madrid (t.ly/RsOj).

18 Cantó, O., y Ayala, L. (2020), "¿Cómo reducir la pobreza infantil en España? Análisis y recomendaciones", UNICEF (t.ly/psyq).

19 Cáritas (2020), "La crisis de la Covid-19: el primer impacto en las familias acompañadas por Cáritas", Observatorio de la Realidad Social, Número 1 (t.ly/xWfW).

gasto social, suficiente oferta de mano de obra cualificada, contención salarial y flexibilidad en la contratación y en los despidos para mejorar la productividad y la competitividad de la economía. Es por ello que las principales acciones públicas suelen ir dirigidas a los subsidios a la contratación, las políticas activas de empleo, la inversión en formación, el control de las prestaciones por desempleo para no desincentivar el trabajo, y la contención del crecimiento de los salarios. Sin embargo, este tipo de intervenciones cortoplacistas tienen efectos colaterales uende, de la pobreza infantil. A medio plazo, esto lastra la recuperación y supone un riesgo de estancamiento de la economía. De hecho, la economía española aún arrastra problemas provocados por las políticas de austeridad aplicadas tras la crisis de 2008, en especial el aumento en las desigualdades y la pobreza, cuyo nivel aún no ha vuelto a los valores previos a aquella crisis.

Para no repetir los errores del pasado, será necesario en este nuevo periodo añadir a estos criterios de eficiencia del mercado laboral desde el punto de vista macroeconómico, los criterios de justicia social y progreso compartido a los que, por otra parte, nos obligan los tratados europeos, las convenciones de la OIT y la propia Constitución española (garantizar el progreso social y una distribución de la renta más equitativa). Hay que asegurar, a través de las políticas públicas, que el rendimiento que obtienen los trabajadores cumple los criterios de ser suficiente para vivir con dignidad, tal y como lo define la OIT.

De hecho, este es el enfoque que se desprende del análisis del documento presentado por el Gobierno de España, en el que se diseña un Plan de recuperación, transformación y resiliencia para superar las consecuencias de la pandemia.<sup>20</sup> En este documento se detallan varias iniciativas cuyos objetivos, entre otros, son mantener un crecimiento duradero, robusto, inclusivo y sostenible; generar empleo estable y de calidad y situar en el centro de la política económica la reducción de las desigualdades sociales y de género; y la erradicación de la pobreza en todo el territorio. Lo realmente esencial, si se pretende ser eficaz en la reducción de las desigualdades y la pobreza, será que no se subordinen estos objetivos, o se posponga su consecución, priorizando medidas más cortoplacistas encaminadas a agilizar la recuperación puramente cuantitativa de los indicadores macroeconómicos.

Varias de las medidas adoptadas previamente al inicio de la crisis van a contribuir, a nuestro juicio, a frenar el crecimiento de la pobreza ligado al empeoramiento del mercado laboral. Entre ellas destaca el incremento del salario mínimo, hasta situarlo por encima o en niveles cercanos al 60% del salario medio<sup>21</sup> en la mayoría de las Comunidades Autónomas, y la creación de empleo público. Asimismo, se han planteado medidas acertadas entre las baterías de iniciativas adoptadas durante el confinamiento para mantener los empleos y la cobertura de las prestaciones: promoción del trabajo a distancia, derecho de adaptación horaria y reducción de jornada, medidas excepcionales para la tramitación de los ERTE, prohibición del despido a trabajadores en ERTE durante los seis meses posteriores a la reanudación de la actividad, ampliación de la protección por desempleo a las personas afectadas por ERTE, exoneraciones a las cuotas de la Seguridad Social para el

---

20 [t.ly/hNyS](https://tinyurl.com/hNyS).

21 El Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, encargado de supervisar la aplicación de la Carta Social en los Estados firmantes, interpreta el artículo 4.1 de la misma que “reconoce el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso”, estimando que el salario mínimo ha de situarse por encima del 60% del salario medio.

mantenimiento de los empleos, subvenciones a la contratación, prestación extraordinaria a autónomos por cese de actividad, beneficios del desempleo para personas contratadas a tiempo parcial y fijos-discontinuos, prórroga de la prestación y subsidio de desempleo sin necesidad de desplazamiento a la oficina pública, subsidios extraordinarios para personas empleadas de hogar y por finalización de contrato temporal, permiso retribuido recuperable para las personas que trabajen en servicios no esenciales y descarte del despido justificado por causas relacionadas con la Covid-19.

A pesar de ello y de la ingente cantidad de recursos públicos dedicados a paliar el primer gran impacto de la crisis, el shock macroeconómico ha sido de tal envergadura que no se ha conseguido evitar una brutal caída del PIB y un incremento del desempleo y, por ende, de las personas en situación de pobreza; si bien ésta se ha contenido parcialmente con la extensión de la cobertura de las prestaciones. El alargamiento de la crisis más allá de lo previsto en un primer momento obliga pues a la necesidad de mantener y ampliar las medidas temporales y a la urgente adopción de otras si se pretende realmente una recuperación más justa, equitativa e inclusiva. En una primera fase, habrá que concentrarse en:

- Contener la destrucción del empleo a través de la extensión de los ERTE, aunque tendiendo a apoyar a los trabajadores y no tanto a subsidiar el mantenimiento de los empleos, focalizando además los subsidios a la contratación en las empresas viables, pero en dificultades.
- Frenar el aumento de la pobreza mediante el sostenimiento de rentas familiares, con una especial atención a los autónomos y a colectivos especialmente afectados por la pandemia que hayan agotado la prestación o subsidio, o que no cumplan con las condiciones para acceder a ellos. Estas medidas complementarias de los ingresos de los hogares en situación de desempleo o de baja intensidad laboral han de tender a mantenerse para amortiguar el impacto de la crisis en la pobreza infantil. El despliegue de iniciativas ambiciosas de mantenimiento de rentas, como el Ingreso Mínimo Vital, puede suponer un pilar fundamental en el establecimiento de políticas estructurales de lucha contra la pobreza que presentan un enorme potencial para incidir en la pobreza que afecta a los y las menores.
- Mejorar las prestaciones por desempleo en cuantía y duración, en combinación con inversiones en políticas activas de empleo eficaces y que ofrezcan medidas de apoyo a la participación, como acceso a servicios de cuidados y guarda de menores y otras personas dependientes. Los programas de formación y capacitación de personas desempleadas e inactivas han de apoyarse con subsidios lo suficientemente generosos, que tengan en cuenta la situación individual de los participantes y les den una cobertura mínima que contribuya al fomento de la participación, al tiempo que los sitúa por encima del umbral de pobreza. Las intervenciones tradicionales centradas en la orientación y las subvenciones de contratos temporales en puestos de baja cualificación han demostrado ser poco efectivas a la hora de lograr una integración laboral duradera. Se deben pues centrar las acciones en la obtención, certificación y validación de cualificaciones profesionales, sobre todo en las profesiones y empleos de mayor demanda, o con proyección de futuro.

Igualmente, será esencial la implementación de otra serie diferente de medidas con una perspectiva más a largo plazo tendente a estabilizar la situación del mercado laboral y generar oportunidades de empleo estable y de calidad, siendo claves las centradas en reducir la precariedad del empleo, el aumento de los salarios, la mejora de la seguridad y salud en el trabajo y de la conciliación.

En cuanto a la precariedad, la reducción y simplificación de los tipos de contrato tendente a fomentar el empleo indefinido y con derechos combinada con la vuelta a la primacía de los convenios sectoriales y la ultraactividad de los convenios constituyen dos de las figuras que pueden tener un efecto más inmediato y positivo en la reducción de la pobreza infantil, al mejorar la estabilidad del empleo, el nivel salarial y las condiciones laborales. Admitiendo que este tipo de medidas son de difícil encaje en un contexto de contracción de la economía, su no aplicación en fases tempranas del proceso de recuperación puede contribuir a alargar las tendencias deflacionistas y dificultar el necesario fortalecimiento de la demanda interna.

Adicionalmente, estas medidas han de complementarse con otras tendentes a apoyar el incremento de la intensidad laboral de los hogares y una sólida integración laboral de aquellas personas con vínculos más débiles con el mercado laboral.

Mejorando la protección social de los trabajadores y trabajadoras pobres. En los hogares donde el responsable principal recibe un salario bajo, las rentas del trabajo han de complementarse con otro tipo de transferencias para sostener el hogar, como ayudas para la vivienda, prestaciones por hijo a cargo, u otro tipo de prestaciones complementarias para los trabajadores y trabajadoras pobres con el fin de prevenir el riesgo de pobreza o exclusión y que no se cronifiquen situaciones de pobreza infantil. Esta coordinación de esquemas de protección será pues crucial.

En estos esquemas, hay que añadir asimismo el acceso a los servicios de cuidados de menores y otras personas dependientes, mejorando la cobertura de estos servicios para hogares de baja intensidad laboral y empleos precarios e inestables, como mecanismo complementario para incrementar la intensidad laboral de los hogares facilitando la conciliación.

Habrá que prestarse especial atención a la salud de las personas en trabajos de peor calidad, combinando estrategias amplias de mejora de las condiciones laborales, de las expectativas profesionales y de la conciliación con el diseño de esquemas de monitorización, prevención e intervención temprana que reduzcan el riesgo de discapacidad y de caer en una situación de incapacidad laboral permanente.

Por último, cabe apuntar que la puesta en marcha de las acciones hasta aquí apuntadas dependerá, finalmente, de la capacidad de endeudamiento público para aquellas que comporten un incremento de gasto, así como del ritmo de recuperación económica para aquellas otras que supongan de entrada un aumento de los costes laborales. Es por ello, que temas como los acuerdos europeos de diseño del calendario de consolidación fiscal para España, el efecto de la inversión pública y del aprovechamiento de los fondos europeos en la demanda interna y en el fortalecimiento de los servicios públicos, o la creación de empleo de calidad en sectores sostenibles y con futuro, como el medioambiental, el digital o el sector de cuidados, serán de vital importancia para apuntalar el impacto de las medidas.

**Las medidas adoptadas para superar los efectos de la pandemia deberán combinar objetivos de eficiencia del mercado laboral con criterios de justicia social y de progreso compartido a los que nos obligan los tratados europeos, las convenciones de la OIT y la propia Constitución española.**



**EDUCACIÓN**

---



# 4. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA

---

**M<sup>a</sup> Angeles Espinosa Bayal**

Directora del Instituto Universitario de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia (IUNDIA).

Universidad Autónoma de Madrid

## 1. RETOS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA

Cuando el día 14 de marzo de 2020 se decretó en España el estado de alarma (Real Decreto 463/2020) que, entre otras medidas, supuso el cierre de todos los centros educativos y tuvo como consecuencia que 8.237.006 estudiantes de enseñanzas no universitarias (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019) pasaran, de un día para otro, de una modalidad presencial de enseñanza a una completamente virtual, con las consecuencias que ello ha tenido como se verá en el siguiente apartado de este trabajo, nuestro sistema educativo ya adolecía de importantes problemas. De hecho, el Comité de Derechos del Niño (en adelante, el Comité), en su documento de Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España publicado el 5 de marzo de 2018, en el que recomienda adoptar medidas urgentes respecto a seis ámbitos diferentes que afectan a la protección y garantía de los derechos de la infancia en nuestro país, señala la educación como una de esas seis prioridades (Comité de Derechos del Niño, 2018). Aunque en este trabajo nos vamos a centrar en el análisis de la garantía del derecho a la educación -antes, durante y después de la pandemia- es importante señalar que los grandes retos a los que se enfrenta el sistema educativo en España están, en buena medida, determinados por el resto de los elementos sobre los que el Comité llama la atención al Estado español y le comienza a adoptar medidas de manera inmediata, a saber: asignación de recursos; no discriminación; atención a los niños y niñas privados de entorno familiar; nivel de vida; protección de niños y niñas solicitantes de asilo y refugio; y de extranjeros no acompañados. A continuación se describen, brevemente, los principales problemas de nuestro sistema educativo y cómo estos se relacionan con las prioridades que establece el Comité.

En primer lugar habría que señalar que a pesar de los avances conseguidos en la última década, en 2009 se partía de un 30,9%, España sigue teniendo la tasa más alta de abandono escolar prematuro de la Unión Europea (UE).

Según los datos procedentes de un informe recientemente publicado, nuestro país se situaba en 2019, con un 17,3%, muy por encima de la media de la UE que estaba en un 10,2%, pareciendo inalcanzable el porcentaje propuesto, a nivel nacional, del 15% en el año 2020 (Comisión Europea, 2020). Resulta importante destacar que, coincidiendo con una de las preocupaciones que manifiesta el Comité respecto a las diferencias existentes entre las distintas Comunidades Autónomas, las tasas de abandono escolar prematuro disminuyeron en cuatro de ellas (Galicia, Madrid, La Rioja y

Valencia) y aumentaron en otras tres (Cantabria, Cataluña y Navarra). Asimismo, conviene tener en cuenta que existe una diferencia entre sexos: en el año 2019 fue menor el porcentaje de alumnas que abandonaron el sistema educativo de forma temprana (13%) que el de alumnos (21,4%). En relación a otra de las preocupaciones del Comité, la discriminación que puede llegar a producirse en el sistema educativo hacia el alumnado que procede de los niveles socioeconómicos más desfavorecidos, en relación a la igualdad de resultados en sus aprendizajes, se constata que el porcentaje de alumnos y alumnas nacidos en el extranjero que, en 2019, abandonaron el sistema educativo tempranamente fue superior al de los nacidos en España (31,9% frente al 14,4%, respectivamente). Estos datos, sin lugar a dudas preocupantes, han de ser completados con otro no menos inquietante que indica que, en ese mismo año, había un 14,9% de adolescentes y jóvenes, de entre 15 y 29 años, que ni estudiaban ni trabajaban (OCDE, 2019a).

Estas inaceptables tasas de abandono escolar temprano se encuentran directamente relacionadas con otro elemento que denota las debilidades de nuestro sistema educativo y que ha caracterizado su funcionamiento en los últimos años, que es el hecho de que los niveles de competencias básicas de las y los alumnos -en las diferentes materias evaluadas en las comparaciones que se establecen a nivel internacional- no mejoran, llegando incluso en algunos casos a empeorar. El Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) revela que entre 2015 y 2018 ha habido una caída de cinco puntos en el rendimiento del alumnado en ciencias y de diez puntos en matemáticas (OCDE, 2019b)<sup>1</sup>. Asimismo, el porcentaje de alumnos y alumnas que obtienen bajo rendimiento en matemáticas es del 24,7% y del 21,3% en ciencias, ambos porcentajes lejos del 15% que estimaba la Estrategia ET2020 como valor de referencia. Al igual que en estudios PISA anteriores, es bajo el porcentaje del alumnado que consigue un alto rendimiento tanto en matemáticas, como en ciencias. De nuevo aparecen diferencias significativas entre Comunidades Autónomas situándose en, al menos, en un curso académico de distancia. A la vista de todos estos datos también es importante destacar que en España la tasa de repetición de curso se sitúa en un 29%, siendo la media de la UE un 13% (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019a). Al igual que sucedía cuando hablábamos de abandono escolar temprano, estos datos también están afectados por el origen de las y los alumnos. Según los resultados de PISA 2018, el nivel socioeconómico impacta significativamente en los resultados alcanzados en matemáticas y ciencias. El alumnado de nivel socioeconómico bajo obtiene puntuaciones más bajas (OCDE, 2019a), lo que puede llegar a multiplicar por cuatro la probabilidad de que repita curso (Save the Children, 2019b). No obstante, ha habido una disminución de la brecha existente entre el rendimiento del alumnado nacido en España y el nacido en el extranjero debida, básicamente, a una disminución del rendimiento de alumnado autóctono.

Otra de las importantes debilidades de nuestro sistema educativo, que también señala el Comité, se sitúa en los porcentajes de escolarización en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años). Aunque los datos procedentes de los informes oficiales sitúan el porcentaje de escolarización de niños y niñas mayores de cuatro años en un 98%, significativamente por encima de la media de la UE (94,8%), el problema se encuentra en los menores de tres años. Según datos recientes el 50,5% de niños y

---

1 En 2018 el Informe PISA no incluye datos relativos a las pruebas de lectura en España.

niñas menores de tres años están escolarizados, porcentaje de nuevo por encima de la medida de la UE que está en el 34,7% (Comisión Europea, 2020). Sin embargo, cuando se hace un análisis más pormenorizado de este porcentaje se encuentran datos preocupantes (Espinosa, 2018). En primer lugar habría que señalar una enorme disparidad en los porcentajes de escolarización de menores de tres años entre las distintas Comunidades Autónomas. En segundo lugar es importante destacar el escaso porcentaje de plazas del primer ciclo de educación infantil que se financian, exclusivamente, con fondos públicos, lo que supone que la inmensa mayoría de las familias tienen que hacer una aportación económica, de mayor o menor cuantía, para que sus hijos e hijas asistan a la escuela infantil (Save the Children, 2019a). Hecho que determina, en gran medida, que los niños y niñas pertenecientes a familias que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad tengan más dificultades para ser escolarizados desde las primeras etapas de su vida. Finalmente, deberíamos considerar la falta de criterios homogéneos, entre las diferentes normativas, de carácter autonómico, que regulan esta etapa de la educación en cuanto se refiere a: formación del profesorado, ratios profesorado-alumnado, criterios de admisión, competencias curriculares y tasas. A la vista de estos datos resulta evidente la necesidad de hacer una profunda revisión de esta etapa educativa para que, a pesar de no ser obligatoria, puedan acceder a ella todos los niños y niñas cuyas familias lo soliciten y, muy especialmente, aquellas con más dificultades socioeconómicas, donde la asistencia a la escuela desde las primeras fases de la vida parece tener mayores beneficios sobre el desarrollo infantil en sus diferentes ámbitos (Alcrudo, Alonso, Escobar, Medina y Vallejo, 2011 y 2015; Espinosa, 2018 y 2019; EURYDICE-EACEA, 2010; OCDE, 2015; UNICEF, 2008).

Además, nuestro sistema educativo sigue perpetuando los estereotipos de género mediante la utilización de un currículum explícito, que supone el uso de un lenguaje sexista, una invisibilización de las figuras femeninas en los libros texto, y la ausencia de perspectiva de género en los diferentes documentos del centro: plan educativo de centro, programaciones didácticas, plan de acción tutorial, y reglamento de régimen interno, entre otros. Así como, de un currículum implícito que determina modos de relación diferentes del profesorado, con alumnos y alumnas. Aspectos todos ellos que acaban configurando una importante brecha de género en las aspiraciones de alumnas y alumnos con respecto a los estudios de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM). Aproximadamente, un tercio de los alumnos con alto rendimiento en matemáticas o ciencias aspira a trabajar como ingeniero o científico, mientras que sólo una quinta parte de las alumnas tiene esta aspiración, a pesar de alcanzar los mismos resultados académicos que sus compañeros (OCDE, 2019c).

No quisiéramos finalizar este apartado sin hacer mención explícita a otra de las preocupaciones que menciona el Comité, la asignación de recursos y, que en buena medida, está en la base de muchos, por no decir todos, de los grandes retos a los que se enfrenta nuestro sistema educativo y de las situaciones de discriminación y segregación que se producen en su seno, respecto a los niños, niñas y adolescentes que proceden de entornos socioeconómicamente más desfavorecidos -niños y niñas de origen inmigrante y romaníes-, o de aquellos que poseen algún tipo de diversidad funcional. En nuestro país la inversión en educación, 4% del PIB en 2018, se sitúa por debajo de la medida de la UE (4,6% del PIB) y, a diferencia de haberse ido incrementando en los últimos años ha sufrido un notable descenso. Entre 2010 y 2018 la inversión en educación disminuyó, en España, en un 3% mientras que durante ese mismo periodo crecía en la UE un 4%. Esta falta de inversión en educación no solamente afecta, de manera general, al sistema y a los diferentes recursos personales y materiales y programas de los que está dotado, sino que también supone la existencia

de una serie de gastos indirectos para las familias -libros, comedor, transporte escolar, etc.- que la escuela pública debería cubrir para garantizar el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes, en condiciones de igualdad.

A la vista de estos datos parece poder concluirse que cuando llegó la pandemia nuestro sistema educativo se enfrentaba a una situación en la que de manera urgente era necesario hacer una inversión suficiente para garantizar el derecho a una educación gratuita, equitativa y de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes. Donde, por una parte, se aumentase el número de plazas -especialmente para niños y niñas con diversidad funcional y para los menores de tres años- y se ofreciesen programas de refuerzo, orientación y apoyo para prevenir el fracaso y el abandono escolar temprano; y, por otra, se sufragasen los costes indirectos de la educación. Al mismo tiempo que parecía urgente implementar medidas encaminadas a eliminar las desigualdades de género y a retener a los niños y niñas de origen inmigrante y romaní dentro del sistema educativo, garantizando su acceso a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades, tanto en el acceso como en el resultado.

**Antes de la llegada de la pandemia nuestro sistema educativo se enfrentaba ya a una serie de retos que no permitían garantizar el acceso a una educación inclusiva, de calidad y equitativa para todos los niños, niñas y adolescentes. Problemas que se ven agravados en función de la Comunidad Autónoma en la que viven y del nivel socioeconómico y sociocultural de sus familias.**

## 2. SALUD, EDUCACIÓN E INTERÉS SUPERIOR DE NIÑOS Y NIÑAS

La suspensión de la enseñanza presencial, como consecuencia de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020 por el que se declaró el estado de alarma en España y más concretamente del artículo 9, relativo a las medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación, supuso un fuerte impacto académico, pero también personal, social y emocional, en nuestros niños, niñas y adolescentes, así como en sus familias (UNICEF, 2018). Por ello es necesario hacer una revisión profunda de cómo ha impactado la crisis de la Covid-19 sobre el derecho a la educación y cómo éste se relaciona con otros derechos recogidos en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), pudiendo llegar a convertirse en un factor protector o en un factor de riesgo para el bienestar infantil en general, y en una situación de emergencia sanitaria, en particular.

La educación tiene, además de los fines contemplados en los artículos 28 y 29 de la Convención, un enorme valor como herramienta de compensación de las desigualdades sociales, así como en la protección de niños y niñas, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad. Además de asegurar la adquisición de competencias básicas que permitirán la inserción en el mundo laboral en etapas posteriores del desarrollo, juega un papel fundamental en la construcción de los seres humanos como personas sanas y autónomas, potenciando todos los aprendizajes relacionados con aspectos sociales, afectivos y emocionales (Espinosa, 2018; Ochaíta y Espinosa, 2004; Ochaíta y Espinosa, 2012). Durante las semanas del confinamiento se hicieron visibles algunos aspectos del impacto del cierre de los centros educativos sobre los procesos de aprendizaje. Como se analizará de manera más pormenorizada en el siguiente capítulo,

titulado *“Desigualdades en el Sistema Educativo”*, no todos los estudiantes pudieron seguir el ritmo escolar en igualdad de condiciones, debido entre otros factores a la brecha digital, o a la situación socioeconómica de sus hogares. Ni tampoco todo el profesorado pudo responder de forma ágil y eficaz a las demandas que requería la enseñanza no presencial. Pero también se pusieron de manifiesto los enormes riesgos a los que niños, niñas y adolescentes, pueden llegar a verse sometidos al dejar de asistir a la escuela, ya que el derecho a la educación garantiza la satisfacción de otros derechos que, durante el confinamiento, se vieron interrumpidos o gravemente limitados.

La escuela proporciona a muchos niños y niñas la posibilidad de recibir, al menos, una o dos comidas diarias sanas y equilibradas. En un país en el que el riesgo de pobreza o exclusión social en la infancia se situaba, antes de la emergencia, en un 26,8% (Alto Comisionado para la pobreza infantil, 2018) esta no es una cuestión menor, puesto que no poder recibir esa alimentación compromete gravemente, al menos, dos de sus derechos. El derecho a la supervivencia y al desarrollo, recogido en el artículo 6 de la Convención, y el derecho a un nivel de vida adecuado, que aparece en el artículo 27. Si a ello añadimos, además, que, según un informe recientemente publicado, un 35% de los niños y niñas españoles, de entre 8 y 16 años, tiene sobre peso y un 14% es obeso, y que los datos del estudio señalan que el nivel socioeconómico de la familia es un factor de riesgo para la obesidad infantil -por la mayor presencia de alimentos ricos en carbohidratos y azúcares que hay en la dieta de estos niños y niñas, y una escasa práctica de ejercicio físico- (UNICEF-Gasol Foundation, 2019). Resulta evidente cómo la escuela garantiza, de manera especial, el derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes que proceden de entornos económicamente desfavorecidos.

Otro de los derechos seriamente afectado por las medidas adoptadas en el Real Decreto, es el derecho al juego, al ocio y al espaciamiento, recogido en el artículo 31 de la Convención. La no asistencia de los niños y niñas a la escuela, junto con las medidas de limitación de la libertad de circulación de las personas, hizo que, durante meses, las posibilidades de interacción con iguales o con otros niños y niñas mayores (que no pertenecían a su entorno familiar) fuesen muy escasas. Más allá de las ventajas que supone el ejercicio físico en la infancia y la adolescencia y de la necesidad de vitamina D que tiene el organismo, una de cuyas principales fuentes es la posibilidad de realizar actividades al aire libre. No podemos olvidar que en la infancia y en la adolescencia los iguales juegan un papel fundamental en el desarrollo cognitivo, afectivo, social y emocional. Gracias a la interacción que establecen con otras personas de su misma edad, o de las que les separan pocos años se desarrollan -en muchas ocasiones, a través del juego- capacidades tales como la empatía, la regulación de la propia conducta, o la interiorización de normas morales y convenciones sociales. Mención especial merece la importancia de las y los amigos durante la adolescencia, momento evolutivo en el que se convierten, junto con los padres, en referentes fundamentales (Moreno y Del Barrio, 2005). Aunque si bien es cierto que las y los adolescentes pueden suplir, con más facilidad que los niños y niñas más pequeños, la carencia de relaciones sociales presenciales a través del uso de las tecnologías, no es menos cierto que este formato no cumple exactamente las mismas funciones en los procesos de socialización, ni desarrolla las mismas capacidades que la interacción social directa.

El artículo 19 de la Convención reconoce el derecho de todos los niños y niñas a estar protegidos contra todas las formas de maltrato, abuso y explotación. En una situación de crisis sanitaria, como la que estamos viviendo, que además se va a ver acompañada de una crisis social sin precedentes, en la que los adultos que tienen a su cargo el cuidado y la protección de los menores se ven

sometidos a presiones de todo tipo -personales, sociales, laborales, de pareja, etc.-, la permanencia de los niños y niñas durante las veinticuatro horas del día en casa, supuso un riesgo añadido para su salud física y psicológica.

Según los datos de la Fundación ANAR, durante las seis primeras semanas del confinamiento se registró un aumento significativo de los casos atendidos, ya que en el primer mes de confinamiento las demandas de ayuda por casos de violencia intrafamiliar pasaron de un 36,1% a un 47,7% (Fundación ANAR, 2020). La frustración que produce en los adultos el confinamiento, la presión laboral, la incertidumbre económica, el hacinamiento, así como otros problemas, podrían estar explicando el aumento de peticiones de ayuda por parte de los niños. Esta misma fuente informó que los problemas psicológicos, durante ese periodo de tiempo, alcanzaron el 23,5% de las consultas realizadas y que también se observó un aumento importante de las ideas suicidas en los niños, pasando de un 1,9% de media en el año 2019 a un 8,3% durante los meses que duró el confinamiento. Estos datos deben ser interpretados a la luz de los que proporciona el Observatorio de Infancia según los cuales durante el año 2019 se recibieron 18.801 notificaciones de malos tratos contra la infancia en su hogar, en un 50% de los casos por negligencia (Observatorio de Infancia, 2019). Asimismo, es importante destacar que una de cada dos denuncias por abuso sexual tiene como víctima a una persona menor de edad (Ministerio de Interior, 2018) y que también son muy preocupantes los datos sobre menores que viven en hogares donde sus madres son víctimas de violencia de género (Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, 2020), así como los relativos al incremento del acoso escolar y los ciberdelitos (Save the Children, 2016; UNICEF, 2017).

Tras este breve repaso acerca de algunos de los derechos de la infancia a los que afecta de una manera más importante la suspensión del derecho a la educación presencial, parece evidente la necesidad de buscar un modo de articular la garantía del derecho a la salud -cuya protección resulta indiscutible en una situación de pandemia-, con la de otros derechos que, si no se ven adecuadamente protegidos, podrían acarrear graves daños en el desarrollo infantil y adolescente. Una estrategia útil para alcanzar este propósito es recurrir al ordenamiento jurídico -nacional e internacional- en materia de protección de menores y, más concretamente, al principio del interés superior del menor, que aparece recogido tanto en el artículo 3 de la Convención, como en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (LOPJM, 1996), revisada posteriormente por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia. Ambos artículos establecen que -tanto a nivel internacional, como nacional- todas las medidas que se adopten respecto a los niños, niñas y adolescentes, sea cual sea su ámbito de afectación, deben estar basadas en el interés superior del menor. Este principio jurídico considerado, inicialmente, como indeterminado pasa, tras la publicación por parte del Comité de Derechos del Niño de la Observación General nº 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, a tener una triple dimensión: como derecho sustantivo, como principio jurídico interpretativo fundamental y como norma de procedimiento (Comité de los Derechos del Niño, 2013). Lo que nos permite su utilización para evaluar la idoneidad de las medidas adoptadas, respecto a la epidemia producida por la Covid-19, en relación al impacto que tienen sobre los derechos de la infancia y la adolescencia.

La cuestión fundamental es, por tanto, ¿cuál es el límite óptimo entre la protección del derecho a la salud, que debe cumplirse de manera escrupulosa en una situación de emergencia sanitaria, y la garantía de los derechos de niñas y niños? La respuesta a esta pregunta nos lleva a plantearnos,

ineludiblemente, un conflicto entre dos intereses primordiales: el interés público del derecho a la salud y el interés superior del niño, entendido éste desde una concepción holística del desarrollo infantil. Cuando afirmamos que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial no nos referimos a que sea la única consideración primordial, sino más bien a que es una de las que se deben tener en cuenta, junto al resto -en el caso concreto que nos ocupa, el interés público del derecho a la salud-. En este tipo de situaciones la solución ideal es aquella que pasa por hacer compatible el máximo respeto por los dos intereses primordiales, asumiendo el mínimo riesgo para la protección de cada uno de ellos (Cardona, 2016). Ello significa que las medidas adoptadas, en aras de la protección del interés público del derecho a la salud, deben analizarse teniendo en cuenta si garantizan, o no, la protección de los derechos de la infancia, lo que implica que dichas medidas tendrían que ajustarse a las diferentes circunstancias que se pueden presentar. Haciendo especial hincapié en aquellas situaciones en las que existen condiciones de mayor vulnerabilidad: niños y niñas en riesgo de pobreza y exclusión; niños y niñas que abandonan pronto la escuela; niños y niñas víctimas de violencia; niños y niñas tutelados; niños y niñas procedentes de minorías étnicas; niños y niñas víctimas de trata; niños y niñas solicitantes de asilo y refugiados; niños y niñas que viven en la calle; niños y niñas en situación irregular; y niños y niñas con discapacidad. Por esta razón se deben adoptar medidas flexibles que respeten los derechos de la infancia y la adolescencia en general, y la excepcionalidad de la que se encuentra en situación de mayor dificultad, en particular. Un buen ejemplo de adaptación de las medidas adoptadas, por diferentes países, a las necesidades de niños y niñas, que viven en condiciones de vulnerabilidad, para hacer frente a la pandemia son las que se han recogido en el informe recientemente publicado por la OCDE titulado *"Combating Covid-19's effect on children"* (OCDE, 2020).

**Es necesario revisar cómo ha impactado la Covid-19 sobre el derecho a la educación teniendo en cuenta que éste se relaciona con otros muchos derechos recogidos en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño que, en una situación de emergencia como la que hemos vivido, pueden convertirse en factores protectores o en factores de riesgo.**

### 3. LA ENSEÑANZA PRESENCIAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

La planificación del inicio del curso académico 2020-2021 supuso la necesidad de hacer un análisis riguroso del escenario en el que se iba a producir el retorno a la enseñanza presencial en los centros educativos tras casi cuatro meses de suspensión de la actividad educativa a la que además se añadieron las vacaciones escolares, en total seis meses fuera de las aulas con lo que ello conlleva para el desarrollo de aprendizajes escolares; pero también sobre el desarrollo afectivo, social y emocional de nuestros escolares. Ante esta situación cabe hacerse, al menos, dos preguntas cuya respuesta no es fácil pero que están en la base de muchas de las medidas que se han adoptado, o que se deberían adoptar, para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria sobre nuestros ciudadanos y ciudadanas más jóvenes. La primera de las cuestiones tiene que ver con los devastadores efectos que la crisis sanitaria tendrá en la economía, en el corto plazo, situando a un amplio porcentaje de la población infantil en condiciones de extrema vulnerabilidad, dada la precariedad de la que ya partían antes de que se desatase la pandemia. No podemos olvidar que,

como ya se ha mencionado en páginas anteriores, España se sitúa entre los países de la Unión Europea con una tasa más alta de pobreza infantil (Fundación FOESSA, 2019), es de los países europeos que menos invierte en prestaciones por hijo a cargo y donde las transferencias sociales tienen muy poco efecto redistributivo en la mejora de la economía de las familias (FUNCAS, 2018). La segunda se refiere al impacto que esta situación económica podría tener, a medio y largo plazo, sobre toda una generación que verá seriamente comprometido su futuro, si no se adoptan las medidas adecuadas para garantizar su desarrollo y su aprendizaje.

En relación con el escenario en el que se han retomado las actividades académicas presenciales habría que destacar que durante el tiempo que los centros educativos estuvieron cerrados, como medida de control de la pandemia ya que según diversos estudios ésta es una de las actuaciones más eficaces para frenar el avance de la enfermedad (Prem, Liu, Rusell, Kucharski, Eggo, Davies y Abbot, 2020), los niños y niñas -así como el profesorado y las familias- tuvieron que enfrentarse a un cambio abrupto de modelo de enseñanza-aprendizaje sin tiempo para reaccionar y, en ocasiones, sin recursos para adaptarse a él. Lo que, sin lugar a dudas, ha tenido un impacto negativo en el aprendizaje de todos los alumnos y alumnas, pero especialmente en el de aquellos que pertenecen a entornos vulnerables (Cooper, Nye, Charlton, Lindsay y Greathouse, 1996; Gromada y Shewbridge, 2016). Esta rápida transición, desde un modelo de enseñanza presencial a un modelo de enseñanza a distancia ha generado lo que se ha venido en denominar, brechas de acceso, de uso y escolar (Fernández Enguita, 2020), situaciones, todas ellas, que como se analizará de una manera más pormenorizada en el capítulo titulado *Innovación y brechas sociales*, marcan una importante diferencia en cuanto a la adaptación de unos escolares frente a otros a la nueva situación.

Pero además de estos desfases académicos, muchos de nuestros escolares han retornado a las aulas con problemas afectivos y emocionales derivados, en la mayoría de los casos, de cómo se haya vivido en sus hogares tanto la situación de confinamiento, como la existencia de casos en su entorno -más o menos cercanos y graves-, afectados por la enfermedad. Niños, niñas y adolescentes que han perdido familiares y que no han podido hacer el duelo por dicha pérdida, que han tenido o tienen familiares enfermos, o que han desarrollado un miedo patológico a la posibilidad de contagiarse. Situaciones todas ellas que también deberán ser, adecuadamente, atendidas en los centros educativos que tendrán que disponer de medidas eficaces para su abordaje (Save the Children, 2020).

Con este escenario en mente, teniendo en cuenta que la enfermedad continua estando presente entre nosotros, y lo va a estar durante cierto tiempo, deberíamos plantearnos entonces cuales deben ser las medidas permanente que debe adoptar el sistema educativo para abordar los retos que ya presentaba antes de la pandemia, y que ésta no ha hecho más que profundizar y visibilizar de manera, si cabe aún, más evidente. Al mismo tiempo que garantiza los derechos de todos los niños y niñas en condiciones de igualdad de oportunidades. Este es un gran reto para el sistema educativo y para todos los que forman parte de él, pero puede convertirse en una gran oportunidad para mejorar su calidad y, al mismo tiempo, hacerle más equitativo.

La implementación de todas las medidas que el Gobierno de España va a poner en marcha -adaptación de las programaciones didácticas a los contenidos que no se pudieron impartir en el curso pasado, reducción del currículum, dotación de dispositivos electrónicos, conexión a internet,

disponibilidad de plataformas digitales en todos los centros educativos, entre otras (Ministerio de Sanidad-Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2020)- deberían contemplar la posibilidad de que, en el futuro podría tener que compatibilizar la enseñanza presencial con la enseñanza a distancia. Modelo educativo este último que, si se planifica con tiempo y dispone de los recursos materiales y personales adecuados, puede resultar de una gran eficacia de cara a la realización de aprendizajes escolares (Banco Mundial, 2020; Ellis-Thompson, Higgins, Kay, Stevenson y Zaman, 2020). Pero que requiere de muchos y muy variados ajustes en el modelo tradicional de enseñanza-aprendizaje, imperante en nuestro sistema educativo, y que va a necesitar de la implicación y el compromiso de alumnado, profesorado y familias. Así como de una fuerte inversión económica y de un importante desarrollo normativo, por parte de las administraciones educativas.

A continuación se detallan algunas de las medidas que se consideran más necesarias, algunas de las cuales ya se han puesto en marcha aunque requieren de ciertos ajustes para poder llegar a ser eficaces. Aunque se exponen de manera ordenada, a efectos didácticos, todas ellas tienen la misma importancia y deben ser adoptadas de manera conjunta.

En primer lugar habría que analizar el Plan de Educación Digital, *“Educa en Digital”* que se puso en marcha en septiembre de 2020 y que complementa el Plan de Digitalización y Competencias Digitales que ya venía funcionando con dos tipos de actuaciones diferentes: unas dirigidas a las familias y hogares, y otras a los centros educativos y al profesorado. Por lo que se refiere a las primeras, el Plan dota a los hogares, que lo necesitan, de dispositivos digitales y conexión a internet. En relación a las segundas, las actuaciones se van a dirigir al desarrollo de recursos educativos digitales y a la adecuación de las competencias digitales del profesorado al empleo de las TIC en su actividad docente. La adecuada implementación de este Plan requiere además, de una potente inversión económica, que se espera proceda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), una importante formación y adecuación de las competencias digitales del profesorado y del alumnado, tanto de Educación Primaria como de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. Según la Encuesta Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS) a pesar de que el profesorado español recibió formación sobre el uso de las TIC en un porcentaje similar a la media de la UE (68%), hay un porcentaje importante de nuestros docentes que reconocen tener una competencia digital autoevaluada baja o muy baja, siendo esta proporción mayor a medida que ascendemos de nivel dentro del sistema educativo (Comisión Europea, 2019a). Al mismo tiempo sería necesario un aumento significativo del uso de los medios digitales para el diseño, desarrollo e implementación de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Sólo la mitad del profesorado, el 51%, permite a su alumnado utilizar las TIC para desarrollar proyectos o trabajos en el aula y un 12% del alumnado reconoce disponer de capacidades digitales bajas (OCDE, 2019a). A estos datos hay que añadir, además, las diferencias que existen en cuanto a equipamiento digital en los centros educativos entre unas Comunidades Autónomas y otras.

Un segundo elemento a tener en cuenta es la pertinencia de hacer una revisión del currículum (en cuanto a sus objetivos, competencias, metodología y evaluación) que corresponda impartir, en cada caso, en relación a las competencias básicas adquiridas. Priorizando los contenidos no alcanzados del curso anterior, como paso previo al desarrollo curricular correspondiente al año en curso. Especial atención merecerán aquellos cursos en los que las y los estudiantes tengan que prepararse para realizar una transición de etapa, a saber: 6º de Primaria, 4º de ESO y 2º de Bachillerato.

Un tercer elemento lo constituyen los programas de refuerzo académico, especialmente dirigidos al alumnado que tiene más dificultades, ya sea por el hecho de proceder de entornos socialmente vulnerables o por poseer algún tipo de diversidad funcional. Estos programas, cuyo objetivo fundamental es reducir la brecha escolar, deben estar coordinados con los programas de lucha contra el fracaso y el abandono escolar temprano. Así como con los programas de orientación académica y profesional, sobre todo, en aquellos casos en los que el alumno finalice una etapa educativa y tenga que elegir entre diferentes opciones para continuar transitando por el sistema educativo. En aquellas situaciones en las que el alumnado muestre más dificultades o que, incluso, haya permanecido desconectado del sistema educativo durante todo el periodo de enseñanza a distancia será necesario, además, el establecimiento de un programa de apoyo y seguimiento de la familia. Dicho programa debería tener como objetivo prioritario el fortalecimiento de las habilidades parentales, desde el enfoque de la parentalidad positiva, ayudando a las familias a desarrollar habilidades y competencias que les permitan apoyar y dar soporte a sus hijos para el retorno y la permanencia en el sistema educativo (Rodrigo, Maíquez, Martín, Byrne y Rodríguez, 2015). Esta nueva realidad social, económica y educativa a la que nos enfrentamos, tras la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19, requiere de un trabajo coordinado entre los centros educativos, los servicios sociales y las propias familias que podría verse muy beneficiado con la creación de la figura del coordinador de protección y bienestar infantil que desde UNICEF España se demanda a los responsables políticos de nuestro país (UNICEF, 2020c) y cuya creación está prevista en el Proyecto de Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

La adopción de todas estas medidas supone dar una atención prioritaria al enfoque de derechos de la infancia en el diseño de políticas públicas dirigidas a paliar las consecuencias de la crisis sanitaria producida por la Covid-19. Pero también, un compromiso renovado de nuestro país con la Agenda 2030 en general y con su Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, en particular. Como ya hemos analizado en otras ocasiones no es posible alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible si no se garantiza el cumplimiento de los derechos de la infancia (Espinosa, 2019). Dotar al sistema educativo de recursos, medidas y programas que permitan el acceso a una educación inclusiva, equitativa y de calidad a todos los niños y niñas es una potente herramienta para alcanzar el ejercicio del resto de sus derechos y de ese modo conseguir que *ningún niño o niña quede atrás*.

**La Covid-19 no ha hecho más que ampliar y visibilizar los grandes desafíos a los que se enfrenta nuestro sistema educativo. Abordar un proceso de reconstrucción apostando por una inversión orientada al desarrollo de medidas y programas destinados a resolver esos problemas es un gran reto. Pero puede convertirse en una gran oportunidad para mejorar su calidad y, al mismo tiempo, hacerlo más equitativo.**

## BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de lucha contra la pobreza infantil (2018). *Tasas de riesgo de pobreza moderada, alta y severa en España (2018), por grupos de edad*. Recuperado de: <https://www.comisionadopobrezaenfantil.gob.es/es/tasas-de-riesgo-de-pobreza-moderada-alta-y-severa-en-espa%C3%B1a-2018-por-grupos-de-edad>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1989) *Convención sobre los Derechos del Niño*. Madrid: Unicef Comité Español
- Banco Mundial (2020). *The use of educational technologies at scale across an education system as a result of massive school closing in response to the Covid-19 pandemic to enable distance education an online learning*. Washintong: Banco Mundial.
- Cardona Llorens, J. (2016). "The General Comment Nº14: strengths and limitations, points of consensus and dissent emerging in its drafting", en *The best interest of the child – A dialogue between theory and practice*, Council of Europe, 2016, ISBN: 978-92-871-8252-4, pp. 11-18. Recuperado de: <https://rm.coe.int/1680657e56>
- Comisión Europea (2020). *Monitor de la Educación y la Formación de 2020*. España. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comité de Derechos del Niño (2018). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España*. Ginebra: CRC/C/ESP/CO/5-6
- Comité de los Derechos del Niño (2013) *Observación General nº 14 (2013) del Comité de Derechos del Niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. Recuperado de: [http://www2.ohchr.org.spanish/bodies/crc/](http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/)
- Cooper, H., Nye, B., Charlton, K., Lindsay, J. y Greathouse, S. (1996). *The effects of summer vacation on achievement test scores: A narrative meta-analytic review*. Review of Educational Research, 66 (3), 227-268.
- COTEC (2020). *Covid-19 y Educación I: Problemas, respuestas y escenarios. Documento técnico de análisis de la situación educativa derivada de la emergencia sanitaria*. Madrid: COTEC.
- Ellis-Thompson, A. Higgins, S. Kay, J. Stevenson, J. y Zaman, M. (2020). *Remote learning, rapid evidence assessment*. Londres: Education Endowment Foundation.
- EURYDICE-EACEA (2010). *Educación y Atención a la Primera Infancia en Europa: Un medio para reducir las desigualdades sociales y culturales*. Edición 2010. Informe Eurydice y EACEA. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Espinosa, M. A. (2018). *La garantía del derecho a la educación en la etapa 0-3 años. Una inversión necesaria y rentable*. Madrid: Huygens.
- Espinosa, M.A. (2019a). La educación en la etapa 0-3 años: ¿Necesidad de las familias o derechos de los niños y niñas?. Barcelona. Revista *Infancia Rosa Sensat*. 213, pp. 3-9.
- Espinosa, M.A. (2019b). El enfoque de derechos De la infancia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En M. Alfaro y S. Arias (Coords.), *Agenda 2030: Claves para la transformación sostenible*. Madrid: Catarata.

- Fernández Enguita, M. (2020). *Una pandemia imprevisible ha traído la brecha previsible*. Cuaderno de Campo (31 marzo). Recuperado de: <https://blog.enguita.info/>
- FUNCAS (2018). *Focus on Spanish Society*. Madrid: Social Studies Office of FUNCAS.
- Fundación ANAR (2020). *Día mundial contra el maltrato infantil: Fundación ANAR explica que durante el confinamiento aumenta la violencia hacia los menores de edad*. Recuperado de: <https://www.anar.org/dia-mundial-contra-el-maltrato-infantil-fundacion-anar-explica-que-durante-el-confinamiento-aumenta-la-violencia-hacia-los-menores-de-edad/>
- Fundación FOESSA (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas Española Editores.
- Gromada, A. y Shewbridge, (2016). Student learning time. A literature review. *OCDE Education Working Papers*, 127. París: OECD Publishing.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2019). *Datos y cifras. Curso escolar 2019/2020*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Boletín Oficial del Estado, núm. 15 de 17 de enero de 1996. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1996/01/15/1/con>
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia. Boletín Oficial del Estado, núm. 180, de 29 de julio de 2015. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8470&tn=2>
- Ministerio de Interior (2018). *Anuario Estadístico del Ministerio de Interior*. Madrid: Ministerio de Interior-Secretaría General Técnica.
- Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (2020). *Violencia de género. Datos y Estadísticas*. Madrid: Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.
- Moreno, A. y Del Barrio, C. (2005). *La experiencia adolescente: la búsqueda de un lugar en el mundo*. Buenos Aires: Aique.
- Observatorio de Infancia (2019). Recuperado de: <https://observatoriodelainfancia.vpsocial.gob.es/estadisticas/estadisticas/home.htm>
- OCDE (2015). Education indicators in Focus nº 42, 2015 (dic). Recuperado de: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicator-in-focus-/edif-2016-42-esp.pdf?>
- OCDE (2019a). *TALIS 2018 Results (Volume I). Teachers and schools leaders as lifelong learners*. OCDE: Paris. <http://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.
- OCDE (2019b). *PISA 2018 Results (Volume I). What students know and can do*. OCDE: Paris: <https://doi.org/10.17878/5f07c754-en>
- OCDE (2019c). Spain: Country Profile, Education GPS. Recuperado de: [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_ESP.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_ESP.pdf)
- OCDE (2020). *Combating Covid-19's effect on children*. OCDE: París.

- Ochaíta, E. y Espinosa, M. A. (2004). *Hacia una teoría de las necesidades infantiles y adolescentes. Necesidades y derechos en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*. Madrid: MacGraw-Hill.
- Ochaíta, E. y Espinosa, M. A. (2012). Los derechos de la infancia desde la perspectiva de las necesidades. *Educatio Siglo XXI*, 30 (2), pp. 25-46.
- ONU (2020). *Policy Brief: The impact of Covid-19 on children*. Recuperado de: <https://www.un.org>
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Boletín Oficial del Estado, núm. 67, de 14 de marzo de 2020. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463/con>
- Rodrigo, M.J., Maíquez, M.L., Martín, J.C., Byrne, S. y Rodríguez, B. (2015). *Manual práctico de parentalidad positiva*. Madrid: Síntesis.
- Save the Children-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2016). *Yo a eso no juego. Bullying y ciberbullying en la infancia*. Madrid: Save the Children.
- Save the Children (2019a). *Donde todo empieza: Educación infantil de 0-3años para igualar oportunidades*. Recuperado de: <https://www.savethechildren.es/publicaciones/informe-donde-todo-empieza-educacion-infantil-de-0-3-años-para-igualar-oportunidades>
- Save the Children (2019b). *Todo lo que debes saber de PISA 2018 sobre equidad*. Recuperado de: [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/dossier\\_pisa2018\\_espanadatos.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/dossier_pisa2018_espanadatos.pdf)
- Save the Children (2020). *Covid-19: Cerrar la brecha. Impacto educativo y propuestas para la desescalada*. Madrid: Save the Children.
- UNICEF (2008). *The child care transition*. Innocenti Report Card nº 8. UNICEF: Office of Research-Innocenti.
- UNICEF (2017). *Los niños y las niñas de la brecha digital en España*. Madrid: UNICEF España.
- UNICEF (2018). Guide on Risk-Informed Programming. Recuperado de: <https://www.unicef.org/media/57621/file>.
- UNICEF-Gasol Foundation (2019). *Malnutrición, obesidad infantil y derechos de la infancia en España*. Madrid: UNICEF España.
- UNICEF (2020a). *UNICEF España frente a la crisis originada por el Covid-19*. Madrid: UNICEF España.
- UNICEF (2020b). *Covid-19: Proteger la salud en las aulas. Principios básicos para asegurar el derecho a la salud al reabrir los centros educativos*. Madrid: UNICEF España.
- UNICEF (2020c). *La educación frente al Covid-19: Propuestas para impulsar el derecho a la educación durante la emergencia*. Madrid: UNICEF España.



## 5. DESIGUALDADES EN EL SISTEMA EDUCATIVO

---

**Fernando Rey Martínez**

Universidad de Valladolid

### 1. EL CIERRE GLOBAL DE ESCUELAS DEJA EN EVIDENCIA LAS DEBILIDADES DE TODOS LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Según el Informe *Panorama de la Educación en España tras la pandemia de Covid-19: la opinión de la comunidad educativa* (FAD, BBVA, Educación conectada, 2020: 7), el cierre de escuelas afectó, a fecha de 1 de abril de 2020, a 1.598.099.008 alumnos, el 91,3% de matriculados, en 194 países del mundo. El cierre de centros educativos es la medida no-clínica, junto con la prohibición de grandes reuniones públicas, más efectiva para frenar el avance de la enfermedad. María Ángeles Espinosa (2020: 1) se hace eco de una curiosa paradoja: niños y jóvenes apenas se han visto afectados por el coronavirus, pero sobre ellos impactan profundamente las medidas adoptadas para luchar contra la pandemia.

Este cierre global de escuelas, una situación inédita en la historia de la educación, ha provocado tres fenómenos a cuál más inquietante. Primero, una transición forzada e imprevista hacia la instrucción a distancia. Segundo, la constatación de que las estructuras organizativas escolares (tales como la promoción de curso, el acceso a la Universidad, etc.) dependen excesivamente de la presencialidad. Tercero, una serie de retos desafiantes para la equidad educativa. Como muy expresivamente señala el último Informe de la UNESCO sobre la situación de la educación en el mundo, precisamente de 2020, que gravita sobre el concepto central de educación “inclusiva”, en la idea de educación para todos, “*all means all*” (todos significa todos y cada uno de los alumnos y alumnas).

El presente análisis abordará el último de los tres aspectos señalados, con una mención especial al grave problema de la segregación escolar.

Antes de empezar, seguramente no sea inoportuno recordar la relevancia *constitucional* de la educación, un derecho que se reconoce formalmente en la mayoría de los textos constitucionales (art. 27 CE) y en el Derecho internacional de los derechos humanos aplicable. Ahora bien, su fundamentalidad, desde un punto de vista material o de contenido, remite a su entronque radical con la dignidad humana, por supuesto, y con la cláusula del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE). La educación tiene que ver, en efecto, y a la vez, con la libertad (Estado de Derecho), la igualdad (Estado social) y la democracia. El derecho constitucional a la educación es un derecho fundamental con un contenido abierto en el tiempo que ha ido expandiéndose. El derecho a la educación no comprende tan sólo, como quizás podría pensarse de modo intuitivo pero superficial, el derecho a un cierto nivel de instrucción durante una serie de años, incluso de calidad y con prestaciones conexas como el comedor y el transporte escolar, algunos servicios de conciliación, el material escolar, etc., sino que exige también que dicha educación sea *inclusiva*, con toda la complejidad y densidad de significados que ello conlleva.

Educación inclusiva y de calidad son, en realidad, dos caras de la misma moneda. Sin inclusión no puede haber calidad, sino, a lo sumo elitismo y segregación. Sin calidad no puede haber inclusión, sino, como mucho, paternalismo y populismo escolar. Un “sistema educativo decente” es, a mi juicio, el que alcanza los mayores niveles de inclusión y calidad al mismo tiempo (2018: 19). Pilar González y Ángel M. Vega (2018: 47) sostienen, en este sentido, que “calidad e inclusión, lejos de divergir o de suponer enfoques contradictorios del hecho educativo, deben entroncar indefectiblemente en una premisa educativa única”.

Es en este contexto desde el que debe juzgarse el impacto de la pandemia sobre el derecho de educación a fin de extraer las lecciones oportunas y procurar los remedios adecuados. Porque si una cosa ha sacado a la luz la pandemia y el cierre apresurado de las escuelas es, precisamente, el conjunto de debilidades estructurales o sistemáticas con que cuentan todos y cada uno de los sistemas educativos en orden a la calidad y la inclusión educativas. La Covid-19 ha permitido exhibir en todo su esplendor lo que podríamos denominar las *verdades incómodas* de nuestros sistemas educativos. Evidentemente, hay profundas diferencias entre los países, pero ninguno de ellos ha salido completamente indemne. El nuestro, como veremos, tampoco.

**La educación no universitaria de carácter no presencial, sobre todo entre los escolares de menor edad, revela y amplifica las debilidades estructurales de cada sistema educativo. El cierre forzoso de escuelas ha mostrado las verdades incómodas de todas las políticas educativas nacionales.**

## 2. LAS MÚLTIPLES Y PROFUNDAS BRECHAS DE IGUALDAD QUE HA MOSTRADO, ABIERTO O AGRAVADO LA PANDEMIA

Esta es la consecuencia más dramática del cierre de escuelas. No sólo se ha perjudicado la calidad del sistema educativo en general; no sólo se ha mostrado que el tránsito a una escuela contemporánea e innovadora es, a menudo, más un deseo que una realidad; es que la crisis escolar ha perjudicado por encima de todo y desproporcionadamente al alumnado más vulnerable. El Dictamen de la Comisión parlamentaria para la Reconstrucción social y económica (2020: 105 s.) se hace eco de que el impacto de la pandemia ha “acentuado las tendencias a la desigualdad existentes” en el sistema, mencionando expresamente “la brecha digital”, los problemas de “segregación escolar” y de “desigualdades en el acompañamiento educativo”. De ahí que (2020: 106 s.) proponga reducir los anormalmente altos (en comparación con los países de nuestro entorno) índices de repetición, fracaso y abandono prematuro de estudios; universalizar la educación de 0 a 3 años; reforzar la educación de todo el alumnado con dificultades de aprendizaje; digitalizar las escuelas; extender los dispositivos a todo el alumnado; mejorar la atención a la diversidad; reforzar la formación profesional y el sistema de becas; y luchar contra la segregación escolar.

El Informe COTEC (2020: 3) sostiene, en el mismo sentido, citando a Mariano Fernández Enguita (2020: 2), que la repentina migración al modelo de instrucción a distancia ha evidenciado tres tipos de brechas: la de acceso, la de uso y la escolar. La brecha de acceso, esto es, disponer o no de

acceso a conexión digital y dispositivos tecnológicos, es evidente. En España, el 14% de los alumnos no tienen ordenador en casa y el 44% sólo tiene uno para toda la familia. En el nivel socioeconómico más alto, según los datos del último Informe PISA (2018), el 61% tiene tres o más dispositivos, el 31%, dos y sólo el 8% dispone de uno solo.

Según datos de la Comunidad de Madrid, el 30% del alumnado de primaria (6 a 12 años) y el 18% de la Educación Secundaria Obligatoria (E.S.O.: 12 a 16 años) no mantuvieron la continuidad en el proceso de aprendizaje durante los meses de cierre escolar. Brecha de uso, esto es, del tiempo y calidad de uso de los dispositivos tecnológicos. En España, las tasas son semejantes a las de los países del resto de Europa, pero cabe suponer que en muchos otros países sí exista una importante brecha de uso. Brecha escolar, esto es, las habilidades pedagógicas y tecnológicas del profesorado, la disponibilidad de recursos y la adecuación de las plataformas *online* de apoyo a la enseñanza: sólo el 50% de los equipos directivos escolares españoles, según el último Informe PISA, disponen de capacidades y recursos. El Informe TALIS 2018, también de la OCDE, sostuvo que la preparación tecnológico /pedagógica del profesorado español era peor: sólo alcanzaba al 36,2%, no al 50%. En este punto, también hay muchas diferencias entre Comunidades Autónomas (del 70% del profesorado vasco, por ejemplo, al 40% del profesorado extremeño, por ejemplo) y también entre centros educativos de titularidad pública (que es, como se ha dicho, del 50%) y privada (que alcanza al 70% del profesorado). No hay que olvidar la brecha entre los propios colegios, ya sean del mismo circuito público, concertado o privado, según los niveles de renta medios del alumnado y su ubicación. Como recuerda el Informe de *Save the Children* (2020: 7), PISA 2018 revela que las diferencias entre escuelas españolas en dotación de material e instalaciones es la más alta de Europa y que la segregación escolar étnica, en particular, es extraordinariamente elevada.

El traslado súbito de la escuela a casa requiere apoyo familiar. También urge la alfabetización digital de las familias. El alumnado de familias con rentas altas, que viven en las ciudades (hay también una brecha enorme entre el mundo urbano y el del medio rural), que son buenos estudiantes y que tienen familias con altos niveles socio-educativos, apenas han sufrido consecuencia adversa alguna del cierre de las escuelas. Todo lo contrario que el alumnado que no reúne alguna de estas condiciones (Informe de *Save the Children*, 2020: 7 s.).

A todo esto, hay que añadir otros servicios que la escuela provee y que, actualmente, y a mi juicio, como antes se indicó, deben comprenderse dentro del derecho fundamental a la educación en sentido amplio: desayunos y comidas escolares, transporte, apoyo psicopedagógico, etc.

Para analizar el impacto de la pandemia, una situación de emergencia (UNICEF, 2020), sobre el sistema educativo, es preciso emplear un enfoque de derechos, concretamente de los niños (Espinosa, 2020, 1). En emergencias, “los derechos no desaparecen, se hace más necesarios aún, garantizarlos” (Espinosa, 2020: 2). Hay que asegurar la salud de los niños y de todos los actores educativos, pero “la escuela no es sólo un espacio en el que tienen lugar procesos de enseñanza-aprendizaje que permiten al alumnado desarrollar competencias, valores y capacidades, sino que también es una herramienta de compensación de las desigualdades sociales y un contexto de protección, sobre todo para los niños y las niñas que viven en una situación de mayor vulnerabilidad” (2020: 3).

Pues bien, el cierre súbito de las escuelas ha provocado dificultades para seguir el ritmo escolar agravadas por las brechas antes mencionadas y la situación socioeconómica de las familias. Esto,

como ya se ha señalado en el capítulo titulado “El derecho a la educación en tiempos de pandemia”, puede influir muy negativamente en las tasas de repetición de curso, ya excesivamente altas en España, de fracaso escolar y de abandono escolar temprano (que aún es impresentable: el 17,3% según los datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional de 2019, la más alta de la Unión Europea, cuya media es del 10,3%).

El análisis de M.A. Espinosa arroja más luz sobre el problema (2020: 3 ss.). La escuela proporciona a muchos niños y niñas la posibilidad de recibir, al menos, una comida al día sana y equilibrada. El riesgo de pobreza o exclusión social en la infancia en España, antes de la crisis sanitaria, se situaba en el 26,8% (Alto Comisionado para la pobreza infantil, 2018). Como muy bien observa M.A. Espinosa, aquí se ven afectados, al menos, dos derechos de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), el art. 6, relativo al derecho a la supervivencia y desarrollo de los niños, y el art. 27, referente al derecho a un nivel de vida adecuado. Por otro lado, el 35% de los niños y niñas españoles de entre 8 y 16 años tienen exceso de peso y un 14% es obeso. El nivel socioeconómico de la familia es un factor de riesgo para la salud infantil porque en los hogares más pobres y vulnerables hay mayor consumo de alimentos ricos en carbohidratos y azúcares y menor tiempo de ejercicio físico. Otro derecho afectado es el derecho al juego, el ocio y esparcimiento (art. 31 de la Convención), que son vitales para el cabal desarrollo de la infancia.

Todavía mucho peor, el cierre de escuelas ha incrementado sustancialmente los casos de maltrato infantil familiar (en parte, por la frustración y estrés de los adultos, la presión laboral, la incertidumbre económica, las situaciones de hacinamiento, el duelo por la pérdida de familiares o la preocupación por la propia enfermedad), de abuso sexual a menores, de violencia doméstica y de ciberacoso. Resulta oportuno no olvidar que muchos escolares han sufrido problemas graves de orden educativo, pero en el marco, además, de una situación en la que se suman problemas severos de índole económica: el paro de los padres empeora el rendimiento escolar de los hijos, así como las malas condiciones de la vivienda, la alimentación insuficiente e inadecuada, el estrés psicológico propio del confinamiento y, por supuesto, la pérdida de la socialización escolar (Informe de *Save the Children*, 2020: 8).

La situación anterior a la pandemia no era equitativa. Según el Informe de *Save the Children* (2020: 10), sólo el 26,3% del alumnado más pobre acude al ciclo de infantil frente al 62,5% de los más pudientes; los niños con menos recursos tienen cuatro veces más probabilidad de repetir curso que los más aventajados, a igualdad de conocimientos; tener un padre o madre sin título de la ESO supone diez veces más de probabilidades de abandonar tempranamente los estudios que si son universitarios. Existe el riesgo de que la crisis sanitaria empeore aún más estas brechas.

Dos ámbitos particulares donde es fundamental asegurar la inclusión educativa son los del alumnado con discapacidad y el de minorías étnicas. Por lo que dice a los primeros, el Informe de la Fundación ADECCO (2020), fundado en una encuesta a consultores especializados que atienden a 1776 familias, constata que no todas las familias con niños con discapacidad requieren ayuda o el mismo tipo de ayuda, ya que hay que tener en cuenta la concreta composición del hogar, los eventuales problemas de salud de los cuidadores, el nivel socioeconómico de la familia, la clase de discapacidad y las necesidades concretas de apoyo, el grado mayor o peor de resiliencia, etc. No obstante, concluye que sólo el 5,1% de los encuestados opinó que el confinamiento en el domicilio no había paralizado las rutinas, terapias y tratamientos de los niños con discapacidad (Informe ADECCO, 2020: 8). Por otro lado, dicho confinamiento provocó un daño mayor en los escolares con trastorno del espectro

autista y/o con problemas de salud mental. En España se adelantó la salida por un periodo de tiempo de este colectivo, pero se han cerrado o suspendido centros de día y servicios de apoyo educativo. Además, el cierre escolar ha mostrado la brecha digital que existe entre el alumnado en general y el alumnado con diversidad funcional. El 48,4% de este último no utilizó internet como canal de socialización, ocio y formación durante el confinamiento (Informe ADECCO, 2020: 10).

La situación de las minorías étnicas (escolares gitanos e inmigrantes) por el impacto del cierre escolar no es tampoco precisamente ejemplar. La comparecencia del Director de la Fundación Secretariado Gitano ante la Comisión parlamentaria para la reconstrucción social y económica, de 1 de junio de 2020, arroja datos y propuestas de enorme interés. Entre los primeros, que sólo el 17% de la población gitana mayor de 16 años logra completar sus estudios de secundaria. La tasa de abandono temprano, que entre el alumnado general es alta, el 17%, se eleva hasta más del 60%, el 64,4%, cuando se trata de escolares gitanos. El cierre de escuelas ha impactado de modo desproporcionadamente negativo a estos por la terrible brecha digital (sólo un tercio del alumnado gitano dispone de ordenador) y por la brecha educativa. Sólo un tercio de los escolares gitanos han podido seguir las clases a distancia; el resto carecía de equipo, conexión, material escolar y apoyo (Informe Fundación Secretariado Gitano, 2020: 9). La segregación escolar, además de ser contraria a la Constitución, tanto al derecho fundamental a la educación (art. 27 CE) como al derecho a no sufrir discriminación por motivos étnicos o raciales (art. 14 CE), perjudica la calidad de la educación, el rendimiento del alumnado, favorece el fracaso escolar y el abandono prematuro de los estudios, daña la igualdad de oportunidades al reducir las posibilidades de aprendizaje, fragiliza la cohesión social y el reconocimiento del valor social de la diversidad y perpetúa la marginación, la exclusión social y la discriminación (Comparecencia I. Rodríguez, 2020: 8).

**La equidad escolar ha sido la gran perjudicada por el cierre de las escuelas y, en general, por la educación no presencial. Con ella se han agravado las brechas de acceso y de uso de la conexión y los soportes digitales, así como la brecha escolar, esto es, las diferentes habilidades pedagógicas y tecnológicas del profesorado, la disponibilidad de recursos y la adecuación de las plataformas online de apoyo a la enseñanza.**

### 3. EN PARTICULAR, EL PROBLEMA DE LA SEGREGACIÓN EDUCATIVA.

El Dictamen de la Comisión parlamentaria para la Reconstrucción social y económica (2020: 106 s.), antes mencionado, aludía a la segregación escolar como un fenómeno especialmente preocupante en España antes, durante y después de la pandemia. Un análisis más detallado de lo que significa "segregación escolar" puede encontrarse en un trabajo anterior (Rey: 2020), pero ahora parece conveniente examinar, aunque sea de manera esquemática, las aristas más cortantes de este problema. Lo contrario de "inclusión" educativa es la "exclusión" y también la "segregación".

Toda segregación es exclusión, pero no toda exclusión es segregación porque, a mi juicio, la "segregación" es una especie del género "exclusión". Las exclusiones pueden ser individuales o grupales, pueden producirse por unas razones u otras, por ejemplo, por una tasa desproporcionadamente alta de repetición, fracaso escolar y abandono temprano del sistema

educativo (como ocurre precisamente en nuestro país), mientras que las segregaciones educativas, aunque afectan a alumnos concretos, lo hacen por su pertenencia a un grupo social determinado y por razones tasadas. Las segregaciones son exclusiones grupales, normalmente de tipo sistémico, que, desde el punto de vista jurídico, suponen una violación de otro derecho fundamental: el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación (art. 14 CE).

En toda segregación escolar, además de la separación del alumnado por algún rasgo sospechoso de discriminación, tiene que haber también pérdida de oportunidades educativas. Ya hemos aludido antes a la segregación escolar tolerada que sufren en España las minorías étnicas. Pero es que la segregación por razones socio-económicas es también un hecho que la pandemia ha desnudado sin pudor.

F. Javier Murillo y Cynthia Martínez-Garrido, tras observar que son escasos los estudios que aportan información en España sobre la segregación educativa como indicador de equidad educativa, intentan medir la segregación educativa a partir de dos tipos de índices. Por un lado, desde el criterio de la uniformidad, se puede medir la distribución desigual de los estudiantes en las escuelas en función de sus características personales o sociales (índice de Gorard). Por otro lado, desde el criterio de la exposición, se puede medir la probabilidad de que el estudiante de un grupo minoritario se encuentre en su aula con otro u otros de su mismo grupo (índice de aislamiento: la proporción que representa a los estudiantes del grupo minoritario en una escuela respecto a cómo esa minoría se encuentre presente en un área geográfica concreta).

Pues bien, sus resultados (2018: 52), aplicando ambos índices, son los siguientes. El índice de segregación educativa de carácter socioeconómico promedio del Estado español en su dimensión de uniformidad es de 0,38% (índice de Gorard), siendo el 0% la ausencia total de segregación y el 100% la segregación total. Dicho claramente: el 38% de los estudiantes debería cambiarse de escuela para lograr un reparto equitativo del alumnado. El índice de aislamiento en España es del 0,32%, esto es, la probabilidad de que un estudiante de los grupos sociales en desventaja se encuentre en su escuela con otro de su mismo grupo es del 32%.

Para situar en su contexto estos datos, comparándolos con el resto de países de nuestro entorno, hay que tener en cuenta que “España se encuentra entre los países de la Unión Europea con un sistema educativo más segregado y muy alejado de ellos”; por detrás de nosotros, sólo se encuentran varios países de la Europa del Este: Bulgaria (0,39%), Eslovaquia (0,40%), República Checa (0,40%), Rumanía (0,41%) y Hungría (0,46%). Estos resultados serían coherentes con los encontrados en otros trabajos análogos anteriores.

El estudio arroja otras dos conclusiones preocupantes. La primera es que “las variaciones entre comunidades autónomas (que son las que gestionan la educación en España desde 2000) son muy amplias”, de modo que hay comunidades como Baleares, Galicia y Castilla y León con índices muy bajos de segregación promedio (comparables con los de los países nórdicos, que son los que menos segregan), mientras que, por ejemplo, “la comunidad de Madrid tiene una segregación más alta que ningún país europeo excepto Hungría” (2018: 49).

Estos resultados han sido confirmados por otros estudios, como el de Gabriela Sicilia y Rosa Simancas (2018), que concluyen que “son notables las diferencias encontradas en términos de desigualdad y equidad educativas entre las regiones españolas” (2018: 45). Nuestro país carece de una estrategia global para hacer frente a este grave problema que ni siquiera es aceptado oficialmente como tal

porque no se ofrecen datos. Una verdad incómoda. La segunda evidencia de este estudio que "la segregación para los estudiantes de familias con mayor nivel socioeconómico es mayor que para las de menor", lo que habla de "una tendencia a la segregación 'por arriba' del sistema educativo español, es decir, a la 'elitización' del mismo" (2018: 45). Cuando se piensa en la segregación socioeconómica, es común pensar en el sector de abajo, en el alumnado vulnerable; pero, en efecto, también se puede producir la segregación socioeconómica por arriba. Para el 25% de familias de menor nivel socioeconómico, España se sitúa como el sexto país de Europa con mayor segregación, sólo superado por aquellos países del Este. El índice es altísimo. Pero para el 25% de familias de mayor nivel, España es el tercer país, nada menos, más segregador de toda la Unión Europea. Esta tesis de la segregación educativa por razones socioeconómicas "por arriba" es confirmada también por el Informe del Síndic de Greuges de Cataluña, *La segregación escolar en Cataluña: la gestión del proceso de admisión del alumnado* (2016).

"La investigación demuestra que el alumnado socialmente favorecido tiende a segregarse más en el sistema educativo que el desfavorecido" (2016: 10). El tópico político tantas veces escuchado de que contamos con uno de los sistemas educativos más equitativos de Europa no parece resistir la prueba de los tozudos datos estadísticos. En este contexto, la pandemia no viene sino a agravar las brechas de inequidad escolar con la segregación como fenómeno más intensamente discriminador a la cabeza. Hace falta establecer, por tanto, sólidos mecanismos compensadores.

**En particular, el cierre de escuelas y la educación no presencial ha hecho más grande aún la herida social que suponen todas las segregaciones escolares: socio-económicas, territoriales, étnicas y por razón de diversidad funcional, distanciando aún más a los sistemas educativos del paradigma de la educación inclusiva.**

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA PANDEMIA SANITARIA TERMINARÁ ANTES QUE LA PANDEMIA SOCIAL DE LA INEQUIDAD ESCOLAR**

La crisis sanitaria ha revelado, en definitiva, las debilidades de nuestros sistemas educativos y, correlativamente, la perentoria necesidad de desarrollar plataformas de enseñanza centralizadas para las administraciones educativas, programas de enseñanza a distancia para situaciones de este tipo, programas de apoyo y orientación específicos para las transiciones educativas, el aseguramiento de dispositivos y conectividad gratuitos y de calidad para todo el alumnado, la profundización en la digitalización de todos los sistemas, en la formación del profesorado, en el refuerzo del soporte técnico, en la priorización del seguimiento y refuerzo específicos del alumnado más vulnerable o con dificultades de aprendizaje, en los canales de comunicación entre el centro educativo y las familias, en tutorías, apoyo psicosocial y educación emocional, en educación para la salud, en los programas de verano y de refuerzo del aprendizaje para el alumnado que lo requiera, etc. (Informe UNICEF España, 2020: 5 ss.). Por no hablar de todas las medidas de seguridad sanitaria a establecer en los centros educativos mientras la pandemia no pueda ser eficazmente controlada mediante una vacuna. Pero, por encima de todo, la emergencia sanitaria ha mostrado en toda su crudeza que las inequidades educativas son enormes y son intolerables.

Por eso, los problemas en relación con el derecho a una educación de calidad e inclusiva no se van a resolver el día en que se encuentre una vacuna segura y eficaz. La pandemia ha operado como un indicador de alarma que nos orienta sobre los cambios que hay que introducir en el sistema educativo. En nuestro país se acaba de aprobar una Ley Educativa, la enésima desde que llegó la Democracia, y habría sido un magnífico momento para tener en cuenta las necesidades reales de mejora de la calidad y la inclusividad del sistema, al mismo tiempo y con el mismo vigor ambas. Hago mío, para concluir, el grito de Barbara Cassin y Victor Legrende (2020: 1) a propósito de la crisis escolar derivada de la pandemia: “cambiemos de ritmo: inventemos”. Me permito añadir: y, además, pactemos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADECCO: *Familia y Discapacidad*, Madrid, mayo de 2020.
- CASSIN, B. y LEGRENDE, V.: *Le Monde*, 14 de mayo de 2020.
- COMISIÓN PARA LA RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Dictamen*, Madrid, 22 de julio de 2020.
- COTEC: *Covid-19 y Educación: problemas, respuestas y escenarios*, Madrid, 20 de abril de 2020.
- ESPINOSA BAYAL, M.A.: "Covid-19, Educación y Derechos de la Infancia en España". *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 2020, 9 (e), pp. 245-258.
- FAD, BBVA, Educación conectada: Informe *Panorama de la Educación en España tras la pandemia de Covid-19: la opinión de la comunidad educativa*, Madrid, 4 de junio de 2020.
- FEDEA: Informe sobre *Sistema educativo, formación del capital humano, ciencia e investigación tras la Covid-19*, Madrid, julio de 2020.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M.: *Cuaderno de campo*, 31 de marzo de 2020, <https://blog.enguita.info>.
- FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO: Informe: *Impacto de la crisis del Covid-19 sobre la población gitana*, en [www.gitanos.org](http://www.gitanos.org), Madrid, mayo de 2020.
- MURILLO, F.J. y MARTÍNEZ-GARRIDO, C.: "Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea", en *Revista de Sociología de la Educación*, 2018, vol. 11, n. 1, pp. 37-58.
- REY, F. Y JABONERO, M. (coords.): *Sistemas educativos decentes*, Fundación Santillana, Madrid, 2018.
- REY, F.: *La segregación escolar en España*, editorial Marcial Pons, Madrid, 2020.
- RODRÍGUEZ, I.: comparecencia ante la Comisión parlamentaria para la reconstrucción social y económica, de 1 de junio de 2020.
- SAVE THE CHILDREN: Informe: *Cerrar la brecha. Impacto educativo y propuesta de equidad para la desescalada*, Madrid, abril 2020.
- SICILIA, G. y SIMANCAS, R.: *Equidad educativa en España: comparación regional a partir de Pisa 2015*, Fundación R. Areces, Madrid, 2018.
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUÑA: Informe: *La segregación escolar en Cataluña: la gestión del proceso de admisión del alumnado (2016)*.
- UNESCO: *Inclusion and Education: all means all*, París, 2020.
- UNICEF ESPAÑA: Informe: *La educación frente a la Covid-19. Propuestas para impulsar el derecho a la educación durante la emergencia*, Madrid, abril de 2020.
- VEGA, M.A. y GONZÁLEZ, M.P.: "Escuela inclusiva, escuela de calidad: ¿pero no son lo mismo?", en *Sistemas educativos decentes*, Fundación Santillana, Madrid, 2018, pp. 41-70.



## 6. INNOVACIÓN Y BRECHAS SOCIALES

---

**Ainara Zubillaga**

Fundación Cotec para la Innovación

Todo cambio, basado en conocimiento, y que genera valor. Así define Cotec la innovación. El cierre de las escuelas a mediados de marzo, y el arranque de un curso escolar tan incierto como complejo, han disparado la aparición de cambios. De ellos, muchos no han estado basados en conocimiento: todo ha surgido desde un movimiento de emergencia, que si bien es posible respondiera en ocasiones al conocimiento tácito y experiencial del profesorado y los centros, la falta de referentes previos sobre situaciones similares hacía muy complicado el uso de un conocimiento científico contrastado.

Sin embargo, y a pesar de ello, es posible que durante estos meses se esté asistiendo a una de las etapas de innovación educativa con mayor valor añadido de la historia educativa. Una situación absolutamente nueva, un reto global, y la necesidad de ofrecer una respuesta rápida a situaciones emergentes y de emergencia, han actuado como palanca de la innovación. Se han ensayado fórmulas excepcionales para abordar una situación sobre la que jamás se especuló: qué pasa si la escuela cierra. Nuevos desafíos exigen nuevas soluciones, y la innovación se revela como una herramienta fundamental en este nuevo, incierto y complejo escenario.

### 1. REALIDAD PRE-COVID-19: ESTADO DE NUESTRAS CAPACIDADES EDUCATIVA

El impacto de la Covid-19 ha supuesto una prueba de estrés para la educación. Si bien ninguna sociedad ni sus sistemas estaban preparados para evitar algo como lo ocurrido, cada país ha mostrado diferentes capacidades para afrontarlo. La reacción, funcionamiento y respuesta del sistema educativo pone de manifiesto las condiciones de partida con las que nuestro sistema escolar ha afrontado todas las consecuencias e implicaciones derivadas del cierre de las escuelas. El confinamiento ha evidenciado nuestras capacidades educativas y puntos de partida, en los que el estado de la innovación educativa y la desigualdad emergen como ejes de este análisis.

Desde la perspectiva de la innovación educativa, dos elementos configuraban dicho punto de partida: el estado de la innovación educativa en España, y la difícil pero necesaria relación entre innovación e inclusión.

El mayor trabajo empírico que se ha hecho a nivel nacional sobre el estado de la innovación educativa en España se hizo hace casi una década. El *"Estudio sobre la innovación educativa en España"* (2011), ponía de manifiesto algunas conclusiones que, a pesar del paso del tiempo, mantienen su vigencia (Zubillaga, 2018): convocatorias rígidas y centradas en el reparto de recursos y su posterior control, escasos canales de difusión de las experiencias de innovación, ausencia de procesos de evaluación y validación de la innovación, y falta de sostenibilidad y monitorización de los proyectos.

En definitiva, un sistema articulado en torno a la recopilación de experiencias, pero lejos aún de un proceso sistemático y organizado, que permita “el salto del repositorio de experiencias a la generación de conocimiento a partir de las mismas” (Zubillaga, 2019), basado en la acumulación de innovaciones, pero carente de un sistema de innovación que haya permitido definir una arquitectura y estrategia institucional que poner al servicio tanto de los centros, profesores y alumnos, como del propio sistema educativo en su conjunto.

Lo que sí resulta posible en otros ámbitos de conocimiento, o en contextos industriales o empresariales, resulta complejo en el ámbito educativo, como consecuencia de lo que Martínez-Celorrio (2018) denomina la singularidad de la I+D educativa: “los sistemas educativos no han sido capaces de desarrollar una I+D suficientemente potente y de calidad para transformar y mejorar la docencia y los resultados académicos de los sistemas educativos” (Martínez-Celorrio, 2018, p.2).

El binomio innovación – inclusión es el segundo elemento que configura nuestro punto de partida. La Unión Europea, en la formulación de los retos sociales que aborda el casi finalizado programa Horizonte 2020, ya advertía que la innovación puede debilitar la inclusión, como evidencian fenómenos como la brecha digital o la segmentación del mercado laboral. En educación, el fenómeno se llama segregación escolar. Así, Gortazar y Zubillaga (2020) evidencian cómo entre los elementos que impactan en la elección de centro, la innovación ha entrado como un elemento potencial de segregación:

“La etiqueta de “colegio innovador” está canalizando la demanda de una mayor calidad educativa [...]. Como resultado, por un lado, la segregación crece, no solo ya entre redes educativas, sino cada vez más entre centros públicos. Y por otro, alimenta un modelo de innovación individual -el vinculado a la marca personal de un centro- no conectado ni compartido, que fomenta la aparición de centros innovadores, pero con escasa aportación al movimiento de transformación colectivo, sistemático e inclusivo”.

La desigualdad se ha visibilizado a través de un elemento especialmente vinculado con la innovación: la tecnología. La brecha digital ha puesto de manifiesto el problema de las brechas educativas, que no dejan de ser una manifestación más de la brecha social existente. Los dos informes elaborados por Cotec (2020a y 2020b) analizando la situación educativa derivada de la emergencia sanitaria, evidenciaban que el cierre de escuelas produce un impacto negativo sobre el aprendizaje de todos los alumnos, pero que resulta muy superior para los alumnos de entornos vulnerables. La consecuencia inmediata es clara: el aumento de la brecha educativa. Estamos hablando de:

- Brecha de acceso: tener o no tener acceso a dispositivos tecnológicos y conexión.
- Brecha de uso: tiempo de uso y calidad de ese tiempo.
- Y brecha escolar, es decir, cómo de preparadas están las escuelas y el profesorado para afrontar procesos de enseñanza online.

A nivel de hogar, el reto evidente es la brecha de acceso. Mientras que la gran mayoría de hogares disponen de conexión a internet, cuando todos los miembros del hogar conviven y demandan acceso a dispositivos para el teletrabajo, el ocio o el aprendizaje, el acceso se vuelve más desigual: el 15% de los alumnos de niveles socioeconómicos más bajos no dispone de ningún ordenador en casa y el 45% tiene solo uno; mientras que los que están en los niveles más altos, el 66% cuenta con “tres o más”.

La segunda brecha, la de uso, evidencia el capital cultural y formativo de las familias, que una vez más está vinculado con el nivel socioeconómico, y condiciona cuánto y cómo usan la tecnología los alumnos, y si las familias son capaces de ofrecer alternativas educativas y de ocio, más allá de las pantallas. Aquí, encontramos que los alumnos de niveles socioeconómicos más bajos, a pesar de contar con menos dispositivos, registran tiempos de utilización mucho más elevados: el 51% de los alumnos en niveles socio-económicos bajos pasa “cuatro horas o más” conectado, frente al 33% de alumnos que están en los niveles más altos.

Pero es la tercera brecha, la escolar, la que permite retratar de manera más clara las capacidades educativas del sistema educativo español. Por mucho que los alumnos se adapten a un sistema de educación en casa, muchos centros y docentes no están preparados para esta situación. Hay que reconocer el enorme esfuerzo que han hecho por ajustarse a la situación de confinamiento y cierre de escuelas, pero también se ha de reconocer que no todos estaban igual de preparados para hacerlo. Y así lo reflejan las opiniones de los directores de centro en PISA 2018 (Zubillaga, 2020):

- Centros no preparados para proporcionar una educación en línea eficaz: el 52% de los directores de escuelas en España considera que dispone de una plataforma digital válida para proporcionar a sus alumnos un aprendizaje a distancia eficaz, lo que nos sitúa cercanos a la media de la OCDE, pero lejos de países como Finlandia (80%), Estados Unidos (77%) o Reino Unido (66%).
- Profesorado con escasa formación y recursos: prácticamente la mitad de los docentes españoles carece de formación y de recursos para proporcionar una educación digital adecuada a sus alumnos, colocándonos a 10 puntos porcentuales por debajo de la media de la OCDE. Los directores consideran que un 55% de su profesorado tiene “recursos profesionales eficaces disponibles para aprender a utilizar dispositivos digitales”, y un 53% cuenta con “las habilidades técnicas y pedagógicas necesarias para integrar dispositivos digitales en la enseñanza”. Ambas variables contrastan el 65% de media de la OCDE.
- Y una brecha evidente entre centros: la titularidad del centro condiciona aún más que el nivel socioeconómico la capacidad para digitalizar la enseñanza. Así, mientras el 45% de los directores de escuelas públicas percibe que sus docentes están preparados para integrar tecnologías en la enseñanza, el porcentaje crece hasta el 69% en centros concertados y el 76% en los privados.

En las tres brechas descritas, los datos son claros: es fundamentalmente el nivel socioeconómico la variable que incide de manera significativa, por encima de comparativas con otros países, o entre Comunidades Autónomas.

**La crisis ha evidenciado nuestras capacidades educativas: un sistema de innovación educativa articulado en torno a la recopilación de experiencias, pero lejos de un proceso sistemático y organizado; y una brecha digital -de acceso, de uso y de centros- que evidencia las brechas educativas existentes.**

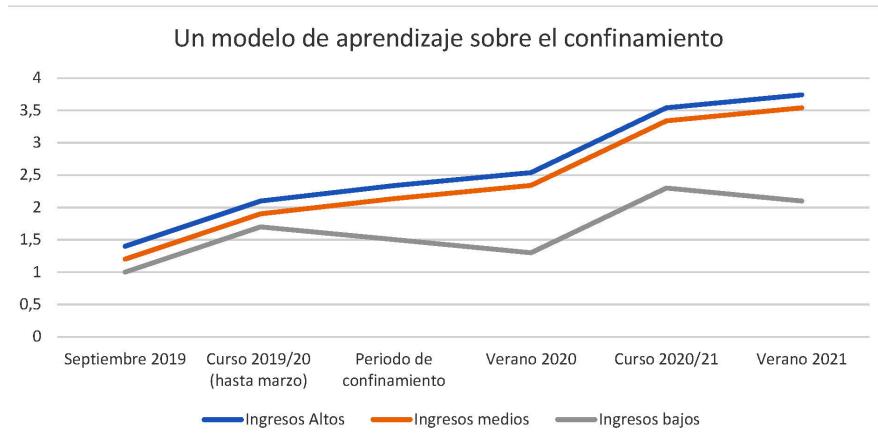
## 2. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA: LA EVIDENCIA DEL INCREMENTO DE LAS DESIGUALDADES

La situación derivada del cierre de las escuelas ha supuesto el mayor experimento educativo de la historia, a lo que se suma una dimensión global como no se había producido jamás en ninguna otra situación de análisis. Las investigaciones y datos sobre sus impactos no se han hecho esperar, y desde aproximadamente un mes después del cierre de los centros, se han publicado diferentes trabajos que abordan distintos ámbitos de dicho impacto.

Desde el estudio de BBVA y FAD, "Panorama de la educación en España tras la pandemia de Covid-19: la opinión de la comunidad educativa", que recoge la opinión de 5.000 profesores sobre las incertidumbres a las que se enfrentan en este curso escolar, y que se suma a otra investigación que este mismo equipo ya realizó dos meses antes sobre la evaluación final del curso pasado, hasta el estudio coordinado por el Proyecto Atlántida entre abril y mayo de 2020, que recogía la visión de ambos agentes sobre la respuesta del sistema educativo a la crisis, los efectos de la brecha digital, el rol desempeñado por la administración educativa, el centro y ellos mismos, y las implicaciones que el cierre de las escuelas estaba teniendo sobre el aprendizaje y el currículo.

El impacto en la desigualdad y en el incremento de las brechas educativas y sociales es uno de los ámbitos de investigación más abordados. El ya citado informe publicado por Cotec, partiendo del supuesto del análisis del impacto del verano en el aprendizaje de Copper, Borman y Fairchild (2010), elabora un modelo para definir el impacto en términos de aprendizaje en periodo de confinamiento.

**CUADRO 1.** Modelo de aprendizaje sobre el confinamiento



**Fuente:** Simulación de COTEC a partir de Cooper, Borman y Fairchild, Cotec (2020)

El informe es claro respecto al impacto del cierre de escuelas en el aprendizaje: "Los resultados muestran, por un lado, que, a raíz del cierre de escuelas, se producirá un impacto negativo sobre el aprendizaje de todos los alumnos. Por otro lado, ese impacto será muy superior para los

alumnos de entornos desfavorecidos vulnerables, lo cual sugiere un importante aumento de la brecha educativa" (p. 8).

A nivel nacional, la investigación de Bonal y González (2020) también recoge evidencias sobre las desigualdades generadas por el confinamiento y su impacto en las condiciones de aprendizaje. Según los investigadores, "durante las primeras semanas de confinamiento se observa una acumulación de las desigualdades educativas". Las distancias entre los alumnos "se dan tanto en el aprendizaje formal (por la brecha digital pero también porque la reacción de las escuelas ha sido desigual) como en el aprendizaje informal (intensidad y tipo de actividades a las que los niños y jóvenes dedican su tiempo) y en el ámbito extraescolar (jóvenes de familias más instruidas realizaban más antes del confinamiento y las han mantenido con mayor frecuencia que aquellos de familias con menor nivel formativo)".

Las brechas no sólo son familiares, sino también entre centros. Los autores, a partir de un indicador de construcción propia que denominan "*Oportunidades de Aprendizaje*", concluyen que las diferencias en cómo han reaccionado las escuelas privadas, concertadas y públicas en términos de realización de tareas escolares e interacción con el alumnado, posicionan a las dos primeras de manera significativa, por encima incluso de las diferencias en renta familiar.

Son precisamente las familias el último escalón en la desigualdad, y las que ejemplifican, a través de su participación, apoyo y tipo de implicación en la educación de sus hijos, las desigualdades sociales a las que se hacía referencia. El citado estudio muestra el impacto que el capital cultural y formativo juega en las funciones de apoyo al estudio: si durante la educación primaria el acompañamiento de las madres con estudios obligatorios es equiparable al de las madres que cuenta con mayor titulación, a medida que avanzamos a lo largo del sistema educativo se evidencian diferencias relevantes en el grado de apoyo según el nivel de estudio de las madres -en la ESO el 35% que cuenta con estudios obligatorios ayuda a realizar tareas escolares, frente al 48% de aquellas que tienen estudios postobligatorio o universitarios.

El capital económico y cultural también impacta en las actividades familiares: a menor capital socioeconómico, menor acompañamiento en tareas educativas complementarias a la escuela -lectura, idiomas y deporte-, y un significativo incremento del ocio centrado en los videojuegos, la televisión y las redes sociales. Estos datos ratifican los derivados de la brecha de uso: alumnos de niveles socioeconómicos más bajos, a pesar de contar con menos dispositivos, registran tiempos de utilización mucho más elevados.

Seguramente una de las investigaciones más robustas sobre la pérdida de aprendizaje sea el trabajo recientemente publicado por Maldonado y De White (2020). El documento proporciona la primera evidencia sobre los efectos del cierre de escuelas durante 2020 al final de la escuela primaria. A partir de los datos de los resultados de los exámenes estandarizados de una gran parte de las escuelas flamencas durante un período de seis años que abarca de 2015 a 2020, así como datos administrativos y de encuestas de la inspección escolar, concluyen que el cierre de las escuelas ha producido pérdidas de aprendizaje significativas, así como un sustancial aumento de la desigualdad educativa. Este trabajo no sólo confirma con evidencia empírica la existencia de importantes pérdidas de aprendizaje, sino que también muestra un efecto de gran tamaño, con posibles implicaciones en su futura incorporación al mercado laboral.

Los datos también evidencian el impacto en términos de equidad: la desigualdad aumentó tanto dentro de las escuelas como entre ellas, evidenciando que las escuelas con mayor proporción de estudiantes en mejores situaciones académicas previas y familiares sufren menos pérdidas de aprendizaje que las escuelas con una mayor proporción de estudiantes de entornos desfavorecidos.

Sin embargo, evaluar con rigor y profundidad lo ocurrido requerirá cierto reposo. Desde este marco, la UNESCO y la Comisión Europea junto con la IEA (International Association for the Evaluation) han lanzado un estudio que, además de proporcionar comparabilidad internacional, recogerá datos de gobiernos, equipos directivos, profesores y alumnos sobre su grado de preparación para garantizar la educación a distancia, así como las medidas adoptadas para garantizar la continuidad del aprendizaje de todos los alumnos, a partir del cierre de las escuelas y las sucesivas reaperturas. REDS (*Responses to Educational Disruption Survey*), que es como se ha denominado, pretende dibujar una fotografía lo más completa posible del impacto que la epidemia ha generado en la educación global, con el fin de proporcionar directrices que permitan la construcción de sistemas educativos futuros más resilientes.

**Los resultados de las investigaciones en torno al impacto de la crisis apuntan hacia un impacto negativo sobre el aprendizaje de todos los alumnos, pero con un efecto muy superior en los alumnos de entornos desfavorecidos vulnerables, lo cual sugiere un importante aumento de la brecha educativa.**

### 3. ¿Y AHORA QUÉ?: DE LA INNOVACIÓN DE EMERGENCIA A LA INNOVACIÓN ESTRATÉGICA

Los datos recogidos evidencian dos frentes prioritarios de actuación en las políticas públicas: equidad y digitalización. Acciones de apoyo al alumnado tras y durante la pandemia, estrategias contra el abandono educativo temprano, la reducción de las tasas de repetición y la lucha contra la segregación escolar, serían los grandes ejes de las políticas públicas orientadas a la equidad. En este sentido, el impulso del Programa PROA (Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo), destinado a restablecer, reforzar y mejorar el funcionamiento de los centros educativos en las condiciones especiales a las que tendrán que enfrentarse este curso, reforzando muy especialmente la equidad de los mismos. Así como la decisión de modificar los criterios de promoción y evaluación de curso que se recogen en el reciente Real Decreto de medidas urgentes para el sistema educativo en situación de pandemia (29 de septiembre de 2020), constituyen dos ejemplos de medidas favorecedoras de la equidad del sistema, y en la línea de desarrollo de políticas públicas necesarias.

El segundo frente sería el tecnológico. Si cuando la escuela cerró, la educación pudo continuar, fue gracias -en gran parte-, al apoyo y la mediación de la tecnología, incluso a pesar de la evidente brecha digital. Sin la tecnología la pérdida de aprendizaje hubiera sido mucho mayor, y eso es una realidad incuestionable. Pero este reconocimiento no supone que la tecnología implique necesariamente innovación. Es más, en ocasiones la tecnología disfraza de innovación cosas que no lo son: "El cierre de escuelas ha obligado a ensayar fórmulas para mantener el aprendizaje a distancia, y la tecnología -que en ocasiones disfraza de innovación "lo de siempre" bajo otro soporte-, ha generado

la idea de que la innovación educativa ha llegado a casi todos los centros para quedarse. Pero lo cierto es que de todo lo que se ha hecho -y ha sido mucho- algunas cosas son innovación y otras mimetismo o reproducción, es decir, "lo de siempre" pero en formato digital. Igual que volverse digital no es dar una clase de una hora frente a la cámara -, innovación también es diseñar una rúbrica de coevaluación junto a las familias. Asimilar tecnología como innovación implica el riesgo de mirar primero el cómo antes que el qué, lo que conduce a perder el foco" (Zubillaga, 2020).

Sin embargo, y a pesar de los riesgos, el rol que ha jugado la tecnología evidencia que es necesaria una respuesta acorde al mismo en el diseño de próximas políticas educativas: dotación y equipamiento sí, pero también formación y acompañamiento. La digitalización del sistema educativo no es nueva, ni surge como consecuencia del cierre de las escuelas; es un proceso de medio/ largo plazo, que requiere de una estrategia fundamentada, definida, y no producto de decisiones precipitadas y urgentes. Sería un error ignorar lo aprendido estos meses, pero también lo sería planificar teniendo en cuenta sólo lo ocurrido estos meses. Por ello, no limitemos la digitalización a la simple provisión de la educación online: "Partiendo de la premisa de que la digitalización es un proceso sin vuelta atrás, se corre el riesgo de que la tecnología diluya a la educación: necesitamos reforzar las capacidades digitales del sistema educativo, y seguramente también integrar nuevas soluciones tecnológicas que permitan cubrir procesos que hasta ahora, sucedían en contextos presenciales. Pero la toma de decisiones en inversión de equipamiento debe estar siempre precedida por el para qué: qué necesidad, proceso formativo o servicio va a cubrir" (Zubillaga, 2020).

La clave será diseñar un proceso de digitalización que no sólo produzca cambios, sino que impulse la transformación. En dicho proceso, la tecnología será "una pieza del rompecabezas", orientada a implementar una auténtica reforma que transforme el sistema educativo (Mateo Díaz y Lee, 2020).

El Banco Interamericano de Desarrollo ofrece una buena hoja de ruta de implementación de una reforma *EdTech*, que va más allá de los tradicionales enfoques de políticas tecnológicas basadas en dotación de equipamiento y capacitación. Para el BID ejecutar una reforma exitosa requiere de:

1. Situar al aprendizaje en el centro de la toma de decisión, lo que implica comprender la tecnología "como un medio para conseguir un fin".
2. Invertir en conectividad y estructura, y reducir la brecha digital.
3. Planificar la reforma en torno a una visión, contextualizada y realista.
4. Diseñar una estrategia de implementación acorde a dicha visión, y dotarla de la arquitectura institucional necesaria para llevarla a cabo.
5. Garantizar la participación e implicación de todos los agentes educativos, desde el profesorado y los centros, hasta todos los niveles de la administración educativa, las familias, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.
6. Integrar la tecnología y sus herramientas en los planteamientos de nuevas metodologías didácticas.
7. Reformular el currículum para ajustarlo a las nuevas demandas y realidades derivadas de una sociedad digital.

8. Favorecer el desarrollo profesional de los docentes, y convertirlos en agentes de cambio.
9. Monitorizar y evaluar los logros, recopilando evidencias que ayuden a definir mejor la formulación de políticas públicas.
10. Integrar en la estrategia las cuestiones éticas vinculadas con el uso de datos, la ciberseguridad, el uso responsable de las tecnologías y la propiedad intelectual del conocimiento.

Es hora por tanto de analizar lo vivido, integrar lo aprendido, e iniciar un proceso de innovación que ya ha comenzado y que es posible que, en muchas de sus manifestaciones, no tenga marcha atrás. Pero también es necesario que este movimiento, para poder formar parte del sistema y empujar dicha transformación, se articule en colaboración con todos los agentes que configuran el fenómeno educativo, y tenga como foco permanente de sus actuaciones la inclusión.

Se corre el riesgo de que la incorporación de procesos innovadores rápidos y de alta especialización agranden aún más las brechas ya existentes en el sistema educativo. Por ello, es necesario garantizar que toda planificación que se elabore, toda iniciativa que se ponga en marcha y, en definitiva, toda toma de decisiones, se haga en coherencia y coordinación con las políticas sociales y educativas de lucha contra la desigualdad y garantía de la equidad. Es decir, una innovación colectiva, compartida y justa.

**La transición de una innovación de emergencia a una innovación estratégica se define en dos frentes prioritarios de actuación: la lucha contra la desigualdad y la apuesta por la equidad; y la digitalización entendida como proceso de transformación del sistema educativo en su globalidad.**

## BIBLIOGRAFÍA

- BBVA y FAD (2020). Panorama de la educación en España tras la pandemia del covid-19: La opinión de la comunidad educativa. Disponible en <https://www.campusfad.org/educacion-conectada/estudios-investigaciones/panorama-educacion-pandemia/>
- Bonal, X. y Gonzalez, S. (2020). Desigualdades de Aprendizaje en Confinamiento. Resultados Destacados. Disponible en <https://blogs.uab.cat/aprenentatgeiconfinament>
- Fundación Cotec (2020a). Covid y Educación I: problemas, respuestas y escenarios. Documento técnico de análisis de la situación educativa derivada de la emergencia sanitaria (20 de abril de 2020). Disponible en <https://online.flippingbook.com/view/967738/>
- Fundación Cotec (2020b). Covid y Educación II: escuela en casa y desigualdad. Un análisis a partir de las respuestas de directores y alumnos recogidas en el informe PISA 2018 (11 de mayo de 2020). Disponible en <https://online.flippingbook.com/view/350164/>
- Gortazar, L. y Zubillaga, A. (2020). Innovación educativa: ¿Mejoras para la inclusión o excusas para la segregación? *Politikon*, 23 enero. Disponible en <https://politikon.es/2020/01/23/innovacion-educativa-mejoras-para-la-inclusion-o-excusas-para-la-segregacion/>
- Maldonado, J. E. y De White, K. (2020). *The Effect of School Closures on Standardised Student Test Outcomes*. Ku Leuven, Discussion Paper Series DPS20.17 (September 2020)
- Martínez-Celorio, X. (2018). La investigación educativa también al servicio de las escuelas. Modelos emergentes para la mejora del impacto de la investigación educativa. En Riera, J. (Dir). *El estado de la educación en Cataluña. Anuario 2018*. Barcelona: Fundación Jaume Bofill. Disponible en <https://fundaciobofill.cat/publicacions/la-recerca-educativa-tambe-al-servei-de-les-escoles-models-emergents-la-millora-de?lg=en>
- Mateo Diez, M y Lee, Ch. (2020). *Tecnología: Lo que puedo y no puede hacer por la educación. Una comparación de cinco historias de éxito*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Tecnologia-Lo-que-puede-y-no-puede-hacer-por-la-educacion-Una-comparacion-de-cinco-historias-de-exito.pdf>
- Proyecto Atlántida (2020). Educación con las escuelas cerradas. Voces de familias y profesorado sobre la educación durante el confinamiento. Disponible en <http://www.proyectoatlantida.eu/wordpress/educacion-con-las-escuelas-cerradas-voces-de-familias-y-profesorado-sobre-la-educacion-durante-el-confinamiento>
- Zubillaga, A. (2020). El desafío de seguir educando. En Carballo, C., Gay de Liébana, J.M., Mendizábal, M., Herrero, Y. y Zubillaga, A. *Adelante* (pp. 195-227). Barcelona: Penguin Random House
- Zubillaga, A. (2019). ¿Es el sistema español un sistema educativo innovador? *Revista de Economía ICE*, nº 910, pp. 81-92
- Zubillaga, A. (2018). Retos para abordar la innovación educativa *Transatlántica de Educación. Educar para innovar; innovación para educar*, 20 y 21.



SALUD

---



## 7. SITUACIÓN DE LA INFANCIA Y EL RETO DE LA COVID-19

**Mercedes Díaz Rodríguez**

Universidad de Cádiz

### 1. SITUACIÓN DE LA SALUD INFANTIL EN LA ETAPA PRE-COVID-19

Para contextualizar cuál era la situación de salud de la población infantil y adolescente antes de la pandemia por Covid-19, hemos de tener presente en primer lugar, cuál era la realidad de la pobreza en España, ya que la salud y la pobreza van de la mano, siendo esta última un factor que forma parte de la cadena multicausal de muchas enfermedades. Como se ha puesto de manifiesto en los capítulos precedentes, antes de la pandemia, la tasa de pobreza infantil se situaba en el 27,40%, afectando a unos 2,3 millones de niños, niñas y adolescentes. Las consecuencias en términos de salud van a afectar con mayor intensidad a los niños y niñas ubicados en este colectivo y, muy especialmente, a los pertenecientes a hogares con menores niveles de renta media. Entre ellos, son muchos los niños, niñas y adolescentes que no pueden permitirse el consumo de carne o pescado al menos cada dos días, lo que repercute directamente en su desarrollo y su estado de salud y les puede hacer más vulnerables ante la pandemia de la Covid-19. En conjunto, podemos afirmar que antes de la pandemia había unos 350.000 los niños, niñas y adolescentes afectados por esta carencia de proteínas en España.

Como sabemos por el Report Card 16 de la Oficina de Investigación Innocenti (2019) "Mundos de Influencia, ¿Cuáles son los determinantes del bienestar infantil en los países ricos?", la situación de la salud infantil en España situaba su principal desafío en el problema de sobrepeso y obesidad, que afecta a un 34% de los niños entre 5 y 19 años de edad, y ello a pesar de los esfuerzos que hasta ahora se han venido realizando por parte de educadores y profesionales de atención primaria para evitar que esta tasa siga creciendo. El estudio ALADINO 2019 realizado en España, muestra que la prevalencia de sobrepeso es del 23,3 % y la prevalencia de obesidad del 17,3 % en la población infantil española de 6 a 9 años, según los estándares de situación ponderal de la OMS. Dentro de la obesidad, un 4,2 % de los escolares estudiados presentan obesidad severa. Por sexo, la prevalencia de sobrepeso es significativamente superior en niñas mientras que la prevalencia de obesidad y obesidad severa es significativamente superior en niños. Lo cual corrobora las conclusiones expuestas por la Fundación Gasol (2019) confirmando que España se encuentra ante una epidemia de obesidad infantil que está afectando de forma relevante al desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

Como examinaremos pormenorizadamente en el capítulo siguiente, actualmente la obesidad infantil es considerada como una pandemia a nivel mundial por la OMS, pues no solamente asola ya a los países ricos sino también a los países de bajos ingresos. Así pues, en la etapa anterior a la

pandemia generada por la Covid-19 la salud física infantil se encontraba amenazada por el problema de sobrepeso y obesidad.

Para tener una visión más amplia del problema, hemos de tener en cuenta que la prevalencia de obesidad es mayor en las poblaciones más pobres y que la tasa de actividad física que realizaba la población infantil y adolescente, cumpliendo con la recomendación de la OMS (mínimo 60 minutos cada día de actividad física moderada o vigorosa) antes de la pandemia se situaba en un 36,7%, afectando más al género femenino y a la población adolescente. A ello hay que añadir el excesivo tiempo de uso de las pantallas por parte de nuestros niños, niñas y adolescentes, que según se desprende del informe realizado por la Fundación Gasol (2019) se establece en 178 minutos al día (casi tres horas diarias) y 282 minutos al día en el fin de semana (más de 4,5 horas diarias), sobrepasando con creces los 120 minutos al día establecido como máximo por la OMS.

En cuanto a los hábitos de alimentación, y siguiendo con los resultados del Estudio Pasos de la Fundación Gasol (2019), un porcentaje muy bajo de la población infantil y adolescente en España alcanza el consumo diario de, al menos, 4 raciones de fruta y verdura. Este hábito se encuentra muy deteriorado tanto en el género masculino como femenino y algo más entre la población adolescente que entre la población infantil.

Por otro lado, en relación con los problemas asociados a la salud mental de la infancia en el que nos detendremos en el capítulo que cierra este bloque temático, hemos de señalar que aunque en el Report Card 16 de la Oficina de Investigación de Unicef Innocenti, "Mundos de Influencia" (2019) la salud mental de nuestra población infanto-juvenil salía bien parada, pues nos situaba en el tercer lugar respecto al resto de países, con un porcentaje del 81,7% de los adolescentes de 15 años que se sienten muy satisfechos con sus vidas, seis puntos por encima de la media europea (75,7%). Sin embargo, hemos de tener en cuenta que las infraestructuras existentes para la atención de los problemas de salud que pueden afectar a nuestra población infanto-juvenil se encuentra lejos de lo deseado. Tal y como estimó el Comité de Derechos del Niño en sus Observaciones Finales a España (2018), es prioritario que se establezca una política nacional de salud mental infantil, y que se asegure la disponibilidad de personal cualificado, el aumento de servicios (incluida la atención terapéutica y el apoyo a las familias tras las altas), y la reducción de las listas de espera excesivamente largas para acceder a los servicios de salud mental.

**En la etapa Pre-Covid 19 la pobreza y la obesidad infantil, así como la necesidad de mejores servicios y estructuras para la salud mental infanto-juvenil eran ya importantes retos a abordar con urgencia**

## 2. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA SALUD INFANTIL

Tras el establecimiento del estado de alarma decretado el 14 de marzo de 2020, la población española se vio sumida en una situación de amenaza para la salud pública que nos obligó a sufrir un confinamiento de forma brusca, que nos sometió a severas restricciones en nuestra movilidad física, aislando de nuestros entornos laborales y sociales.

Durante este tiempo se vieron interrumpidas las actividades escolares, se precintaron los parques y lugares de esparcimiento infantil y los niños tuvieron que limitar sus relaciones sociales y familiares (no podían tener contacto físico con abuelos, tíos y/o primos si no convivían en su domicilio). Todo ello sumido en una atmósfera de miedo e incertidumbre que invadía los domicilios a través de los medios de comunicación social y donde la infancia y adolescencia pasaron a un segundo plano de las políticas dirigidas a controlar la pandemia. Estando en ocasiones sometida a cierto estigma por informaciones vertidas en los medios de comunicación no suficientemente contrastadas por la evidencia científica como por ejemplo, la información emitida en la que se señalaba a los niños como supercontagiadores. En este sentido, hay que aludir a la responsabilidad de los medios de comunicación al difundir noticias no demostradas y que pueden perjudicar seriamente al bienestar de nuestra infancia, generando un miedo excesivo que puede derivar en otras patologías de salud mental. Es necesario que estos medios se utilicen para formar y no desinformar a la población. El papel de las familias que conviven con los menores ha sido y es de vital importancia para paliar y minimizar los impactos físicos, psicológicos y sociales que esta situación ha generado en nuestros niños, niñas y adolescentes. Es preciso sensibilizar a los padres para que mantengan conversaciones directas con los niños sobre estas cuestiones para aliviar su ansiedad y evitar el pánico.

El confinamiento en el hogar podría ofrecer una buena oportunidad para mejorar la interacción entre padres e hijos, involucrar a los niños en las actividades familiares y mejorar sus aptitudes de autonomía. Si se adoptan enfoques adecuados de crianza, pueden fortalecerse los lazos familiares y satisfacerse las necesidades psicológicas de los niños (Perrin, Leslie, Boat, 2016).

Según los primeros estudios realizados sobre el impacto en la salud del confinamiento en el hogar en niños, niñas y adolescentes (Wang, Pan et al. 2020), los aspectos que se ven más afectados son la pérdida de hábitos y rutinas y el estrés psicosocial, que pueden derivar en conductas poco saludables como el sedentarismo, aumento de uso de pantallas, patrones de sueño irregular y dietas poco saludables, lo que da lugar a un aumento de peso y a una pérdida de la capacidad cardiorrespiratoria (Brazendale , Beets, Weaver, 2017). Datos corroborados por las investigaciones realizadas en España durante la situación de confinamiento por la Covid-19, entre las que se destaca la realizada por el grupo OPIK de la Universidad del País Vasco (2020), señalan que un cuarto de la población infantil pasaba 6 o más horas delante de las pantallas, un 20% de la población infantil apenas realizaba ejercicio físico, y casi tres cuartas partes tenía un consumo insuficiente de verduras , existiendo una clara relación entre el nivel educativo de los progenitores y los hábitos de salud durante el confinamiento. Asimismo, la investigación realizada por el Grupo HUM (888) de la Universidad de Cádiz señala que durante el confinamiento se observa que, a mayor nivel de estudios se realiza más ejercicio físico y que, además, los hijos de estas familias se acuestan más pronto que los niños y niñas cuyos padres tienen un nivel de estudios inferior. En la alimentación, se observan hábitos claros:

tanto antes como durante el estado de alarma, se evita en mayor frecuencia el consumo de snacks. Además, un nivel de estudios alto provoca que se coma de manera menos impulsiva.

Otro de los retos de salud al que nos enfrentábamos antes de la pandemia de Covid- 19 era la mejora de las infraestructuras en salud mental y por ello hemos de introducir el grado de impacto de esta pandemia sobre la salud mental de los menores que pueden llegar a medio y largo plazo a sobrecargar estos servicios por las nuevas demandas derivadas de los problemas de salud mental ocasionados por el impacto de esta situación. El impacto en la salud mental de nuestros menores va a depender de varios factores –nivel económico y social, nivel de estudios de los padres, mayor vulnerabilidad social al pertenecer a grupos de mayor riesgo de exclusión (niños migrantes no acompañados, situaciones de violencia intrafamiliar acrecentada por el incremento de consumo de drogas y alcohol, la interrupción temporal de los sistemas de protección, menores con necesidades especiales y diversidad funcional...), siendo uno de ellos la edad del niño. Las preocupaciones son diferentes en niños de dos años, que pueden echar de menos a sus cuidadores habituales (abuelos), que en niños en edad escolar, que suelen estar preocupados por su situación, la de sus cuidadores y por su propio futuro (la vuelta al colegio, reanudar sus relaciones interpersonales con sus amigos y familiares). Este impacto será mayor en niños y niñas que han sufrido la pérdida de algún familiar cercano o han estado separados de ellos, bien sea por la hospitalización de los mismos o por la suya propia (Pérez, 2020).

En los adolescentes el problema puede ser aún mayor, pues es un colectivo que se encuentra en un momento vital de profundos cambios y búsquedas, de una enorme vulnerabilidad propiciada por ser sujetos en búsqueda de su propia identidad y de un lugar en el mundo. Según los datos aportados por el estudio realizado por Ferraiuolo, Fusca, Malty y Vidal (2020) titulado: "Adolescencias. Sus voces y sentirse en tiempos de pandemia" un 60% de los adolescentes expresan toda una gama de sentimientos que se extienden desde el aburrimiento y la desmotivación hasta angustia, asfixia, ansiedad y preocupación. El tiempo de aislamiento, la sustitución del contacto físico por lo virtual no puede cubrir las necesidades adolescentes de presencia, afecto y vivencias de amigos, amores y vínculos ocasionales. A ello se une la angustia por un futuro incierto lleno de preguntas e incertidumbres y ante ello los autores se plantean cómo poder acompañarlos, lo importante de comprender que han de mostrar la angustia del modo que pueden y que ellos están también saturados de tanta información que han de procesar. Es el momento de que se abran canales de escucha y de darnos cuenta de la fragilidad de los niños y adolescentes en medio de esta tormenta.

Los factores de riesgo de la violencia, la explotación y el abuso están aumentando para los niños que viven en entornos donde se han restringido los desplazamientos y en situaciones de declive socioeconómico. A todo ello hay que añadir la grave repercusión que ha podido tener la interrupción de las estructuras de protección social, de atención a los menores con necesidades especiales y con problemas de salud mental que han podido ver interrumpidas sus terapias tan necesarias para su adecuado desarrollo. Además hay que estar muy alertas porque un mayor tiempo de exposición a internet supone más riesgo de que los niños sean víctimas de ciberdelincuentes y acosadores sexuales. Según la Fundación ANAR, la violencia contra los niños, niñas y adolescente en el seno de las familias durante el confinamiento ha aumentado en un 10% (maltrato físico y psicológico). De las 3.800 peticiones de ayuda por parte de niños recibidas por ANAR en los últimos meses, la mitad eran casos de violencia. Tras los casos de violencia doméstica, destacaban también los casos de violencia de género, abuso sexual y abandono (Fundación ANAR, 2020).

Este conocimiento hace esperable que la situación de confinamiento de cualquier tipo debida a la Covid- 19 afecte de forma más importante a la salud y el bienestar de ciertos grupos de población más vulnerables que conviven en viviendas de menor calidad y confort –menor tamaño, ausencia de luz natural, ventilación, espacios diferenciados o bajas temperaturas- y disponer de empleos inestables o de menor calidad que ofrezcan menores facilidades para el teletrabajo y la conciliación con los cuidados. Por lo tanto, serán más vulnerables y precisarán de mayor atención los niños, niñas y adolescentes que se encontraban en situación de pobreza y exclusión social antes de esta crisis, a los que hay que añadir los nuevos sectores sociales que están viéndose abocados a la precariedad y la exclusión. Además, hay que dedicar especial atención a los niños y niñas en situación irregular, víctimas de violencia, menores tutelados, solicitantes de asilo y refugiados, niños que viven en la calle, así como a los niños y niñas con diversidad funcional.

Hemos de tener en cuenta que la situación de pandemia aún no ha terminado y que nos enfrentamos a una crisis económica que puede socavar aún más la salud física y mental de los menores pertenecientes a los estratos sociales de ingresos más bajos. Esto correlaciona con las investigaciones realizadas por Hernández y Swope (2019), que han señalado cómo los principales condicionantes de la salud empeoran a medida que el nivel socioeconómico de las personas desciende.

**Los niños, niñas y adolescentes necesitan más que nunca ser escuchados. Es necesario que puedan reconocerse en otras voces que les den apoyo y sostén y se sientan acompañados por los adultos referentes (padres, educadores, sanitarios).**

### 3. POLÍTICAS A DEBATE

En la actual situación en que nos encontramos se hace indispensable establecer políticas que aborden la gestión de la crisis desde un punto de vista interdisciplinar y poniendo el foco en la población infantil y adolescente, así como en los colectivos más vulnerables. Es necesario elaborar un plan estratégico que integre buenas prácticas sanitarias, educativas, sociales, laborales y legales coordinadas entre ellas, pues la salud es transversal a todas estas políticas y no se puede afrontar desde un solo punto de vista sanitario. Se hace preciso dar un toque de atención a los medios de comunicación social que durante la pandemia han invisibilizado a los niños, niñas y adolescentes, no otorgándoles espacios para que sus voces sean escuchadas y emitiendo información no contrastada con la evidencia científica que en ocasiones los han estigmatizado.

Como ha señalado UNICEF (2020) es necesario establecer buenas prácticas y medidas que permitan la conciliación familiar y laboral. Acuerdos de trabajo flexible son particularmente importantes en el contexto de los cierres generalizados de las escuelas y las opciones restringidas del cuidado de niños, niñas y adolescentes, afectando principalmente a las mujeres trabajadoras y familias monomarentales. La protección social desempeña una función fundamental en el abordaje de las vulnerabilidades de los trabajadores y sus familias ante la pobreza, desigualdad y privación, en particular en el contexto de la Covid-19. En tanto que la protección social es responsabilidad del gobierno, las políticas que favorecen a las familias en el lugar de trabajo sirven para apoyar estos esfuerzos.

Sería interesante crear plataformas oficiales con implicación de distintas ONG que desarrollen vídeos promocionales que puedan ser útiles para concienciar a la población de los efectos negativos del confinamiento en la salud de los niños y motivar a los niños y padres a llevar un estilo de vida saludable en el hogar mediante el aumento de las actividades físicas, una dieta equilibrada, un patrón de sueño regular y una buena higiene personal; que han de ser apropiados y atractivos y donde los niños y adolescentes fuesen los protagonistas. Asimismo, los padres tienen necesidad de ser escuchados e informados adecuadamente, pudiendo ser muy eficaz incluir en esas plataformas programas de educación sanitaria dirigidos a ellos para paliar sus miedos y creencias irrationales y poder adoptar estrategias de afrontamiento adecuadas ante esta situación, y donde padres y niños puedan participar en propuestas que contribuyan a mejorar la adaptación saludable en estos momentos de incertidumbre. Estas plataformas también pueden ir dirigidas a los educadores y servicios de protección y de esta forma dar la misma información a todos los colectivos implicados en velar por la salud de la infancia y la adolescencia de forma coordinada.

Si algo ha puesto de manifiesto esta situación de pandemia es la necesidad de buenas estrategias de prevención y una adecuada coordinación entre las distintas consejerías e instituciones encargadas de velar por nuestra seguridad, protección y salud. Por lo tanto, se precisa de forma urgente que se establezca un organismo que coordine y trabaje conjuntamente con todas y cada una de las instituciones implicadas para asegurar y velar por los derechos de la infancia y adolescencia. Asimismo, puede resultar de gran ayuda contar con un mayor protagonismo del servicio de protección civil, formando a sus voluntarios y creando redes comunitarias que en situaciones de crisis como la que estamos viviendo, y en previsión de nuevos confinamientos, puedan actuar más activamente y de forma más cercana y coordinada con la ciudadanía. En estas redes se pueden incluir comités de padres, psicólogos, profesionales de enfermería, asociaciones de vecinos, etc. que puedan detectar las necesidades de los ciudadanos más cercanos (incluyendo las necesidades de niños y adolescentes) y ofrecer los servicios adecuados, siempre bajo la supervisión de los servicios de protección civil y ONG que actúen sobre el terreno (Cruz Roja). De esta forma, se podría integrar un enfoque de participación comunitaria donde el sujeto sea un agente activo de promoción y prevención de la salud, empoderando a la población en materia de evitación del contagio del coronavirus, haciéndoles partícipes en la identificación de las necesidades de su comunidad, de las personas que la habitan en sus barrios, dándole un valor primordial a los niños, adolescentes, personas mayores y colectivos vulnerables: niños con diversidad funcional (física o psicológica), niños sometidos a situaciones de violencia o abuso sexual, niños y personas ubicadas en poblaciones con riesgo de exclusión, niños y niñas migrantes no acompañados) y en situación de pobreza. Es preciso dar voz a estos niños y adolescentes para que se conviertan en informantes clave y puedan ser las voces de otros niños que se encuentren en su misma situación en caso de confinamiento: reclamando mascarillas transparentes para niños sordos en las escuelas, proponiendo una hora de actividad de salida para niños, adolescentes y personas mayores para evitar el deterioro de sus funciones físicas y mentales y prevenir el problema de obesidad existente en la población infantil. La gestión de forma transversal de esta crisis es vital para tratar la salud no como un problema físico sino psicosocial. Es importante, ahora más que nunca, apelar a la educación desde todos los niveles posibles para poder encauzar adecuadamente esta situación y salir de ella con un mayor nivel de resiliencia y sentido de la responsabilidad social.

Asimismo, para afrontar esta crisis es importante que se establezca un alto grado de cooperación regional e internacional, con intercambio de información y solidaridad por parte de los gobiernos a todos los niveles, teniendo como objetivo dar una respuesta coordinada de modo que se proteja a la población más vulnerable. Apenas quedan diez años para cumplir los objetivos de la Agenda 2030 y nos enfrentamos a la posibilidad de que esta situación de pandemia revierta los logros hasta ahora conseguidos. En comparación con Europa, los análisis confirman que, en todas las variables relativas a pobreza, exclusión y desigualdad, España presenta mayores niveles de vulnerabilidad que el resto de Europa (Pérez, 2020), y la brecha podría ampliarse con la pandemia,

Dentro de toda esta situación, se están dando pasos en la buena dirección, como es el nuevo marco de colaboración entre la OMS y UNICEF firmado el 18 de septiembre de 2020, que acelerará los esfuerzos conjuntos de salud pública que priorizan a las poblaciones más marginadas y vulnerables y ayudará a fortalecer los sistemas de alimentación y de salud, y a invertir en salud mental y apoyo psicosocial en todos los países del mundo.

Además la crisis por la Covid-19 ha de ser una oportunidad para, de una vez, reorientar y mejorar la planificación de la atención a la salud mental de la infancia y la adolescencia. Cabe recordar, por ejemplo, que a nivel nacional, y gracias al trabajo que ha hecho UNICEF, se acaba de anunciar la puesta en marcha de una nueva Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud, que preste una atención particular a las necesidades de niños, niñas y adolescentes, y que sea desarrollada a través de Planes de Acción a nivel autonómico.

No podemos olvidar que los niños y niñas han de vivir en ambientes donde se sientan seguros, se protejan todos sus derechos y se cubran sus necesidades para que puedan seguir un desarrollo evolutivo de la forma más adecuada y sean capaces de ir asimilando esta situación y los cambios derivados de ella de forma que se minimice el impacto en su salud física y mental y en su bienestar en general. Todas las políticas que se desarrolle para gestionar esta crisis sanitaria y sus consecuencias educativas, sociales y económicas han de ser elaboradas teniendo a la infancia y adolescencia más vulnerable en el eje de sus planes; de lo contrario, dejaríamos de ser garantes de la seguridad y protección de la infancia y estaríamos sembrando un futuro incierto para las siguientes generaciones.

**Se precisan estrategias de intervención y de prevención conjuntas entre las distintas instituciones que velen por garantizar la salud de la población infantil y adolescente desde un punto de vista transversal, multidisciplinar y biopsicosocial.**

## BIBLIOGRAFÍA

Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). Estudio ALADINO 2019. [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/detalle/aladino\\_2019.htm](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/detalle/aladino_2019.htm)

Alianza para la Protección de la Niñez y Adolescencia en la Acción Humanitaria. (2019). Nota técnica: protección de la niñez y adolescencia durante la pandemia del coronavirus. [https://www.unicef.org/media/66276/file/SPANISH\\_Technical%20Note%20Protection%20\\_of%20Children%20during%20the%20COVID-19%20Pandemic.pdf](https://www.unicef.org/media/66276/file/SPANISH_Technical%20Note%20Protection%20_of%20Children%20during%20the%20COVID-19%20Pandemic.pdf).

Barlett, J. D., Griffin, J. y Thomson, D. (2020). Resources for supporting children's emotional well-being during the Covid-19 pandemic. <https://www.childtrends.org/publications/resources-for-supportingchildrens-emotional-well-being-during-the-covid-19-pandemic>

Brazendale K, Beets MW, Weaver RG. Understanding differences between summer vs. school obesogenic behaviors of children: the structured days hypothesis. *Int J Behav Nutr Phys Act.* 2017;14:100.

Díaz M, Muñoz C, Carretero J. Efectos del confinamiento debido a la Covid-19 sobre los hábitos de los niños y niñas de hasta 6 años de edad: consecuencias sobre la obesidad (no publicado).

Ferraiuolo L, Fusca C, Malty V, Vidal M(2020) "Adolescencias. Sus voces y sentirse en tiempos de pandemia" Recuperado septiembre 2020: <https://online.fliphtml5.com/zinig/jtji/#p=1>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2020). Mundos de influencia ¿Cuáles son los determinantes del bienestar infantil en los países ricos?. Report Card n.º 16 – Innocenti .Florencia. [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Report-Card-16-Mundos-de-Influencia-bienestar-infantil-en-los-paises-ricos\\_RC16\\_ES.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Report-Card-16-Mundos-de-Influencia-bienestar-infantil-en-los-paises-ricos_RC16_ES.pdf)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF- ESPAÑA) (2020).Impacto de la crisis por Covid-19 sobre los niños y niñas más vulnerables. [https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/recursos/informe-infancia-covid/covid19-infancia\\_vulnerable\\_unicef.pdf](https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/recursos/informe-infancia-covid/covid19-infancia_vulnerable_unicef.pdf).

UNICEF EAPRO, UNICEF ESARO , OIT .Recomendaciones Interinas de 27 de marzo 2020. Políticas que favorecen a las familias y otras buenas prácticas laborales en el contexto del covid-19: Principales medidas que los empleadores pueden poner en práctica.

Políticas que favorecen a las familias y otras buenas prácticas laborales en el contexto del Covid-19 | UNICEF Guatemala

Fundación Anar. <https://www.anar.org/fundacion-anar-congreso-violencia-infancia-adolescencia-durante-pandemia-covid19/>

Fundación Gasol. (2019). Estudio pasos. <https://www.gasolfoundation.org/wp-content/uploads/2019/11/Informe-PASOS-2019-online.pdf>.

Grupo de Investigación en Determinantes Sociales de la Salud y Cambio Demográfico. OPIK de la Universidad del País Vasco titulado "Confinamiento y salud en población infantil"n (2020).<https://www.ehu.eus/es/web/opik/confinamiento-y-salud>.

- Guanghai A, Yunting B, Zhao B, J Zhang c, Fan c. Mitigate the effects of home confinement on children during the Covid-19 outbreak Lancet. 2020 21-27 March; 395(10228): 945–947. Published online 2020 Mar 4. doi: 10.1016/S0140-6736(20)30547-X
- Hernández D, Swope CB. Housing as a Platform for Health and Equity: Evidence and Future Directions. Am J Public Health. 2019; 109(10):1363-1366.
- Ministerio de Sanidad (2020). Covid-19. Situación actual. <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCovChina/situacionActual.htm>
- Naciones Unidas. (2018). Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niños sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España. Ver aquí: <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/observaciones-finales-v-iv-informes-aplicacionconvencionderechos-nino-en-espana.pdf>
- Pérez JL. Repercusión en la infancia y adolescencia de la pandemia Covid-19 en nuestro medio. Vox Paediatr 2020;27:7-11.
- Perrin EC, Leslie LK, Boat T. Parenting as primary prevention. JAMA Pediatr. 2016; 170:637–638.
- Wang, G., Zhang, Y., Zhao, J., Zhang, J. y Jiang, F. (2020). Mitigate the effects of home confinement on children during the Covid-19 outbreak. The Lancet, 395(10228), 945-947. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30547-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30547-X)
- Wang, G., Zhang, Y., Zhao, J., Zhang, J. y Jiang, F. (2020). Mitigate the effects of home confinement on children during the Covid-19 outbreak. The Lancet, 395(10228), 945-947. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30547-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30547-X)
- Wu P, Fang Y, Guan Z, et al. The psychological impact of the SARS epidemic on hospital employees in China: exposure, risk perception, and altruistic acceptance of risk. Can J Psychiatry. 2009; 54: 302– 11



# 8. LA INFANCIA VULNERABLE EN ESPAÑA: RIESGOS Y RESPUESTAS POLÍTICAS ANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

---

**Santiago Gómez**

Fundación Gasol

## 1. OBESIDAD INFANTIL: UNA PANDEMIA SILENCIOSA MARCADA POR LAS DESIGUALDADES SOCIALES

La prevalencia de obesidad infantil a nivel mundial para la población de 5 a 19 años se ha incrementado de forma muy relevante en las últimas 4 décadas: de un 0,7% a un 5,6% en niñas y de un 0,9% a un 7,8% en niños [1]. En 2016, 340 millones de niños, niñas y adolescente del mismo rango de edad presentaban exceso de peso. Concretamente, 216 millones presentaban sobrepeso y 124 millones obesidad, de los cuales 50 millones eran niñas y 74 millones niños. La pandemia se halla en la actualidad desbordada desde hace ya demasiados años en los países desarrollados y está empezando a ser más relevante que la epidemia de desnutrición en los países en vías de desarrollo. Las predicciones apuntan que, si las tendencias siguen la misma evolución que entre el año 2000 y el 2016, en 2022 la prevalencia de obesidad infantil superará la de desnutrición moderada o severa a nivel mundial[1].

En la actualidad se está empezando a calificar la obesidad infantil como una enfermedad social ya que sus consecuencias afectan no solo a nivel físico, sino que también determinan de forma muy relevante el desarrollo psicológico y social. Además, las raíces de sus causas son puramente sociales y una de las evidencias más preocupantes en los países desarrollados es que se hallan mayores niveles de obesidad infantil entre los niños y niñas de menor nivel socioeconómico provocando un incremento de las desigualdades sociales en salud [2]. De hecho, un bajo nivel socioeconómico está asociado con un riesgo un 16% mayor de presentar sobrepeso y un 43% mayor de presentar obesidad [3].

Desafortunadamente, España se halla entre los países de Europa con una mayor prevalencia de obesidad en la infancia, existiendo un gradiente claro según nivel socioeconómico. En 2019, se llevaron a cabo en España 2 estudios representativos que han permitido complementar los datos disponibles sobre obesidad infantil para un amplio rango de edad: el estudio ALADINO [4] que contempló a una población representativa de 6 a 9 años y el estudio PASOS [5] que también incluyó una muestra representativa de 8 a 16 años. El estudio ALADINO, impulsado por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, ha evidenciado que las cifras de exceso de peso infantil (sobrepeso + obesidad) en España se han consolidado por encima del 40% en la población de 6 a 9 años. Aunque se ha experimentado un cierto decremento en las

cifras de exceso de peso en los sucesivos estudios ALADINO 2011 (44,5%), 2015 (41,3%) y 2019 (40,6%), las cifras se mantienen muy elevadas y resultan preocupantes cuando consideramos que un 17,3% corresponde a los niños y las niñas que presentan obesidad, un estado ponderal que puede determinar en gran medida su desarrollo. Además, el estudio ALADINO también pone de relieve que las cifras de obesidad en la infancia se distribuyen de forma desigual según el nivel socioeconómico, ya que alcanza a un total del 23,2% de la población cuyas familias tienen unos ingresos inferiores a 18.000€ anuales, respecto un 11,9% para los niños y niñas cuyas familias tienen unos ingresos superiores a los 30.000€.

Por su parte, el estudio PASOS 2019 fue impulsado y coordinado científicamente por la Gasol Foundation, entidad fundada por los hermanos Pau Gasol (Defensor Mundial para la Nutrición y el fin de la Obesidad Infantil) y Marc Gasol y que trabaja intensamente para reducir las cifras de obesidad infantil. El estudio concluyó que un 34,9% de la población infantil y adolescente presenta sobrepeso u obesidad en España, siendo un 14,2% el porcentaje de menores de 8 a 16 años que presenta obesidad. Además, el estudio también evidenció que en los últimos 20 años (del estudio EnKid 1998-2000 [6] al PASOS 2019) la prevalencia de obesidad se ha incrementado en un 1,6% y la de sobrepeso un 0,4% y que el incremento para la obesidad abdominal (acumulación excesiva de grasa alrededor del abdomen) aún ha sido más relevante (8,3%). En la misma línea apuntan los resultados del estudio ENPE publicados recientemente [7] y en el que hallan un 35,9% de exceso de peso para la población de 3 a 24 años y un incremento de las cifras respecto el estudio EnKid 1998-2000.

La base de datos del estudio PASOS 2019 también permitió estudiar la asociación entre la obesidad y la pobreza infantil en España, resultados que se publicaron en el informe del comité español de UNICEF con motivo del Estado Mundial de la Infancia (EMI) [8]. Para las 248 escuelas que participaron en el estudio PASOS se identificó la sección censal en la que se encuentran ubicadas y a través de la sección censal se estimó el porcentaje de pobreza infantil de dicha comunidad, encontrando que tanto la prevalencia de obesidad infantil es mayor (15,6%) en aquellas comunidades con un porcentaje de pobreza infantil superior al 20%, respecto a las comunidades con un porcentaje de pobreza infantil inferior al 20% en las que alcanza a un 13%. Desde entonces, la Gasol Foundation ha continuado profundizando en el estudio de la asociación entre el nivel socioeconómico y la obesidad infantil. Por un lado, comparando los datos de la población de 8 a 12 años que participa en los proyectos de promoción de la salud que implementa en comunidades en situación de vulnerabilidad socioeconómica de Barcelona y área metropolitana y el promedio a nivel nacional, encontrando que la cifra de obesidad es un 16,6% superior en dichas comunidades (34,1%) respecto la muestra que participó en PASOS 2019 (17,5%) [9]. Por otro lado, constatando que ya en la primera infancia (3 a 8 años) la prevalencia de obesidad alcanza a un 9,2% y que la obesidad severa (estado ponderal que entraña un mayor riesgo para el desarrollo de los menores) afecta mucho más a los niños y niñas con un menor nivel socioeconómico (4,2%) respecto a los que crecen en entornos más favorecidos (1,7%), siendo un 20,5% menor el riesgo de padecer obesidad severa por cada 1.000€ más de ingresos por persona y año en la unidad familiar [10]. De hecho, el campo de investigación sobre la obesidad infantil severa supone una de las grandes áreas de investigación en este momento. Actualmente alrededor de 398.000 niños y niñas de 6 a 9 años de 21 países europeos que participan en la *Childhood Obesity Surveillance Initiative* presentan obesidad severa y dicha situación es más común entre las familias de menor nivel socioeconómico [11]. En dicha red europea participa España a través del estudio ALADINO que en su edición 2019 concluye que un 4,2% de la población infantil española presenta obesidad severa [4]. Esto significa que actualmente más de 80.000 niños y niñas

de entre 6 y 9 años presentan un estado ponderal que determina gravemente sus oportunidades de desarrollo. Ante esta situación nos formulamos siguientes preguntas:

¿Habrá tocado techo la epidemia de exceso de peso infantil en los países desarrollados y en el contexto actual estará creciendo en mayor medida el porcentaje de niños y niñas que presentan obesidad severa?

¿Será la obesidad severa el estado ponderal que estará creciendo en mayor medida a nivel porcentual dentro de la categoría de exceso de peso?

Son dos maneras de formular una misma pregunta para la que actualmente no disponemos de una respuesta clara. En el estudio mencionado anteriormente, en el contexto europeo, la evolución de la obesidad severa entre el año 2007 y 2013 no muestra un patrón claro [11]. En cambio, en un estudio que compara la evolución del estado ponderal de la población infantil y adolescente de 2 a 19 años en Estados Unidos entre 1999 y 2016 se evidencia un incremento estadísticamente significativo para el sobrepeso y la obesidad infantil siendo porcentualmente mucho más relevante para la obesidad severa que para el resto de las categorías del exceso de peso infantil (sobrepeso u obesidad) [12]. Nuevas publicaciones científicas permitirán arrojar más evidencia sobre esta cuestión clave para abordar la epidemia desde la perspectiva adecuada.

Sin lugar a duda, la obesidad constituye la mayor epidemia para la población infantil en la historia contemporánea en los países desarrollados, constituyendo un grave problema que va más allá de la salud pública ya que está condicionando en gran medida el desarrollo físico, psicológico y social de la población infantil y afectando de forma severa la productividad, la economía y el bienestar de la sociedad en general.

**Las desigualdades sociales son un determinante robusto de la pandemia de la obesidad infantil. La promoción de un estilo de vida saludable desde la infancia puede contribuir de forma relevante a la reducción de dichas desigualdades”**

## 2. IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA SOBRE LA OBESIDAD INFANTIL Y LOS ESTILOS DE VIDA: UNA ASOCIACIÓN MEDIADA POR LAS DESIGUALDADES

La pandemia de la Covid-19 ha abierto un nuevo escenario de debate a nivel mundial sobre epidemiología y salud pública. La sociedad es cada vez más conocedora de los determinantes que influyen en una enfermedad y es cada vez más consciente de la importancia de la prevención y de las opiniones de los expertos para proteger la salud propia y la de los demás.

En este contexto, desde la Gasol Foundation creemos que es el momento de repensar algunas consideraciones clásicas sobre otra pandemia altamente extendida pero silenciosa: la obesidad infantil.

Comúnmente, la obesidad infantil se ha considerado como un problema de salud que depende en gran medida de los comportamientos individuales y cuyo abordaje debe ser principalmente desde los centros sanitarios. Por el contrario, la evidencia científica demuestra que sus causas profundas, así

como sus consecuencias, son en gran parte sociales. Por esta razón, consideramos adecuado afirmar que la obesidad infantil es una enfermedad social que debe abordarse con la plena participación y el compromiso de todas las instituciones clave dentro del sector público, el privado y el tercer sector.

La obesidad es considerada una enfermedad crónica no transmisible a diferencia de la Covid-19 que es una enfermedad transmisible, es decir que se puede contagiar entre humanos. Sin embargo, la transmisión social de la obesidad infantil es alta ya que los niños y niña son muy influenciables por los comportamientos de la familia, de su grupo de iguales, de sus referentes públicos y de las celebridades que siguen, así como por el márquetin, las condiciones de vida o las leyes gubernamentales que determinan su estilo de vida en cuanto a su alimentación, actividad física, horas de sueño y bienestar emocional.

Precisamente, durante la fase más acuciante de la crisis de la Covid-19, se ha producido una amarga ironía que emerge de multitud de multinacionales que comercian con productos que atentan contra la salud de la población, tal y como apunta el informe conjunto de la NCD Alliance y SPECTRUM Consortium [13]. Productos malsanos como tabaco, alcohol o los directamente asociados con la obesidad infantil como las bebidas azucaradas o los alimentos ultraprocesados, han aprovechado la pandemia para lanzar campañas de márquetin de todo tipo para tratar de incrementar sus ventas y, desgraciadamente, lo han conseguido.

Lo más paradójico es que al mismo tiempo que dichas empresas están incrementando sus ingresos, aprovechando en muchas ocasiones la elevada emocionalidad del momento, multitud de personas están falleciendo al tener un mayor riesgo de complicaciones por infección de la Covid-19 provocadas por sus patologías de base como la hipertensión, enfermedades cardiovasculares o respiratorias, diabetes u obesidad, enfermedades no transmisibles altamente asociadas con el consumo de dichos productos malsanos.

Por otra parte, con la crisis del coronavirus y los efectos que ha producido la situación de confinamiento se añade un nuevo factor de riesgo estructural a la epidemia de la obesidad infantil. A su vez, dicho factor contextual, hace aún más evidente la desigualdad social existente en cuanto a la posibilidad de seguir un estilo de vida saludable en la infancia y de prevenir el riesgo de tener obesidad en la primera etapa de la vida.

De esta manera, todas las personas expertas en la materia y los estudios coinciden en apuntar que la coexistencia de las dos pandemias puede provocar un incremento de la prevalencia de la obesidad infantil una vez la Covid-19 haya remitido. El confinamiento y las restricciones de la actividad social ayudan a controlar la transmisión de la Covid-19 y a proteger la salud de la población, pero paradójicamente están deteriorando los hábitos de salud y el bienestar de los niños y niñas. El cierre o las limitaciones en las escuelas, entidades deportivas y de ocio y otros centros comunitarios en todo el mundo está completamente justificado para controlar la expansión del coronavirus, pero al mismo tiempo está dañando los hábitos saludables y el bienestar de las comunidades en general, así como determinando de forma relevante el desarrollo de los niños y niñas, especialmente de los que crecen en un entorno de vulnerabilidad socioeconómica. Por lo general, su principal fuente de motivación y la de sus familias para tener un estilo de vida activo y saludable surge de estos sectores clave, en los que se está evitando al máximo la interacción social.

Como si eso no fuera suficiente, a nivel mundial y en España, la alta prevalencia y severidad de la Covid-19 en áreas desfavorecidas socioeconómicamente ha requerido un tiempo de confinamiento más estricto y prolongado, especialmente en las grandes áreas metropolitanas donde las cifras de obesidad infantil para muchos municipios, distritos y barrios ya eran muy elevadas (superiores al 50% de exceso de peso infantil) antes de la irrupción de la pandemia de la Covid-19. Los estudios relacionados con las consecuencias del confinamiento muestran incrementos del nivel de sedentarismo y el tiempo de uso de las pantallas, una disminución del tiempo dedicado a la actividad física [14,15], dificultades para acceder a alimentos saludables [16], dificultades para dormir las horas de sueño recomendadas, y un mayor nivel de estrés en los adultos/as[17], que habitualmente se transmite a los niños y niñas. El estilo de vida que se deriva de este deterioro de los hábitos saludables puede determinar profunda y negativamente la evolución del estado ponderal y la incidencia de exceso de peso infantil en el presente [18,19] y la prevalencia de obesidad en los países desarrollados, a la vez que agravar sus consecuencias a nivel físico, psicológico y social. De hecho, la Gasol Foundation ha contribuido a generar evidencia en este sentido [20], y en la entidad no paramos de recibir advertencias de los equipos de educadores de las entidades sociales, del profesorado de las escuelas y de los equipos de pediatría de atención primaria con las que colaboramos que nos alertan de que la población infantil que atienden ha sufrido un elevado incremento del peso corporal y ha experimentado un gran deterioro de su estilo de vida durante el confinamiento y la situación de pandemia. Además, son las escuelas situadas en entornos de mayor vulnerabilidad las que nos han expresado una muy baja tasa de asistencia entre su alumnado durante el inicio del curso 2020-2021. En muchas ocasiones dicho absentismo escolar viene condicionado por un miedo al contagio en el entorno escolar que emerge de sus familias o por la imposibilidad de asumir costes básicos de la reincorporación a los centros educativos.

Conviene destacar que la crisis social y económica derivada de la pandemia de la Covid-19 ya está provocando un incremento del desempleo y las desigualdades sociales y las predicciones son negativas en cuanto al desarrollo del bienestar social y económico de los países en los próximos años.

Por todo ello, desde la Gasol Foundation consideramos que ahora más que nunca conviene activar y extender iniciativas de promoción de hábitos de vida saludable eficaces que pongan la salud, la calidad de vida y el bienestar de la población infantil y sus familias en el centro y que supongan un elemento de motivación en pro de la salud para las comunidades en situación de vulnerabilidad socioeconómica que contribuya a la reducción de las desigualdades sociales en los próximos años y décadas. Conviene transformar los riesgos en oportunidades de acción y conviene hacerlo cuanto antes para garantizar el crecimiento saludable de los niños y niñas en la actualidad y conseguir una sociedad menos desigual en el presente y en el futuro.

**La población infantil que crece en entornos en riesgo de exclusión social está expuesta a una doble vulnerabilidad: la atribuible a la edad y a la socioeconómica. La crisis de la Covid-19 está incrementado las desigualdades sociales y las sociedades deben ser capaces de proteger a la infancia reduciendo su vulnerabilidad.**

### 3. POLÍTICAS A DEBATE PARA PREVENIR LA OBESIDAD INFANTIL Y REDUCIR LAS DESIGUALDADES SOCIALES DESDE LA INFANCIA: UNA INVERSIÓN DE PRESENTE Y FUTURO

En el contexto actual conviene situar en el foco del debate público y político aquellas cuestiones que realmente pueden tener un potencial beneficio sobre la salud, la calidad de vida de la población infantil y que deben suponer una fuente de desarrollo de la sociedad en el presente y en el futuro.

Dichas cuestiones pasan ineludiblemente por la reducción de las desigualdades sociales desde la infancia y la obesidad infantil es una de las mayores fuentes de generación de desigualdad en el presente de los niños y niñas que con una elevada probabilidad les puede acompañar a lo largo de todo su ciclo vital. Por ello, la adopción de medidas preventivas que contribuyan a la reducción de la incidencia de la obesidad durante la etapa infantil debe suponer una gran fuente de reducción de desigualdades sociales y de generación de bienestar y desarrollo saludable de la sociedad en todos los sentidos, incluyendo el económico.

La situación actual en la que están conviviendo dos pandemias, la Covid-19 y la obesidad, que afectan de forma relevante al desarrollo de la población infantil, pone de relieve la necesidad de empezar a actuar para garantizar que los niños y niñas puedan crecer en un entorno seguro y saludable que les permita alcanzar su pleno potencial. Por ello, conviene apremiar a las instituciones públicas, al sector privado, a la sociedad civil y al tercer sector que sitúe la prevención de la obesidad infantil en el centro de la agenda política y social, a la vez que se fomentan las redes colaborativas entre los diferentes sectores clave. Por ello, se considera relevante activar las siguientes medidas:

- Situar la salud, la calidad de vida y el bienestar de la sociedad, en especial de los niños y las niñas, en el centro de todas las políticas tal como lleva reclamando la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde el año 2013 con la declaración de Helsinki en la que se establecían los criterios que deberían seguir las políticas de cada país miembro [21].
- Luchar contra la obesidad infantil significa que los ministerios, consejerías, departamentos y áreas de salud, deportes, servicios sociales, juventud, infancia, urbanismo, hacienda, igualdad y agricultura, de todos los niveles de la administración deberían trabajar de forma coordinada haciendo que las políticas y las medidas adoptadas para promover hábitos de vida saludable sean cada vez más líquidas y transversales.
- Transformar el actual sistema sanitario con un enfoque de raíz biomédica, en un sistema de salud con un enfoque más biopsicosocial. Facilitar, por ejemplo, que los centros de atención primaria que están presentes en todas las regiones geográficas españolas hagan una transición hacia centros comunitarios promotores de la salud desde los que el abordaje de las enfermedades consideradas crónicas no transmisibles, como la obesidad, sería más eficiente. Significa un cambio de paradigma, de esperar a que llegue el paciente enfermo a la consulta a ir a empoderar al ciudadano hacia su salud en la comunidad. Esta transición ya lleva muchos años iniciada, pero ante el actual patrón de morbi-mortalidad conviene hacer avances con una mayor celeridad.

- Los profesionales de la salud, servicios sociales, educación y deportes dedicados a la infancia deberían disponer del acceso a la formación suficiente para estar sensibilizados sobre la gravedad de la pandemia de la obesidad infantil y sus consecuencias, y de las habilidades necesarias para educar en hábitos de vida saludable desde la primera infancia y a lo largo del desarrollo durante la etapa infanto-juvenil. Empezando por los estudios universitarios y continuando por todos los niveles formativos, la educación para la salud debería suponer un contenido básico que permitiera despertar una ciudadanía más crítica hacia ciertos estímulos obesogénicos del entorno.
- Evitar camuflar el beneficio de las grandes multinacionales que contribuyen a la generación de un entorno obesogénico como un beneficio económico del conjunto de la sociedad. Ciertos productos alimenticios aumentan los beneficios de dichas empresas, pero a corto, medio y largo plazo generan una pérdida profunda de bienestar y producen enfermedades crónicas no transmisibles, desde la infancia, provocando la pérdida de muchos años de calidad de vida y un sobrecoste público sobre los sistemas de protección social y de salud. Los beneficios de algunos que provocan pérdidas en muchos contribuyen a la generación de desigualdades sociales. Algunas medidas como el establecimiento de tasas específicas sobre ciertos productos, como las bebidas azucaradas [22], o la regulación del márgen dirigido a niños de productos de alimentación y bebidas malsanas, por su capacidad de influencia sobre las preferencias de consumo [23], se han mostrado coste-efectivas a nivel de salud pública.
- La reducción de desigualdades sociales revierte sobre una sociedad más equitativa que en su conjunto puede disfrutar de una mayor calidad de vida. Por ello las políticas e iniciativas de promoción de la salud y prevención de la obesidad infantil deberían incluir de forma transversal una mirada sensible hacia las desigualdades sociales.

Del mismo modo, las políticas de lucha contra la pobreza infantil, en particular, y de reducción de las desigualdades sociales en general deberían considerar la promoción de hábitos de vida saludable desde la primera infancia como una cuestión esencial hacia la construcción de una sociedad más equitativa.

- Invertir en políticas de prevención de la obesidad infantil que consigan frenar el deterioro de hábitos que se produce a lo largo de la infancia y de la adolescencia y que se ha puesto en evidencia en diversos estudios como PASOS 2019 [24]. Un enfoque que cada vez está ganando más relevancia en la comunidad científica a nivel internacional es la puesta en marcha de intervenciones comunitarias multi-nivel multi-componente [25] que promuevan la salud y que sean capaces de implicar a todos los sectores clave en los que los niños y niñas se desarrollan: escuelas de infantil, primaria y secundaria; centros sanitarios; centros deportivos; entidades de ocio; ayuntamientos; y comercios locales, entre otros. Nos enfrentamos a una epidemia compleja que requiere respuestas complejas. Algunas políticas de promoción de la salud concretas que contribuirían al éxito de intervenciones comunitarias serían:
  - Incrementar las horas y la calidad de la educación física dotando de mayores recursos y apoyo al profesorado y a los centros educativos. A la vez que el Consejo Superior de Deportes, junto a las comunidades autónomas y municipios, refuerce las iniciativas de fomento de la actividad física y el deporte fuera del ámbito escolar.

- Incorporar la promoción de las horas de sueño y la calidad del descanso en las intervenciones de prevención de la obesidad infantil y promoción de estilos de vida saludable.
- Asegurar que los niños y niñas crecen en un entorno que les permita alcanzar un nivel alto de adherencia a la dieta mediterránea. Para ello, conviene informar y sensibilizar a las familias, orientar a los productores y proveedores de alimentos y construir entornos de alimentación sanos, sostenibles y justos.
- Garantizar los derechos de la infancia a lo largo de su desarrollo hasta la edad adulta, protegiendo especialmente su bienestar emocional y asegurando un elevado nivel de calidad de vida.
- Apostar por la investigación sobre la obesidad y la salud infantil como herramienta que permita generar conocimiento dirigido al abordaje eficiente de la epidemia. La innovación en las estrategias e intervenciones de prevención de la obesidad infantil deben estar basadas en el mejor conocimiento científico disponible y por el ello la inversión en la investigación sobre la mayor epidemia que afecta la salud de la población infantil en España debería ser notable ya que de ella depende en gran medida el presente y el futuro del conjunto de la sociedad.
- Garantizar el despliegue del Plan Nacional contra la Obesidad Infantil, con asignación presupuestaria, liderado por el Ministerio de Sanidad, que implique a todas las Administraciones públicas estatales, autonómicas y locales, y a otras entidades relacionadas con la materia. Dicho plan fue anunciado por el ministro de sanidad pocos días antes del estallido de la pandemia de la Covid-19 [26] y conviene tenerlo muy presente en la actualidad y en el futuro próximo.

Esperemos que tras la Covid-19 dicho plan se gestione desde el Ministerio de Salud y no de Sanidad, ya que eso significaría que muchos de los puntos destacados en este artículo se han interiorizado y que el plan se despliega con el enfoque adecuado para ser exitoso.

**Estamos ante un reto enorme de la sociedad en su conjunto y el sentido de la responsabilidad de todos los sectores y de las políticas implicadas debe incrementarse. Incorporar el enfoque de salud en todas las políticas y la perspectiva biopsicosocial contribuirá a la transformación necesaria.**

## BIBLIOGRAFÍA

- [1] Bentham J, di Cesare M, Bilano V, Bixby H, Zhou B, Stevens GA, et al. Worldwide trends in body-mass index, underweight, overweight, and obesity from 1975 to 2016: a pooled analysis of 2416 population-based measurement studies in 128·9 million children, adolescents, and adults. *The Lancet* 2017;390:2627–42. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32129-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32129-3).
- [2] Sommer I, Griebler U, Mahlknecht P, Thaler K, Bouskill K, Gartlehner G, et al. Socioeconomic inequalities in non-communicable diseases and their risk factors: An overview of systematic reviews. *BMC Public Health* 2015;15:1–12. <https://doi.org/10.1186/s12889-015-2227-y>.
- [3] Wu S, Ding Y, Wu F, Li R, Hu Y, Hou J, et al. Socio-economic position as an intervention against overweight and obesity in children: A systematic review and meta-analysis. *Scientific Reports* 2015;5:1–11. <https://doi.org/10.1038/srep11354>.
- [4] Aesan - Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición n.d. [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/detalle/aladino\\_2019.htm](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/detalle/aladino_2019.htm) (accessed October 12, 2020).
- [5] Gómez SF, Homs C, Wärnberg J, Medrano M, Gonzalez-Gross M, Gusi N, et al. Study protocol of a population-based cohort investigating Physical Activity, Sedentarism, lifestyles and Obesity in Spanish youth: the PASOS study. *BMJ Open* 2020;10:e036210. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2019-036210>.
- [6] Serra Majem L, Ribas Barba L, Aranceta Bartrina J, Pérez Rodrigo C, Saavedra Santana Luis Peña Quintana P. Obesidad infantil y juvenil en España. Resultados del Estudio enKid (1998-2000). *Med Clin (Barc)* 2003;121:725–32.
- [7] Aranceta-Bartrina J, Gianzo-Citores M, Pérez-Rodrigo C. Prevalence of overweight, obesity and abdominal obesity in the Spanish population aged 3 to 24 years. The ENPE study. *Revista Española de Cardiología* 2020;73:290–9. <https://doi.org/10.1016/j.recesp.2019.07.011>.
- [8] González-Bueno G, Gómez SF. Malnutrición, obesidad infantil y derechos de la infancia en España n.d. <https://www.unicef.es/publicacion/malnutricion-obesidad-y-derechos-de-la-infancia-en-espana> (accessed October 12, 2020).
- [9] La obesidad afecta más a los niños que crecen en situación de pobreza - Gasol Foundation n.d. <https://www.gasolfoundation.org/es/la-obesidad-afecta-mas-a-los-ninos-que-crecen-en-situacion-de-pobreza/> (accessed October 12, 2020).
- [10] El 28% de los niños y niñas padece sobrepeso u obesidad durante la primera infancia - Gasol Foundation n.d. <https://www.gasolfoundation.org/es/el-28-de-los-ninos-y-ninas-padece-sobrepeso-u-obesidad-durante-la-primer-a-infancia/> (accessed October 12, 2020).
- [11] Spinelli A, Buoncristiano M, Kovacs VA, Yngve A, Spiroski I, Obreja G, et al. Prevalence of Severe Obesity among Primary School Children in 21 European Countries. *Obesity Facts* 2019;12:244–58. <https://doi.org/10.1159/000500436>.
- [12] Skinner AC, Ravanbakht SN, Skelton JA, Perrin EM, Armstrong SC. Prevalence of obesity and severe obesity in US children, 1999-2016. *Pediatrics* 2018;141. <https://doi.org/10.1542/peds.2017-3459>.

- [13] Signalling Virtue, Promoting Harm - Unhealthy commodity industries and Covid-19 | NCD Alliance n.d. <https://ncdalliance.org/resources/signalling-virtue-promoting-harm> (accessed October 30, 2020).
- [14] Xiang M, Zhang Z, Kuwahara K. Impact of Covid-19 pandemic on children and adolescents' lifestyle behavior larger than expected. *Progress in Cardiovascular Diseases* 2020;63:531–2. <https://doi.org/10.1016/j.pcad.2020.04.013>.
- [15] Medrano M, Cadenas-Sánchez C, Oses M, Arenaza L, Amasene M, Labayen I. Changes in lifestyle behaviours during the <scp>COVID</scp> -19 confinement in Spanish children: A longitudinal analysis from the <scp>MUGI</scp> project. *Pediatric Obesity* 2020. <https://doi.org/10.1111/ijpo.12731>.
- [16] López-Bueno R, López-Sánchez GF, Casajús JA, Calatayud J, Gil-Salmerón A, Grabovac I, et al. Health-Related Behaviors Among School-Aged Children and Adolescents During the Spanish Covid-19 Confinement. *Frontiers in Pediatrics* 2020;8:573. <https://doi.org/10.3389/fped.2020.00573>.
- [17] Cellini N, Canale N, Mioni G, Costa S. Changes in sleep pattern, sense of time and digital media use during Covid-19 lockdown in Italy. *Journal of Sleep Research* 2020;29. <https://doi.org/10.1111/jsr.13074>.
- [18] Pietrobelli A, Pecoraro L, Ferruzzi A, Heo M, Faith M, Zoller T, et al. Effects of Covid-19 Lockdown on Lifestyle Behaviors in Children with Obesity Living in Verona, Italy: A Longitudinal Study. *Obesity* 2020;28:1382–5. <https://doi.org/10.1002/oby.22861>.
- [19] Rundle AG, Park Y, Herbstman JB, Kinsey EW, Wang YC. Covid-19–Related School Closings and Risk of Weight Gain Among Children. *Obesity* 2020;28:1008–9. <https://doi.org/10.1002/oby.22813>.
- [20] Los adolescentes europeos que han estado confinados y cuyos padres y madres tienen un menor nivel de estudios presentan peores hábitos de salud - Gasol Foundation n.d. <https://www.gasolfoundation.org/es/confinamiento-habitos-saludables-adolescentes-europeos/> (accessed November 1, 2020).
- [21] WHO | Health in All Policies: Framework for Country Action. WHO 2016.
- [22] Teng AM, Jones AC, Mizdrak A, Signal L, Genç M, Wilson N. Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Systematic review and meta-analysis. *Obesity Reviews* 2019;20:1187–204. <https://doi.org/10.1111/obr.12868>.
- [23] Russell SJ, Croker H, Viner RM. The effect of screen advertising on children's dietary intake: A systematic review and meta-analysis. *Obesity Reviews* 2019;20:554–68. <https://doi.org/10.1111/obr.12812>.
- [24] Results PASOS Study 2019 - Gasol Foundation n.d. <https://www.gasolfoundation.org/pasos-study/> (accessed November 1, 2020).

- [25] Gittelsohn J, Novotny R, Trude A, Butel J, Mikkelsen B. Challenges and Lessons Learned from Multi-Level Multi-Component Interventions to Prevent and Reduce Childhood Obesity. International Journal of Environmental Research and Public Health 2018; 16:30. <https://doi.org/10.3390/ijerph16010030>.
- [26] Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social - Gabinete de Prensa - Notas de Prensa n.d.



## 9. SALUD MENTAL, INFANCIA Y PANDEMIA

---

### **Mikel Munarriz Ferrandis**

Psiquiatra. Presidente de la Asociación Española de Neuropsiquiatría.

### **Carlos Ímaz Roncero**

Psiquiatra. Vicepresidente de la Asociación Española de Psiquiatría del Niño y del Adolescente (Aepnya)

### **INTRODUCCIÓN**

Estamos todavía en medio de la pandemia. No sabemos cuándo y cómo acabará, cómo se va a ir modificando y cómo va a interaccionar con la respuesta pública e individual a sus amenazas y a sus daños. Unas respuestas que van a condicionar sus efectos en mayor medida que la propia virulencia o capacidad de diseminación del virus.

No solo nos faltan datos, sino también la serenidad para la reflexión pausada frente a la inundación de informaciones y la sucesión de brotes, picos, mesetas y curvas por doblegar, y que hemos de metabolizar cada día como ciudadanos, como profesionales y como personas afectadas.

Desde que empezó y se declaró la pandemia el 11 de marzo de 2020 por la OMS (2) estamos inundados de informaciones sobre los contagios, la transmisión, los ingresos, los fallecidos y las medidas de control para frenar el contagio que tienen que ver con el confinamiento y las limitaciones para la transmisión. Hablar de salud mental, de infancia y de pandemia, todo como conjunto, nos permite mirar más allá de la enfermedad de la Covid-19 y de sus consecuencias inmediatas (1).

Es necesaria una gestión de la pandemia con una visión global de la salud, en la que la salud mental sea transversal. Y así lo defiende UNICEF (3), que ha invitado al Gobierno en este tiempo de pandemia y ha impulsado lo que el Comité para los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas solicita al Estado, para que se promueva la formulación de una política nacional de salud mental infantil (4,5).

Por otra parte, y por desgracia, ha quedado un mensaje, entendemos que desgraciado y erróneo (6,7) para la gestión de la crisis que tiene que ver con el distanciamiento social, confundiendo a la población con el verdadero criterio de distancia física. Por esta razón insistimos en el rechazo a cualquier planteamiento que conlleve distancia social (8), asumiendo la distancia física como medida de protección frente a la transmisión (9).

Así, irónicamente, nuestra amada globalización nos trajo una nueva distopía en la que la lucha contra la epidemia de la enfermedad del coronavirus 2019 (Covid-19) se basa esencialmente en el distanciamiento social en todo el mundo. Si bien la soledad ya es muy prevalente en la población general, se teme que sea más pronunciada durante la cuarentena del brote de Covid-19, lo que provocará efectos dramáticos en las personas más vulnerables, incluida la infancia y los pacientes con problema de salud mental. (10)

Y aunque se habla de cómo la infancia es capaz de adaptarse a las exigencias que nos impone la pandemia sin resistencia, se están limitando aspectos básicos y esenciales en el desarrollo de un niño, como es el juego. Incluso la obsesión por el cierre de los parques infantiles, en las fases iniciales, ha sido criticado por expertos en Salud Pública (11), que han enfatizado la importancia de la realización de ejercicio al aire libre.

Y, aunque los niños y las niñas asuman con su enorme capacidad de adaptación, queda en el deber de los adultos la incapacidad de construir un mundo lo suficientemente seguro para que ellos puedan jugar.

Pero además la infancia suele aparecer en los medios de comunicación por los incumplimientos de las medidas de limitación de contacto, especialmente en población adolescente y juvenil. Y aunque carezcamos de datos y análisis serios sobre su influencia en la transmisión, se justifican estas opiniones en la visión o en las imágenes que se presentan de irresponsabilidad de algunos.

## 1. LA REALIDAD PRE COVID-19

La expresión “macdonalización” de la infancia se debe al psiquiatra inglés Sami Timimi y a él habría que referirse para una explicación más detallada (12). Muy sumariamente encierra una coalición de fenómenos que sostienen un sistema de valores que facilita una determinada configuración del self. A partir de ahí se dan las condiciones de posibilidad que facilitan determinados procesos mentales, su conceptualización, o no, en términos de salud mental y las opciones de intervención de la administración y de los profesionales. Una perspectiva similar sobre la construcción de la subjetividad en la época actual la ofrece Beatriz Janín (13). Las condiciones en las que se desarrolla este proceso son casi premonitorias de la situación que vivimos. Cita la autora el temor a la exclusión, la idealización de la infancia, la amenaza de un futuro incierto, la intolerancia frente al sufrimiento y la carencia de espacios para procesar el dolor, la desvalorización del juego, la prevalencia de la imagen, la rapidez de la información, el “ya, ahora” y la deificación del consumo y el dinero.

### **La mercantilización de los cuidados**

Se trata de un proceso de verdadera colonización del mercado de ámbitos de la vida que quedaban fuera de él. Ha sido descrito por Fernández Liria (15) como un tercer encargo que se hace a la psiquiatría (y también al resto de la medicina y disciplinas afines) a finales del siglo XX. Entendiendo, como se hace en este texto, que el “progreso” de la psiquiatría no viene de su desarrollo autónomo como ciencia, sino del cumplimiento de una sucesión de encomiendas socialmente prescritas. Y en relación con este encargo concreto, la correspondiente al balance de fuerzas que podemos situar, como alegoría, en la caída del muro de Berlín (o en la comercialización del Prozac). Lo define como la destrucción de la capacidad de gestionar el malestar para generar un mercado. Reconectando con Timimi y volviendo a la infancia, “cada vez es más difícil ser un parent o un hijo normal y, en consecuencia, se necesita ayuda profesional (...). Porque las familias y las comunidades han sido desposeídas de sus propios recursos y confrontados con el temor de no hacerlo tan bien como deberían.

### **La integración del feminismo crítico**

El feminismo crítico ha reflexionado lúcidamente sobre este proceso. A la capacidad de ilustrar, de iluminar, que tiene la aplicación de los principios feministas al sistema de valores en el que se desarrollaba la teoría y la práctica de la atención a salud mental infantil. Un desarrollo más completo puede encontrarse en la cita de Belén González (17). Esta crítica enfatiza y completa la dicotomización entre el trabajo productivo y reproductivo. Una falsa dicotomización que una vez instaurada, tanto material como “epistemicamente”, sitúa inmediatamente al polo reproductivo en ninguneo. El resultado es el mismo que el derivado del tercer encargo, aunque dando mayor peso al conflicto entre estas dos tareas

Entran dentro del trabajo reproductivo las tareas de cuidados. Algunas como la crianza de los niños y niñas, la educación, la atención a personas (y personitas) dependientes, la provisión de alimentos... particularmente vinculadas con la salud mental infantil.

Pero también entran todos estos aspectos que no tienen una gran visibilidad técnica, y sin embargo forman parte del acervo de los profesionales como el buen trato, la atención a los vínculos, las actividades comunitarias, la continuidad y la integralidad de la atención. También la perspectiva de salud pública y la importancia de la atención primaria.

En el contexto de este artículo es igualmente relevante el contexto de interseccionalidad. Los niños y las niñas nos solo peligran por la irrelevancia que se da a la tarea de sus cuidados sino porque se encuentran en la intersección de muchos ejes de desigualdad. Por su edad, por su dependencia, por su estatus económico, por su sexo, por nacionalidad burocrática, por las necesidades especiales no cubiertas, por su diferente exposición a las catástrofes climáticas. Un ejemplo de este efecto múltiple de diferentes desigualdades es la amenaza de un incremento de los matrimonios forzados en relación con la pandemia(18).

**La atención a la salud mental, la infancia y la adolescencia antes de la pandemia tenía lugar sobre un sustrato tanto material como epistémico, enmarcado dentro de una cultura emocional que algunos han descrito como la macdonalización de la infancia.**

## **2. DURANTE LA PANDEMIA**

La gestión de la pandemia se ha hecho desde un enfoque adulto-céntrico. Como comenta Rendueles (43), 7 millones de niños han desaparecido a causa del coronavirus, frente a 14 millones de mascotas, a los que el estado de alarma ha prestado más atención.

Los cuidados que necesitan los niños no han dejado de ser necesarios y han sido asumidos fundamentalmente por las mamás, simultáneamente con otras faenas de mantenimiento de la casa, con las tareas escolares y sus propios trabajos. En el mejor de los casos teletrabajos y en muchos trabajos presenciales en colectivos como las profesiones sociosanitarias en los que son mayoritarias.

Inmediatamente surgieron, como setas, expertos que en todos los telediarios explicaban qué hacer con los niños y las niñas. Mientras, los servicios de salud mental infantil realizaron una transformación autogestionada, flexible y creativa para atender a sus usuarios, echando mano de los vínculos previamente establecidos con los niños y con las familias, salvaguardando la atención a las urgencias y entrando en la cotidianidad de los domicilios a través del teléfono. Una atención que fue percibida como próxima y más horizontal a pesar de la distancia física.

Otros aspectos que se han echado más en falta son: la Atención primaria y la Salud Pública en nuestro campo, pero también los ámbitos no curriculares de la escuela. Ese lugar de generación de ciudadanía y no solo de conocimientos para la "excelencia". Este papel amplio del entorno escolar tampoco ha sido adecuadamente sopesado a la hora de mirar con atención a los menores con necesidades especiales.

Una mención aparte merece la sorpresa ante la respuesta de los niños, las niñas y los adolescentes. Y las familias. No sabemos qué pasará más adelante, pero en este primer análisis han demostrado lo que ya sabíamos: que son muy listos y unos pequeños ciudadanos que merecen ser escuchados. Ha habido situaciones extremas, fruto de la intersección de diferentes desigualdades, pero en el complejo equilibrio entre factores protectores y factores de vulnerabilidad durante el confinamiento, han aprovechado más aquellos.

### **Impacto de la pandemia en la infancia y el sistema de atención**

Los efectos indirectos de la pandemia en la salud infantil son motivo de considerable preocupación, incluido el aumento de los niveles de pobreza, la interrupción de la escolarización, la falta de acceso a los planes de alimentación escolar, la reducción del acceso a los servicios de salud y las interrupciones de la vacunación y otros programas de salud infantil (19).

Y aunque se ha hablado de respuestas y evoluciones positivas con el confinamiento, la salud mental, tanto de los padres como de los niños, es peor (20,21).

El cierre de las escuelas fue una medida generalizada, la UNESCO (22) la cuantificó en el 84,8% de los estudiantes del mundo, con el cierre escolar en 172 países el 2 de abril, medida que ha continuado en menor medida posteriormente.

Y aunque desde el inicio se ha cuestionado la posible transmisión escolar y, por tanto, la utilidad de dichas medidas de cierre (23), se ha transmitido el papel de los niños y las niñas como vectores en la transmisión del virus, aunque sin claras evidencias (24). Los últimos datos parecen indicar que la transmisibilidad en la infancia va a ser menor, tanto para infectarse ellos como para infectar a otros (25,26), aunque puedan presentar los niños y niñas sintomáticos una carga viral alta o moderada (27) y sean igual de transmisores que los adultos, circunstancia que sigue siendo desconocida en la mayoría asintomática (28).

Existen también diferencias por edad en la transmisibilidad, siendo baja en niños menores de 10 años infectados, y, sin embargo, en el grupo de edad de los adolescentes no está clara en este momento. El grupo de edad de 10 a 19 años incluye estudiantes con patrones de contacto completamente diferentes, desde la escuela primaria hasta la universidad; por lo tanto, la dinámica de transmisión de Covid-19 puede ser diferente. Serán precisos estudios más detallados sobre la comprensión de

la transmisibilidad del virus en cada nivel escolar (29).

Y aunque ha habido avances en el conocimiento de la transmisibilidad, siguen existiendo lagunas y no han servido para acabar con las restricciones impuestas (30) que permitan planteamientos diferenciados por grupos de edad (31).

Nadie pone en duda el valor de la escuela, pero también otros como el juego o las actividades extraescolares como elementos de protección para afrontar los eventos estresantes en la infancia (32), especialmente ante el estrés de los padres por cuestiones económicas (33).

Los niños y las niñas o los adolescentes que tienen un mayor riesgo de aparición de trastornos del sueño y de trastornos psíquicos, son lo que presentan psicopatologías preexistentes (incluidas ansiedad y depresión) y afecciones del neurodesarrollo (incluido el trastorno por déficit de atención / hiperactividad y el trastorno del espectro autista), siendo los trastornos del sueño frecuentes (34).

También el cierre de la escuela a largo plazo puede tener un impacto adverso en la nutrición y los resultados educativos (35), desempeñando un papel vital para abordar los posibles abusos y la negligencia hacia la infancia durante la pandemia de Covid-19 (36).

Eso sí, en este tiempo, las escuelas han estado más preocupadas por el bienestar del niño en su totalidad (37) que en otras épocas, fortaleciendo plataformas comunitarias para el cuidado de la crianza (38) y con actividades de promoción de la lectura a los niños y a las niñas. Aunque esto no sustituye el papel fundamental de la educación presencial y formal (39).

Hay otras situaciones más específicas en la infancia que precisan atención y protección, como ocurre en la perinatalidad. Así, las limitaciones a la lactancia o la separación de los bebés de sus madres deben limitarse a situaciones extremas y respaldarse con buena evidencia o razonamiento clínico (40).

El sistema sanitario se ha adaptado a nuevas formas de asistencia que den respuesta a las necesidades (41), pero también de autocuidado, siendo responsable de aportar información fiable a la población y de cierto liderazgo en la gestión (42).

### **Historias de la infancia y pandemia**

Algunas historias de esta pandemia que afectan a la infancia y a su salud mental y que nos pueden ayudar a reflexionar.

Culpa y responsabilidad, en la infancia por la pandemia:

Como la de ese adolescente de 13 años con una discapacidad del 75% reconocida, que antes de todo, era súper tranquilo y súper alegre pero ahora está inquieto. La pandemia le ha cambiado. Su padre fue aislado, se murió su abuela y ahora no puede abrazar a nadie, especialmente a su abuelo. Cuando él abrazaba y besaba a todos continuamente, era muy cariñoso. Pero ahora no puede, en el cole se lo indican. Ahora repite las frases que le dicen en el cole, todas relacionadas con la Covid-19. No se centra en nada, se mete en la cama y se desnuda, está triste y quiere estar solo, se ha fugado en alguna ocasión.

O la de ese niño de 9 años, al que le va rápido el corazón en el colegio y no para quieto desde que han vuelto a clase tras la cuarentena, y parece que todo ello se debe al miedo al contagio. Es muy responsable y reconocen los padres que ellos también han sido muy insistentes con los cuidados para evitar la transmisión, porque ellos veían a otras familias que no hacían bien las cosas, pero ellos sí. Ahora al volver a casa tiene que ducharse siempre, ya no duerme solo y no quiere salir ni quiere ir al fútbol porque se quitan las mascarillas. Y si le da un estornudo o la tos se pone más nervioso y comienza con dolor de cabeza. Así que desde el colegio les llaman día sí y día también por sospecha de coronavirus. Se les ha ido a todos de las manos, ahora se han dado cuenta que quizás pueden relativizar un poco y no darle tanta importancia, sin dejar de ser cuidadosos.

### **Los menores descolgados: menores de reforma y protección**

Esa adolescente de 14 años que recientemente ingresa en un centro con una medida judicial, de forma cautelar, por violencia familiar, siendo su desencadenante el móvil, al que dice tener adicción, y la pandemia. En la cuarentena estaba en casa y no dormía, pasaba la noche hablando, se dormía a las 9h, se levantaba a las 14h y el móvil era su única obsesión. Si se lo intentaban quitar reaccionaba de forma muy violenta, llegando a sacar un cuchillo a su madre. Ahora lleva un mes en un centro y solo tiene el móvil en horario de visitas para llamar a su amiga.

O esa adolescente de 15 años, que está en un piso de acogida, que la pandemia cortó el poco contacto que mantenía con sus padres, ya que no se podían realizar visitas. Y tampoco tenía opción a realizar videollamadas, ni tenían medios ni sus padres eran capaces de contactar con su técnico para que se las autorizaran. Pero, además, perdió todo contacto con su hermano menor, discapacitado e ingresado en otro centro de acogida, cuando ella había sido siempre su segunda madre. Ahora las normas prohibían también sus visitas, durante el confinamiento, pero también después.

### **Los menores aislados: menores absentistas**

Ese adolescente de 16 años que este curso tenía que empezar 4º ESO pero no va a clase, no le gusta estudiar; ahora se encuentra raro y más tímido. Los padres no saben qué hacer, han intentado ponerse firmes con él, pero no vale para nada y solo aumenta la tensión en casa. Cuando la madre trabajaba él se quedaba en casa, pero ahora su madre está en paro, está en casa y él hace como que va al instituto. Al enterarse los padres anulan la matrícula, pero le ven triste, perpetuamente enfadado y pasota, pasota de todo y sin respeto a nada. Él quiere estar más sociable, pero tiene la sensación de que le miran.

O, ese joven de 17 años que llevaba con una urticaria 2 años, con el confinamiento empeoró y ahora, en la nueva normalidad, le impiden salir de casa. No va a clase porque le estresa y le empieza a picar todo el cuerpo. Lo intentó un día, pero se tuvo que ir de clase y ya no volvió. Antes de la cuarentena salía mucho, jugaba al fútbol y, aunque le picaba, lo soportaba, pero ahora ya no puede. Se nota limitado, frustrado y derrotado. Prepara la EVAU desde casa, es buen estudiante y no quiere perder el año.

### **Otros menores con pérdidas de apoyos y referencias**

Esa niña de 9 años que presenta dificultades de aprendizaje y que en el colegio antes la podían ayudar, también por su carácter, pero este año de pandemia en el colegio le quitaban importancia a lo que pasa y no tiene apoyos.

O esa adolescente de 12 años que cambió, era de buen comer y dejó de comer, era alta, nunca fue gorda, pero quería verse bien y no se veía nada bien, ni cuando perdió peso. Y eso pese que dejó de hacer deporte, por las restricciones de la pandemia. Los padres también tenían problemas: padre con depresiones. No salían, se interrumpió la atención paterna, y solo cuando descubrió un cuaderno con escritos del suicidio de la adolescente, del asco que le producía su cuerpo y sospecharon que se autolesionaba, salieron en busca de ayuda.

**La gestión de la pandemia requiere de una visión global de la salud en la que la salud mental debería estar presente de manera transversal. Dicho enfoque debería ser la base para los cambios sustanciales que nuestro sistema necesita para ofrecer intervenciones saludables a nuestros niños, niñas y adolescentes.**

### 3. PROPUESTAS: POLÍTICAS A DEBATE: UNA SALUD BASADA EN DERECHOS

Pero, quizás, el camino más recto para cumplir con este objetivo es un planteamiento que ponga por delante los derechos. Una atención a la Salud Mental de la Infancia basada, en primer lugar, en el respeto a los derechos. No de una manera formalista o puramente declaratoria, sino reintegrando a la Infancia la ciudadanía plena y no la marginal de la que ha padecido en la pandemia.

A lo largo de esta línea se enmarcan los sucesivos informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Nos viene particularmente bien que el cargo haya sido ocupado desde agosto de 2014 a julio de 2020 por Dainius Puras, un psiquiatra infantil lituano con una especial sensibilidad por estos temas. En su informe de junio de 2020 (47) deja claro que

*"El Relator Especial celebra que se reconozca internacionalmente que no hay salud sin salud mental y aprecia las diferentes iniciativas mundiales para promover todos los elementos de la salud mental global: la promoción, la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la recuperación. Sin embargo, también hace hincapié en que, a pesar de las tendencias prometedoras, sigue habiendo una inacción mundial respecto del statu quo para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos en los sistemas de atención de la salud mental. Este mantenimiento del statu quo refuerza un círculo vicioso de discriminación, desempoderamiento, coerción, exclusión social e injusticia. Para poner fin al ciclo, la angustia, el tratamiento y el apoyo deben ser vistos de manera más amplia y deben ir mucho más allá de un entendimiento biomédico de la salud mental. Deben iniciarse conversaciones a nivel mundial, regional y nacional para discutir cómo entender y responder a las enfermedades mentales. Esos debates y medidas deben basarse en los derechos, ser holísticos y estar arraigados en la experiencia vivida por quienes más han sido dejados atrás por los sistemas, las instituciones y las prácticas sociopolíticas perjudiciales"*

En ese sentido promueve un modelo de formación de los profesionales sanitarios basado en los derechos, que facilite la traslación. Su informe final de julio de 2020 (48) recapitula esta visión basada en los derechos y aplicada a la pandemia de Covid-19.

No será fácil poner en marcha y, posteriormente, demostrar los efectos de este cambio en la organización de los valores. Pero contamos con el optimismo de que, en la parte más vocacional de la tarea de los profesionales de la Salud Mental que citamos más arriba, ha estado siempre presente el buen trato, la atención a los vínculos, la consideración de los contextos y del momento evolutivo y la denuncia de las vulneraciones. Hemos de aprender mucho en terrenos como la participación, la elaboración de un conocimiento teórico y técnico que nos permita la salvaguarda de los derechos y el propio cuidado nuestro. Y, desaprender las teorías y técnicas que ya nos chirrían.

Este sería un buen resultado de la crisis. Como resalta el Relator, la “vacuna” más eficaz contra los desafíos mundiales en materia de salud siempre ha sido, y será, garantizar el goce efectivo de todos los derechos humanos, incluido el fomento de la salud física y mental a través de la participación y el empoderamiento verdaderos de todas las personas

La crisis de la pandemia Covid-19 ha creado la oportunidad de innovar soluciones para la interrupción en la atención para el seguimiento de la infancia con trastornos mentales y de crear recursos para los jóvenes que desarrollaron problemas durante la crisis (45). Y ha supuesto un desafío para la investigación psiquiátrica infantil y adolescente en la era del Covid-19 (46), siendo preocupante y necesaria la búsqueda de la equidad, en la que los sistemas públicos son responsables para dar una respuesta diferenciada (44).

Es necesario aprovechar la tecnología y utilizar un enfoque basado en la comunidad para apoyar la continuidad de los servicios de atención de la salud con la remisión y el seguimiento oportunos de una amplia gama de servicios intersectoriales, incluido el apoyo psicosocial. Desde los países en vías de desarrollo, como Kenya, se plantea la necesidad y oportunidad de aprender de otros países acerca de cómo desarrollar una orientación, práctica y factible, para reabrir los centros de atención infantil y los espacios de aprendizaje temprano, dada la baja incidencia de Covid-19 en los niños más pequeños. Se requieren planes a medida para los niños con necesidades únicas, y se debería considerar la posibilidad de proporcionar un apoyo holístico e inclusivo (38).

**No sabemos qué va a pasar, pero la pandemia ha reafirmado que no íbamos bien y que se necesitan cambios sustanciales en nuestra manera de entender los cuidados y la infancia si queremos ofrecer intervenciones saludables a nuestros niños, niñas y adolescentes. Es necesario un debate sobre esa cultura emocional a la que aludíamos, sus orígenes y sus consecuencias.**

## BIBLIOGRAFÍA

1. Zimmermann P, Curtis N. Coronavirus Infections in Children Including Covid-19. *Pediatr Infect Dis J.* mayo de 2020;39(5):355-68.
2. Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la Covid-19 celebrada el 11 de marzo de 2020 [Internet]. [citado 19 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
3. UNICEF. Salud mental e infancia en el escenario de la Covid-19. Propuestas de UNICEF España [Internet]. 2020 [citado 19 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.unicef.es/publicacion/salud-mental-e-infancia-en-el-escenario-de-la-covid-19-propuestas-de-unicef-espana>
4. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España\* [Internet]. Naciones Unidas; 2018 mar [citado 24 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/03/observaciones-finales-v-iv-informes-aplicacion-convencion-derechos-nino-en-espana.pdf>
5. Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención [Internet]. España: Naciones Unidas; 2016 may [citado 24 de octubre de 2020]. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsvTvWdCiXbcdHJgod%2f48UvVYVNYNE0V6SLTiRD84ixxdf1elgOUzCQq2u8KgCLKsjE61YaXiHYERNpnXMGt4eSl3nEdMljRvLGG%2fGMvUeWUN>
6. Banerjee D, Rai M. Social isolation in Covid-19: The impact of loneliness. *International Journal of Social Psychiatry.* 29 de abril de 2020;002076402092226.
7. Royo JP. ¿Por qué lo llaman distancia social cuando es distancia física? [Internet]. eldiario.es. 2020 [citado 17 de mayo de 2020]. Disponible en: [https://www.eldiario.es/contracorriente/llaman-distancia\\_social-fisica\\_6\\_1013558645.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/llaman-distancia_social-fisica_6_1013558645.html)
8. Kuzman MR, Curkovic M, Wasserman D. Principles of mental health care during the Covid-19 pandemic. *Eur Psychiatry.* 20 de mayo de 2020;1-11.
9. Rashid H, Ridda I, King C, Begun M, Tekin H, Wood JG, et al. Evidence compendium and advice on social distancing and other related measures for response to an influenza pandemic. *Paediatric Respiratory Reviews.* marzo de 2015;16(2):119-26.
10. Courtet P, Olié E, Debien C, Vaiva G. Keep Socially (but Not Physically) Connected and Carry on: Preventing Suicide in the Age of Covid-19. *J Clin Psychiatry.* 14 de abril de 2020;81(3):0-0.
11. Ignacio Rosell (@nachorosell). No lo entiendo. Una cosa es evitar aglomeraciones en los parques y otra muy distinta es cerrarlos. Son espacios al AIRE LIBRE. Si a los niños les cierran los parques, acabarán jugando en espacios CERRADOS. ¿Qué pretenden? [Internet]. 2020. Disponible en: <https://twitter.com/nachorosell/status/1319590046173986817?s=20>
12. Timimi S. La McDonaldización de la infancia: La Salud Mental Infantil en las culturas neoliberales. *Átopos.* mayo de 2015;15:34.

13. Janin B. El sufrimiento psíquico en los niños: Psicopatología infantil y constitución subjetiva. 2019. 232 p.
14. Eisenberg L, Guttmacher LB. Were we all asleep at the switch? A personal reminiscence of psychiatry from 1940 to 2010. *Acta Psychiatr Scand.* agosto de 2010;122(2):89-102.
15. Fernández Liria A. Locura de la Psiquiatría. Apuntes para una crítica de la Psiquiatría y la «salud mental»: 81. 2018. 184 p.
16. Garikipati S, Kambhampati U. Leading the Fight Against the Pandemic: Does Gender 'Really' Matter? [Internet]. Rochester, NY: Social Science Research Network; 2020 jun [citado 3 de noviembre de 2020]. Report No.: ID 3617953. Disponible en: <https://papers.ssrn.com/abstract=3617953>
17. González Callado B. Desigualdades sociales en salud. Covid-19 como crisis matrioska [Internet]. Mesa redonda. Curso Covid y Salud Mental Universidad Internacional Menéndez Pelayo; 2020 ago [citado 3 de noviembre de 2020]. Disponible en: [https://www.uimptv.es/video-3446\\_covid-19-y-salud-mental-vii.html](https://www.uimptv.es/video-3446_covid-19-y-salud-mental-vii.html)
18. Cousins S. 2.5 million more child marriages due to Covid-19 pandemic. *The Lancet.* 10 de octubre de 2020;396(10257):1059.
19. Zar HJ, Dawa J, Fischer GB, Castro-Rodriguez JA. Challenges of Covid-19 in children in low- and middle-income countries. *Paediatr Respir Rev.* septiembre de 2020;35:70-4.
20. Gassman-Pines A, Ananat EO, Fitz-Henley J. Covid-19 and Parent-Child Psychological Well-being. *Pediatrics.* 2020;146(4).
21. Valero Alzaga E, Martín Roncero U, Domínguez-Rodríguez A. [Covid-19 and child health: confinement and its impact according to child professionals.]. *Rev Esp Salud Pública.* 27 de julio de 2020;94.
22. UNESCO. ¿Cómo estás aprendiendo durante la pandemia de Covid-19? [Internet]. UNESCO. 2020 [citado 20 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>
23. Viner RM, Russell SJ, Croker H, Packer J, Ward J, Stansfield C, et al. School closure and management practices during coronavirus outbreaks including Covid-19: a rapid systematic review. *The Lancet Child & Adolescent Health.* mayo de 2020;4(5):397-404.
24. Zimmermann P, Curtis N. Coronavirus Infections in Children Including Covid-19. *Pediatr Infect Dis J.* mayo de 2020;39(5):355-68.
25. Li X, Xu W, Dozier M, He Y, Kirolos A, Theodoratou E, et al. The role of children in transmission of SARS-CoV-2: A rapid review. *J Glob Health.* junio de 2020;10(1):011101.
26. Macartney K, Quinn HE, Pillsbury AJ, Koirala A, Deng L, Winkler N, et al. Transmission of SARS-CoV-2 in Australian educational settings: a prospective cohort study. *Lancet Child Adolesc Health.* noviembre de 2020;4(11):807-16.
27. Maltezou HC, Magaziotou I, Dedoukou X, Eleftheriou E, Raftopoulos V, Michos A, et al. Children and Adolescents With SARS-CoV-2 Infection: Epidemiology, Clinical Course and Viral Loads. *Pediatr Infect Dis J.* 6 de octubre de 2020;

28. Ehrhardt J, Ekinci A, Krehl H, Meincke M, Finci I, Klein J, et al. Transmission of SARS-CoV-2 in children aged 0 to 19 years in childcare facilities and schools after their reopening in May 2020, Baden-Württemberg, Germany. *Euro Surveill* [Internet]. 10 de septiembre de 2020 [citado 20 de octubre de 2020];25(36). Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7502898/>
29. Cho EY, Choi EH, Kim J-H. Early Release - Interpreting Transmissibility of Covid-19 in Children - Volume 26, Number 12—December 2020 - Emerging Infectious Diseases journal - CDC. [citado 20 de octubre de 2020]; Disponible en: [https://wwwnc.cdc.gov/eid/article/26/12/20-3452\\_article](https://wwwnc.cdc.gov/eid/article/26/12/20-3452_article)
30. de Niet A, Waanders BL, Walraven I. The role of children in the transmission of mild SARS-CoV-2 infection. *Acta Paediatr*. 16 de abril de 2020;apa.15310.
31. de Medeiros GCBS, Nunes AC de F, de Azevedo KPM, de Oliveira Segundo VH, Santos GM, Mata ÁN de S, et al. The Control and Prevention of Covid-19 Transmission in Children. *Medicine (Baltimore)* [Internet]. 31 de julio de 2020 [citado 20 de octubre de 2020];99(31). Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7402914/>
32. Thevenon O, Adema W. Combating COVID 19 effect on children. OECD; 2020 may.
33. Wang G, Zhang Y, Zhao J, Zhang J, Jiang F. Mitigate the effects of home confinement on children during the Covid-19 outbreak. *The Lancet*. marzo de 2020;395(10228):945-7.
34. Becker SP, Gregory AM. Editorial Perspective: Perils and promise for child and adolescent sleep and associated psychopathology during the Covid-19 pandemic. *J Child Psychol Psychiatry*. 2020;61(7):757-9.
35. Mayurasakorn K, Pinsawas B, Mongkolsucharitkul P, Sranacharoenpong K, Damapong S-N. School closure, Covid-19 and lunch programme: Unprecedented undernutrition crisis in low-middle income countries. *J Paediatr Child Health*. 2020;56(7):1013-7.
36. Thomas EY, Anurudran A, Robb K, Burke TF. Spotlight on child abuse and neglect response in the time of Covid-19. *Lancet Public Health*. julio de 2020;5(7):e371.
37. Luthar SS, Ebbert AM, Kumar NL. The Well-Being Index (WBI) for schools: A brief measure of adolescents' mental health. *Psychol Assess*. octubre de 2020;32(10):903-14.
38. Shumba C, Maina R, Mbuthia G, Kimani R, Mbugua S, Shah S, et al. Reorienting Nurturing Care for Early Childhood Development during the Covid-19 Pandemic in Kenya: A Review. *Int J Environ Res Public Health*. 25 de 2020;17(19).
39. Bao X, Qu H, Zhang R, Hogan TP. Modeling Reading Ability Gain in Kindergarten Children during Covid-19 School Closures. *Int J Environ Res Public Health*. 01 de 2020;17(17).
40. Lubbe W, Botha E, Niela-Vilen H, Reimers P. Breastfeeding during the Covid-19 pandemic – a literature review for clinical practice. *Int Breastfeed J* [Internet]. 14 de septiembre de 2020 [citado 20 de octubre de 2020];15. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7487446/>

41. Marshall J, Kihlström L, Buro A, Chandran V, Prieto C, Stein-Elger R, et al. Statewide Implementation of Virtual Perinatal Home Visiting During Covid-19. *Matern Child Health J.* octubre de 2020;24(10):1224-30.
42. Guo L, Bai S, Fan J. [Psychological and behavior status of minor children of medical staff during the Covid-19 epidemic in Hubei province]. *Zhejiang Da Xue Xue Bao Yi Xue Ban.* 25 de agosto de 2020;49(4):474-9.
43. Entrevista a Guillermo Rendueles. La asombrosa desaparición de 7 millones de niños españoles por el coronavirus. *El Confidencial* [Internet]. 22 de marzo de 2020 [citado 3 de noviembre de 2020]; Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espagna/2020-03-22/coronavirus-millones-ninos-espanoles\\_2509379/](https://www.elconfidencial.com/espagna/2020-03-22/coronavirus-millones-ninos-espanoles_2509379/)
44. Li A, Harries M, Ross LF. Reopening K-12 Schools in the Era of Coronavirus Disease 2019: Review of State-Level Guidance Addressing Equity Concerns. *J Pediatr* [Internet]. 29 de agosto de 2020 [citado 20 de octubre de 2020]; Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7455545/>
45. Sharma A, Sasser T, Schoenfelder Gonzalez E, Vander Stoep A, Myers K. Implementation of Home-Based Telemental Health in a Large Child Psychiatry Department During the Covid-19 Crisis. *J Child Adolesc Psychopharmacol.* 2020;30(7):404-13.
46. Aman MG, Pearson DA. Challenges for Child and Adolescent Psychiatric Research in the Era of Covid-19. *Journal of Child and Adolescent Psychopharmacology.* 1 de junio de 2020;30(5):280-4.
47. ONU- HRC. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental sobre su visita al Ecuador. [Internet]. Ginebra: Naciones Unidas; 2020 jun [citado 3 de noviembre de 2020]. (A/HRC/44/48/Add.2). Disponible en: <http://digitallibrary.un.org/record/3865680>
48. ONU- HRC. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. [Internet]. Asamblea General. Naciones Unidas; 2020 jul. (A/75/163). Disponible en: [https://digitallibrary.un.org/record/3878993/files/A\\_75\\_163\\_ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/3878993/files/A_75_163_ES.pdf)

PROTECCIÓN

---



# 10. LO QUE DEBEMOS PROTEGER NO SON LOS NIÑOS, SINO SUS DERECHOS

---

**Jorge Cardona Llorens**

Universitat de Valencia

## 1. INTRODUCCIÓN

Era un 11 de enero frío y húmedo, como son todos los 11 de eneros en la ciudad de Ginebra al lado del lago Leman. Aquel lunes 11 de enero de 2016 se inició el 71 periodo de sesiones del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. No era un periodo de sesiones que pudiéramos calificar "normal". Había muchas novedades.

Para empezar, este periodo de sesiones se iba a celebrar en el *Palais des Nations*, complejo formado por varios edificios y antigua sede de la Sociedad de Naciones Unidas. Nada que ver con el coqueto *Palais Wilson*, pequeño edificio al borde del lago donde se celebran normalmente los periodos de sesiones del Comité. Éste es tan pequeño que sólo había una sala donde se podían celebrar las sesiones (aunque después de una reforma realizada en 2018 se ha habilitado una segunda sala). Por el contrario, el *Palais des Nations* tiene muchísimas salas de reuniones.

La segunda novedad, que justificaba el cambio de edificio, era que el Comité iba a desarrollar la sesión en doble cámara. El grave retraso en el examen de los informes de los Estados y los escasísimos recursos existentes en el Alto Comisionado de Derechos Humanos para los órganos de tratados, nos habían llevado a adoptar la decisión de dividir el Comité, formado por 18 expertos independientes, en dos salas de 9 miembros cada una. De esa forma, mientras en una sala una de las cámaras mantenía diálogo con un Estado, la otra cámara lo mantenía con otro Estado en otra sala. Así, en lugar de los aproximadamente 9 o 10 Estados que veíamos en cada sesión, en esta ocasión íbamos a examinar 14 Estados y a varios de ellos tanto de la Convención como de los Protocolos Facultativos (lo que implica dedicar más tiempo a esos Estados). Frente a la ventaja de examinar más Estados, el sistema de doble cámara tiene otros muchos inconvenientes: se pierde riqueza en el diálogo con el Estado, pues la composición multidisciplinar del Comité queda diluida (por ejemplo, en aquel momento sólo había un miembro del Comité con formación sanitaria y sus conocimientos en temas de salud, esenciales al hablar del contenido sustantivo del derecho a la salud, sólo podían aprovecharse en la cámara donde ella estaba); las observaciones finales deben ser aprobadas por el Comité en pleno, pero es difícil aportar en las observaciones finales de un Estado en cuyo diálogo no has estado presente; etc.

Yo quedé adscrito a la cámara B a la que le correspondió examinar 7 Estados: Irán, Omán, Francia, Perú, Maldivas, Benín y Kenia. Tras la sesión inaugural que fue realizada conjuntamente por las dos cámaras en la sala XXIII el lunes 11 por la mañana, ya por la tarde cada cámara se instaló en la sala asignada. En nuestro caso la sala XXV, en el semisótano, sin ventanas a la calle.

El mismo lunes 11 por la tarde iniciamos el diálogo con la delegación de Irán. Se trataba de una delegación multisectorial con representantes de diversos ministerios. Todos los que venían ex profeso desde Teherán iban vestidos con túnica y turbante, manifestando así su condición de clérigos. Dos de ellos con turbante negro, indicación de que son descendientes del Profeta y, los demás, blanco. En toda la delegación, de 14 miembros, sólo había una mujer, vestida con un chador. Sus funciones eran visiblemente de secretaria.

Empezamos el diálogo a las 3 de la tarde en punto y, tras una primera exposición del jefe de la delegación, comenzamos a realizar preguntas los miembros del Comité. Pronto iniciamos las preguntas sobre discriminación de las niñas en Irán. Uno de mis colegas manifestó su seria preocupación por la persistencia de la discriminación de las niñas, tanto en la legislación como en la práctica, en muchos aspectos de la vida, como el trato discriminatorio contra las niñas en las relaciones familiares, el sistema de justicia penal, los derechos de propiedad y la indemnización por daños físicos, entre otras cosas. Otro incidió en el hecho de que la legislación del Estado parte prevea la tutela obligatoria de un varón para las niñas, lo cual es incompatible con la Convención. Otro más, en por qué los estereotipos de género y los valores patriarcales limitan seriamente el disfrute, por las niñas, de los derechos que las asisten en virtud de la Convención.

La delegación se revolvió contra estas preguntas. Nos describió varias citas del Corán con las que, argumentaban, se ve claro que la mujer en general y las niñas en particular, se encuentran especialmente protegidas. Es cierto que heredan sólo una cuarta parte de lo que hereden sus hermanos varones, pero éstos están obligados a velar porque nunca les falte nada y deben proveer lo que necesiten por encima de sus propias necesidades. Si la mujer, incluidas las niñas, deben estar bajo la tutela de un varón es para que estén siempre protegidas. En conclusión, las niñas están más protegidas que los niños en Irán.

En ese momento levanté yo la mano para pedir la palabra. Y mirando fijamente al miembro de la delegación que, con turbante negro, había realizado esta argumentación, le pregunté: "y ustedes ¿nunca se han planteado que lo que desean las mujeres y las niñas en Irán no es que les protejan, sino que les dejen ejercer sus derechos con plena autonomía?". Sinceramente, no sé qué me respondió ese señor (aunque lo imagino), pues mi atención quedó centrada en la reacción de la única mujer de la delegación: me miró con los ojos muy abiertos y en la expresión de su cara (tal vez por estar en Naciones Unidas no le obligaron a taparse el rostro) se dibujó un gesto de agradecimiento que le iluminó todo el rostro. Aquella cara me confirmó que yo había dicho lo que ella deseaba que alguien dijera y desde ese día asumí una mayor conciencia de una idea que pienso es clave en el mundo de los derechos humanos: una perspectiva de derechos humanos implica que a quien hay que proteger no es a las personas, sino a sus derechos.

Tradicionalmente las estructuras sociales, políticas, económicas, jurídicas, y culturales de las sociedades han provocado que un grupo de personas (normalmente los hombres, blancos, nacionales, de mediana edad, clase económica acomodada, sanos y con plenas capacidades, aunque algunas de estas características cambian de una sociedad a otra) se encontraran en una situación privilegiada pudiendo ejercer todos los derechos, mientras que el resto de personas (normalmente las mujeres, niños, personas de edad avanzada, de minorías étnicas, inmigrantes, en situación económica precaria, con discapacidad, etc.), que se encuentran en situación de desventaja, eran contemplados con una visión tutelar apareciendo frecuentemente el sentido de "protección" a los mismos por parte del grupo privilegiado.

Frente a esa situación, los movimientos sociales primero, y el derecho después, han reaccionado consiguiendo que se celebraran, en el marco de las Naciones Unidas, una serie de tratados que buscan la eliminación de todas esas barreras jurídicas, políticas, sociales, económicas, culturales e, incluso, en ocasiones físicas, que impiden el ejercicio de todos los derechos por todas las personas en condiciones de igualdad: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990; o la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 buscan esa finalidad respecto de las minorías étnicas, las mujeres, los migrantes o las personas con discapacidad.

Y es en este marco en el que hay que situar, en relación con los niños y las niñas, la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989, cuyo 30 aniversario acabamos de celebrar.

## 2. LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO COMO CAMBIO DE PARADIGMA EN EL ÁMBITO JURÍDICO

La visión del niño por el Derecho ha ido cambiando a lo largo de la historia. Los romanos desarrollaron la institución de la *patria potestas* que vino a dominar la vida familiar y privada. Los hijos eran propiedad del padre y pegar brutalmente a los niños y a los esclavos se concebía como la mejor forma de instigar el respeto. Esta visión empezará a cambiar en la Edad Media con las ideas humanistas y renacentistas, produciéndose un claro cambio de sentimiento a partir del siglo XVII y, especialmente del XVIII, donde terminará surgiendo un interés por los niños, por su desarrollo, por su bienestar, es decir, por su protección.

Estos cambios en la visión de la niñez serán cruciales para entender el cambio de paradigma, que se producirá ya en el siglo XX, en que los niños pasarán de ser considerados objetos de protección, a ser considerados sujetos de derecho.

Este cambio se plasmará en la Convención sobre Derechos del Niño de 1989, texto que supuso el fin de un proceso en el marco jurídico internacional (y el inicio de un proceso en el marco jurídico interno) en relación a la consideración de los niños y niñas como sujetos de derecho.

El reconocimiento casi universal de la Convención tiene un significado revolucionario respecto a la consideración jurídica del niño. Como ha sido reiteradamente señalado, la Convención representa la consagración del cambio de paradigma que se produce a finales del siglo XX sobre la consideración de los niños y niñas por el derecho: dejan de ser considerados como un objeto de protección, para convertirse en un sujeto titular de derechos que debe ser empoderado en los mismos.

La Convención tiene como principales funciones, de una parte, reconocer el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todos los niños y niñas, atendiendo a la específica situación de la infancia en las sociedades; y, de otra, establecer obligaciones concretas para proteger los derechos de los niños ante posibles violaciones respecto de las que son especialmente vulnerables (violencia, secuestro, venta y trata, explotación económica, abuso sexual, etc.).

La Convención tiene también una perspectiva de no discriminación. De un parte, busca eliminar la tradicional discriminación de los niños en cuanto que no se les consideraba sujetos de pleno derecho; y de otra, incluye como principio general, en el art. 2, la no discriminación. Ambas perspectivas se complementan. La primera se refiere a la prohibición de cualquier discriminación que se pudiese dar de los niños respecto de los adultos en su condición de sujetos de derecho; la segunda, a la discriminación entre los niños por cualquier condición suya o de sus padres o representantes legales.

La necesidad de especificación de los derechos a la situación de la infancia en la sociedad se justifica, en primer lugar, por la tradicional visión de la infancia como una etapa en que se es “menor” y por tanto “inmaduro”, “incapaz”, “necesitado de ayuda y protección”. Es el sustrato de la visión del niño como “objeto de protección” que debe ser combatida a través del reconocimiento al ejercicio de todos sus derechos.

En este sentido, como eje central del cambio de paradigma, la Convención va a incluir dos principios que podemos considerar “revolucionarios” en relación con la situación anterior: el principio del “interés superior del niño” y el principio que impone la obligación de “escuchar al niño en todas las decisiones que le afecten”. Ambos principios, contenidos en los arts. 3 y 12 de la Convención respectivamente, deben ser leídos conjuntamente y están en la base del nuevo estatuto del niño como “sujeto de derecho”.

Conforme al art. 3.1 de la Convención: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. Consideración “primordial” que, en determinadas ocasiones la Convención nos indica que deberá ser casi la única, como es el caso, por ejemplo, en materia de adopción (artículo 21) o para poder separar al niño de sus padres (art. 9.1). Y, como indica la Observación General nº 14 del Comité de Derechos del Niño, el interés superior del niño no es otra cosa más que el respeto del conjunto de los derechos del niño y de su desarrollo holístico.

Conforme al art. 12-1 de la Convención: “Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”. Es decir, no se trata sólo de “oír” al niño, sino de “escuchar”, lo que significa que su opinión debe ser tenida en cuenta (debiendo justificar los motivos por los que quien decide se separa de la misma) y que dicha opinión sea escuchada en el momento necesario para que pueda influir, en su caso, en la decisión.

La lectura conjunta de estos dos principios nos muestra la perspectiva del niño como sujeto de derechos. Suponen una nueva perspectiva en las relaciones entre adultos y niños, lo que lleva consigo una dinámica democrática en dichas relaciones. Los niños no “pertenecen” a nadie, ni siquiera a sus padres. Los niños se pertenecen a sí mismos y deben ser considerados como sujetos de derecho, cuyo interés debe ser tenido en cuenta en todas las decisiones que les afecten y cuya opinión debe ser escuchada antes de determinar el contenido de ese interés.

El Comité de Derechos del Niño, órgano creado por la Convención como mecanismo de garantía de su aplicación, ha considerado conveniente elaborar dos Observaciones Generales, destinadas a todos los Estados parte y a la sociedad en general, a fin de explicar e interpretar estos dos

artículos: la Observación General N° 12 (2009) sobre *El derecho del niño a ser escuchado*, y la Observación General N° 14 (2013) sobre *El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. Ambos textos constituyen la doctrina central sobre la interpretación de estos derechos.

Ahora bien, el segundo motivo por el que es necesaria la especificación de los derechos es porque, si lo primero que debe resaltarse es que un niño o niña es, ante todo una persona sujeto de derecho, lo segundo que debemos señalar es que los niños y niñas son, por definición, personas en desarrollo. Su situación, capacidad de comprensión y autonomía evoluciona de forma muy importante a lo largo del tiempo que dura la infancia y la adolescencia. La situación, necesidades, autonomía y capacidad de comprensión de un niño de 3 años son muy diferentes a las de un niño de 17, aunque los dos sean niños. La infancia no es una condición fija: el tratamiento de los niños debe ser coherente con su nivel de comprensión y competencia.

Así, el artículo 5 de la Convención reconoce “las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle... dirección y orientación”. Ahora bien, dicha orientación, nos dice también el artículo 5, debe ser “apropiada”, estar dirigida “al ejercicio por el niño de sus derechos” y hacerse “en consonancia con la evolución de sus facultades”. Es decir, debe realizarse en función de su edad y madurez y, a medida que adquieran competencias, los niños y niñas deben tener más autonomía, asumir más responsabilidades y participar más activamente en todas las cuestiones que les conciernen. Y, en todo caso, la finalidad de la orientación debe ser el ejercicio de sus derechos por el niño o niña, no su limitación o anulación. No se trata de sustituir al niño o niña, sino de orientarle.

De ahí que el término “protección” sea un término importante a la hora de hablar de los derechos del niño. Pero, si en las relaciones sociales, en función de su edad y madurez, se dice que los niños deben ser protegidos, en el ámbito del Derecho quienes deben ser protegidos no son los niños, sino sus derechos.

De ahí que, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, más que hablar de la protección de la infancia, debamos hablar de la protección de los derechos de la infancia.

**Nos queda mucho por avanzar en el pleno reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derecho.**

### 3. UNA PRÁCTICA A LA QUE LE CUESTA CAMBIAR DE PARADIGMA

En el 30 aniversario de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño ¿podemos decir que los niños y niñas son reconocidos como titulares plenos de derechos y que esos derechos están protegidos?

La respuesta no es fácil. De una parte, se puede afirmar que en estos 30 años se han dado grandes pasos en el reconocimiento de los derechos de los niños: su derecho a la educación, a la salud, a ser

escuchados en las decisiones que les conciernen, a ser protegidos ante prácticas nocivas, etc., se ha ido consolidando universalmente. Pero, por el contrario, las violaciones de sus derechos siguen siendo muy generalizadas y, en muchos casos, justificadas: los infanticidios, la discriminación de las niñas en el acceso a la educación o la salud, la mutilación genital de las niñas, los matrimonios infantiles, el castigo corporal como método de corrección, etc., son prácticas demasiado extendidas.

Uno podría pensar que esas violaciones son propias de países de bajos ingresos y que en países de altos ingresos, como España, esas violaciones no se dan y en caso de que se produzcan son excepcionales y rápidamente sancionadas por la ley.

¿Es esto verdad? ¿Son los niños escuchados sistemáticamente en los procesos de divorcio cuando los padres están de acuerdo en repartirse su custodia? ¿O son tratados como si fueran el perro o la casa? ¿Reacciona nuestra sociedad igual cuando un hombre insulta y menosprecia a una mujer que cuando un padre llama a su hijo "idiota", "inútil", "no sirves para nada"? ¿Consideramos normal que se niegue una beca de libros o de comedor escolar a un niño porque su padre tiene una deuda con Hacienda? ¿Aceptaríamos los adultos que nos impidieran el acceso a un derecho porque otra persona tiene una deuda con Hacienda?

Detrás de muchas de esas violaciones de los derechos de niños y niñas, es fácil encontrar el mantenimiento del viejo paradigma tutelar de la consideración del niño o la niña como objeto de protección y no como sujeto de derechos. Sigue existiendo la idea de que los niños carecen de suficiente madurez para emitir una opinión, de que los niños mienten con frecuencia, de que es mejor no hacerles participar en decisiones difíciles como la ruptura de las relaciones familiares para que no sufran, por no hablar de la famosa milonga del síndrome de alienación parental, como mala excusa para no oír al niño por estar influenciado por uno de sus progenitores.

En cuanto se llega a la mayoría de edad, la sociedad acepta que hay madurez, que no se miente, que saben soportar mejor el sufrimiento, o que no se dejan influenciar. Y, en el fondo, detrás de estas ideas no hay otra cosa que la negación del niño como un sujeto de derecho y el mantenimiento del paradigma de que se trata de algo débil, frágil, que debe ser protegido. Y esa "protección" consiste, por ejemplo, en quitarle su derecho a ser escuchado y participar.

En este mismo marco, podemos incardinarn la polémica habida en España en 2019 en relación con el denominado "pin parental". Polémica que está lejos de haber terminado y que no es exclusiva de España, sino también de otros muchos países, en especial en América Latina.

En medio de aquella polémica se me ocurrió publicar en Facebook lo siguiente:

"Me pongo a pensar sobre el pin parental y se me ocurren rápidamente varias preguntas:

1. En el caso de padres divorciados con custodia compartida, ¿quién da la autorización? ¿Y si no están de acuerdo? Hay parejas divorciadas que toman decisiones buscando lo mejor para su hijo. Pero también hay parejas divorciadas (desgraciadamente no pocas) que no se llevan bien y utilizan las decisiones sobre los hijos para hacerse daño entre ellos. ¿Vamos a judicializar el pin parental como ya ha ocurrido con la decisión de si toma o no la primera comunión o los viajes al extranjero?

2. ¿Qué pasa si un parent no da la autorización y su hijo quiere asistir a la actividad complementaria? ¿Se hace lo que quiera el parent o madre o lo que desea el niño? ¿El derecho a la educación es un derecho de los padres o de los niños? Si es de los niños, ¿van, a partir de ahora, a decidir lo que quieren o no estudiar? Si es de los padres ¿dónde está el derecho del niño a participar en las decisiones que le conciernen?
3. Teniendo en cuenta que el 80% del abuso sexual a la infancia se produce en el entorno familiar, ¿es razonable dejar en manos del parent abusador la decisión de que su hija o hijo asista a clase de educación afectivo sexual? El parent abusador que mete la mano por debajo de las bragas de su hija o le besa en la boca, ¿aceptará que su hija vaya a una clase en la que enseñen a su hija que eso no es correcto?
4. Imagino que se pide el pin parental para todas las actividades que se considera por los padres que tienen contenido ideológico y no solo la educación sexual. ¿Significa eso que se pueden dar las siguientes situaciones?:
  - Padres republicanos: Cuando en historia se hable de reyes y monarquía... mi hijo no va.
  - Padres comunistas: Cuando en clase hablen del sistema capitalista, mi hijo no va.
  - Padres monárquicos: Cuando en clase hablen de repúblicas, mi hijo no va.
  - Padres capitalistas: Cuando en clase hablen de sistemas comunistas, mi hijo no va.
  - Padres ateos: Cuando en clase de filosofía o historia, se hablen de las diferentes religiones o creencias... o concepto de Dios, mi hijo no va. Ni participa en fiestas religiosas...ni ayuda a montar belenes.
  - Padres religiosos: Mi hijo no tiene que escuchar ni estudiar a filósofos ateos.
  - Padres anarquistas: Si la policía da una charla, mi hijo no va.
  - Padres patriotas: Mi hijo no celebra el día de la Comunidad, solo el de la reconquista de España.
  - Padres nacionalistas: Mi hijo solo celebra el día de la Comunidad.
  - Padres homófobos: Mis hijos no van a charlas LGTBI.
  - Padres machistas: Mis hijos no van a charlas de igualdad de género.
  - Padres veganos: Cuando hablen de dietas donde se incluya la carne, pescado, etc, mi hijo no va que le adoctrinan.
  - Padres negacionistas del cambio climático: Mi hijo no va a charlas sobre el medio ambiente.
  - -etc.
5. Si las actividades complementarias se aprueban en el consejo escolar, propuestas por expertos y aprobadas por representantes de los profesores, los padres y los alumnos, ¿no parece más

¿De verdad piensan los partidarios del pin parental que todos somos docentes, expertos en pedagogía y en leyes de educación, psicoterapeutas... etc.?

correcto dejar en sus manos la decisión de las actividades complementarias obligatorias que en manos de unos padres que pueden ser bellísimas personas, pero no necesariamente expertos, o expertos, pero no necesariamente bellísimas personas? (Aunque coincido en que hay padres bellísimas personas y expertos) Si no me gusta lo que decide el consejo escolar, ¿no es más lógico que me presente a las próximas elecciones para participar en sus decisiones que objetar esas decisiones?

Se me ocurren más preguntas, pero lo voy a dejar aquí. Imagino que dada la situación de crispación que vive actualmente nuestra sociedad, este texto puede recibir comentarios de todo tipo. Adelantó que no contestaré ninguno. Solo he querido poner unas preguntas para reflexionar antes de hablar. Si ha llegado hasta aquí, gracias por leerme y si le he ayudado a reflexionar me alegro mucho. Y si no, perdón por haberle hecho leer tanto"

Efectivamente, el texto recibió todo tipo de comentarios, a favor y en contra. Yo no respondí a ninguno, pero me dio mucha tristeza ver como la concepción de "el niño es mío y yo hago con él lo que quiero y no se meta usted en ello", sigue estando tan extendida. Cómo, con la mejor de las intenciones, muchos padres reclamaban el derecho a "proteger a sus hijos", limitándoles su derecho a la información, a la educación o a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

Estos son sólo algunos ejemplos de los vestigios que siguen quedando en nuestra mentalidad de la visión del niño como "propiedad" de sus padres.

**Hemos conseguido cambiar leyes, pero nos queda lo más difícil: cambiar la mentalidad de las personas para que todos reconozcamos que los niños son también sujetos de derechos.**

#### 4. ¿Y QUÉ PASA EN LOS DERECHOS INTERNOS, INCLUIDO EL DERECHO ESPAÑOL?

Volviendo a aquel 71 período de sesiones del Comité de Derechos del Niño, el miércoles 13 de enero de 2016, a las 3 de la tarde, iniciamos el diálogo con Francia. Para aquel diálogo tuvimos que cambiar de sala. La cercanía de Francia con la ciudad de Ginebra y la expectación causada por ese examen, hizo que anunciaran su intención de asistir un gran número de medios de comunicación, así como muchas organizaciones de la sociedad civil que trabajan con niños y niñas en Francia. No íbamos a caber en la sala XXV y nos cambiaron a una gran sala de largos cortinajes a espaldas de la sala de la Asamblea General (la sala XVI si no recuerdo mal), con capacidad para cerca de 300 personas. La delegación francesa era también de grandes dimensiones. Presidida por la Ministra de Mujer, Familia e Infancia, estaba compuesta por cerca de 50 funcionarios de todos los ministerios y servicios que tienen que ver con infancia. Se trataba de un diálogo muy vivo, con muchos espectadores y con esa rara sensación que da saber que todo lo que estás diciendo está siendo retransmitido por varias cadenas de televisión.

En aquella ocasión, mi colega marroquí, la doctora Hynd Ayoubi Idrissi y yo éramos los relatores, es decir, aquellos que centran el diálogo y formulan la mayor parte de las preguntas. Cuando llegamos a la parte del diálogo sobre violencia contra la infancia, me percaté que la delegación

había dicho que ellos tenían prohibido el castigo corporal, pero yo no había detectado, en el estudio del derecho francés, ningún tipo de reacción jurídica en caso de violación de dicha prohibición. Ante mi pregunta de cuál era la sanción prevista en el caso de que un padre pegara a su hijo, la Ministra respondió textualmente: "Mire usted, una cosa es la violación de un niño y otra muy diferente darle una bofetada. Yo no estoy dispuesta a criminalizar el cachete". Mi contestación fue inmediata: "¿Esta afirmación la realiza usted exclusivamente en relación con los hijos, o también respecto de las esposas?". La Ministra, que además de ser ministra de infancia, lo es también de mujer, se percató en ese momento de lo que acababa de decir. Si no es admisible una bofetada a la mujer, ¿por qué lo va a ser al hijo? ¿Aceptamos que la mujer sí es un sujeto pleno de derecho cuya integridad física y moral debe ser respetada plenamente, pero el niño o la niña son una propiedad de los padres que pueden, si lo consideran conveniente, castigarles incluso físicamente? Se quedó mirando a las cámaras de televisión que la enfocaban en medio de un gran silencio y dándose cuenta de que lo que dijera iba a aparecer en todas las noticias de esa noche en la televisión, dijo: "Mmmm... entiéndame lo que he querido decir, lo que yo pienso es que la sociedad francesa no ha terminado todavía de aceptar socialmente la prohibición de cualquier tipo de castigo físico hacia sus hijos. Pero tiene usted razón y me comprometo a presentar en el plazo de 6 meses un proyecto de ley que prohíba jurídicamente cualquier tipo de castigo físico en el seno de la familia". No fueron 6 meses, sino dos años, pero aquel proyecto de ley fue presentado y aprobado por la Asamblea Nacional de Francia.

En el caso de España, debe reconocerse que la legislación española ha intentado luchar contra la concepción tutelar con una profunda reforma de la legislación de infancia llevada a cabo en 2015, tras un largo y no fácil proceso, en el que las fuerzas progresistas (reconocedoras de los niños y niñas como sujetos de derecho) y las retrógradas (negadoras de ese carácter) tuvieron fuertes enfrentamientos.

Fíjémonos, por ejemplo, en un derecho tan esencial como el derecho a ser oído y a participar en las decisiones que les afectan.

El nuevo artículo 9 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (LOPJM) parece consagrar, con algún límite, el derecho de los niños y niñas a ser oídos y escuchados como sujetos de derecho. De conformidad con dicho artículo:

"1. El menor tiene derecho a ser oído y escuchado sin discriminación alguna por edad, discapacidad o cualquier otra circunstancia, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo, judicial o de mediación en que esté afectado y que conduzca a una decisión que incida en su esfera personal, familiar o social, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Para ello, el menor deberá recibir la información que le permita el ejercicio de este derecho en un lenguaje comprensible, en formatos accesibles y adaptados a sus circunstancias."

El legislador español reconoce el derecho a ser oído y escuchado sin discriminación por edad. Todos los niños, sea cual sea su edad, deben ser oídos y escuchados. Naturalmente, una vez oído, su opinión será tenida debidamente en cuenta "en función de su edad y madurez". Una cosa es el derecho a participar (que tienen todos los niños) y otra diferente la toma en consideración de su opinión (que es donde entra la madurez).

Sin embargo, el propio artículo tiene ya en sí una contradicción. De conformidad con el párrafo 3 del mismo artículo:

“Siempre que en vía administrativa o judicial se deniegue la comparecencia o audiencia de los menores directamente o por medio de persona que le represente, la resolución será motivada en el interés superior del menor y comunicada al Ministerio Fiscal, al menor y, en su caso, a su representante, indicando explícitamente los recursos existentes contra tal decisión”

Esta disposición es la concesión final hecha a los “protectores”. Pero, ¿cómo se puede saber si la adopción de una medida es en interés superior del niño sin escucharlo? El artículo 2 de la LOPJM exige que, a la hora de evaluar y determinar el interés superior del niño, un elemento imprescindible es oír al niño. ¿Significa ello que hay que oír al niño para determinar que no hay que oírle? Es absurda esta situación. Detrás de este párrafo está la posición de los “protectores” de los niños que consideran que, en algunas circunstancias, es mejor no oír al niño para no producirle daño, sin darse cuenta que para proteger de verdad a un niño, no hay que limitar su derecho a ser escuchado, sino oírle de modo adecuado para no producirle ese daño.

Por otra parte, pese a la reforma legislativa de 2015, sigue existiendo un variado número de disposiciones que siguen respetando ese derecho sólo a partir de una edad, señalando que el juez debe escuchar a los niños a partir de los 12 años, por ejemplo. Todas esas disposiciones deberían considerarse derogadas por el art. 9 de la LOPJM. Pero, mientras no se produzca su derogación formal, seguirán existiendo jueces que, bien por ignorancia, bien porque mantienen una mentalidad más “protectora” que “empoderadora”, seguirán sin escuchar a los niños.

Los niños y niñas deben ser escuchados, deben poder participar en las decisiones que les afectan y si no se les permite, serán ellos los que reivindiquen ese derecho. Los movimientos de protesta llevados a cabo, por ejemplo, en el marco del cambio climático, de los que Greta Thunberg es un ejemplo, pero está muy lejos de ser la única, son buena muestra de ello.

La Convención de los derechos del Niño nos deja claro que los niños y niñas no son los ciudadanos del futuro. Son ciudadanos hoy. No hay que prepararlos para que ejerzan sus derechos cuando sean adultos. Deben poder ejercer sus derechos ahora, siendo niños y niñas. Ese es el cambio revolucionario introducido por la Convención.

## 5. ¿Y CÓMO SE HA VISTO ESTO DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19?

El 14 de marzo de 2020 comparecía el Presidente del Gobierno de España ante los medios de comunicación para anunciar la declaración del “estado de alarma” en todo el país y las medidas que había acordado el Consejo de Ministros dentro del marco del mismo. Se trataba de un confinamiento domiciliario de toda la población cuyas únicas excepciones estaban adoptadas con una visión adultocéntrica: se decretaba el cierre de todas las escuelas y centros de formación, manteniéndose la educación “a distancia u *on line*, en la medida que sea posible” (literalmente); los niños y niñas sólo podrían salir a la calle para acompañar a sus padres al supermercado o a la farmacia; daba igual que el niño o la niña fuera hiperactivo o autista, no podía salir de casa; eso sí, los adultos podían

salir a pasear a sus mascotas (sólo los adultos, no los niños). Bajo la excusa de protección de las personas, los derechos de niños y niñas a la educación, al ocio y espaciamiento, quedaban limitados y en aproximadamente dos millones de niños en España (el 24% de los 8.000.000 de niños que viven aproximadamente en España) completamente suprimidos, pues, carecen de cualquier ordenador, tablet o cualquier tipo de acceso a internet.

Estando demostrado que los niños y niñas eran el grupo etario al que la enfermedad afectaba de forma menos grave. Sin embargo, puede afirmarse que fueron el grupo etario al que más afectaron las medidas adoptadas para combatir la pandemia.

Es cierto que algunas semanas después se adoptaron medidas de corrección y se equiparó a los niños con autismo o con otras diversidades funcionales con las mascotas para que pudieran salir a pasear durante una hora. Pero el acceso al resto de sus tratamientos terapéuticos siguió vedado (no así el de las mascotas que, incluso, podían ir a la peluquería canina si ésta se prestaba en un centro veterinario).

Esta visión asistencialista ha impedido que entrase en juego el Enfoque de Derechos, como modelo que dirige su mirada hacia los niños, niñas y adolescentes, considerándolos sujetos de derechos activos con competencias suficientes para incidir en su entorno, poniendo el foco en su capacidad de opinar sobre todas las cosas que les afectan. Las críticas a esta situación salieron por parte de todos los especialistas en derechos del niño y las organizaciones que trabajan por los derechos de la infancia<sup>1</sup>.

No obstante, debemos reconocer que la situación ha cambiado en el marco de las medidas adoptadas para combatir las sucesivas olas de la pandemia tras el verano de 2020. Parece que, tras un semestre de visión tutelar, el enfoque de derechos de la infancia ha ido acogiéndose por parte de la Administración. Desgraciadamente no ha ocurrido lo mismo con varios miles de padres y madres que, sin duda con buena voluntad, mantienen esa visión tutelar negándose a llevar a sus hijos a la escuela, a realizar actividades de ocio e, incluso a vacunarse.

**Los niños tienen derecho a ser protegidos con medidas que no limiten sus derechos. Especialmente los que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.**

---

1 Son muchísimos los ejemplos de estas denuncias que podrían citarse. Entre todos ellos, sin ser necesariamente los más relevantes, pueden consultarse el informe de UNICEF "La educación frente al COVID-19. Propuestas para impulsar el derecho a la educación durante la emergencia" (en: <https://www.unicef.es/educa/biblioteca/la-educacion-frente-al-covid-19>) o el video difundido por la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia en que yo mismo denunciaba la vulneración de diversos derechos (<https://www.youtube.com/watch?v=7MhpgoyR6t8>)



# 11. INFANCIA, VULNERABILIDAD EXTREMA Y COVID 19. EL CASO DE LA INFANCIA MIGRANTE

---

**Cristina Fuentes Lara**

Universidad Rey Juan Carlos

Podemos afirmar que la infancia ha pasado desapercibida para la investigación sociológica hasta comienzos de siglo, donde se comenzaron a realizar aportes específicos sobre este objeto de investigación. El estudio sobre la infancia se encontraba bajo el “paraguas” de las investigaciones sobre la familia, al igual que ocurría con los estudios de género. Esta no es una cuestión baladí, pues el hecho de que no se profundice sobre una realidad social supone que no existen datos concretos sobre ella. No es de extrañar que una de las principales reivindicaciones del movimiento feminista en la academia haya sido la segregación de los datos institucionales por género y por edad. La premisa es clara: si no hay datos con los que investigar, no podemos hacerlo.

La situación se agrava más en el caso de las migraciones. La migración ha sido analizada desde la óptica de un único perfil de migrante: hombre, joven, que viaja sin familia, sin formación académica formal y bajo estatus socioeconómico. Si bien se abordaba la migración de mujeres o menores de edad, estos lo hacían por el procedimiento de la reagrupación familiar o por acompañar al “verdadero” inmigrante. Al ignorar el elemento en el estudio del fenómeno de la infancia migrante hasta la fecha se ha privado de información sobre esta realidad social. De hecho, sigue siendo una reivindicación desde el asociacionismo y desde la academia que los datos del Ministerio de Interior sobre migración irregular estén segregados por edad y género.

Por consiguiente, nos encontramos ante un paradigma complejo. No conocemos la magnitud del fenómeno de los niños, niñas y adolescentes migrantes en España, ya que no existen datos reales y fiables sobre la infancia migrante en España (APDHA, 2019); ni hay investigaciones previas sobre esta realidad social que sirvan de marco secuencial. Más aún, esto se agrava con una situación de pandemia, que es única en magnitud en los países occidentales; ¿qué hacer? ¿y cómo hacerlo? son las preguntas más frecuentes en este contexto de crisis sanitaria.

Este trabajo está estructurado de manera lineal a la crisis de la Covid-19 siguiendo tres apartados: foto-fija antes de la pandemia, la situación que ha evidenciado la crisis sanitaria en la infancia migrante, y las consecuencias que la COVID puede generar en los niños, niñas y adolescentes migrantes.

## 1. SITUACIÓN DE LA INFANCIA MIGRANTE EN ESPAÑA

En este capítulo se ha optado por emplear el concepto de infancia migrante siguiendo el precedente del informe *Infancia Migrante. Derechos Humanos en la Frontera Sur* de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) (2019). El acrónimo de MENA(s) no solamente tiene connotaciones negativas, sino que es excluyente, puesto que todos los menores migrantes que llegan a España no lo hacen sin ser acompañados por una persona adulta. Los menores extranjeros no acompañados (MENA) son solamente una parte del total de menores migrantes en España.

El uso generalizado del concepto MENA no es casual ni inocente, sino que responde a un proceso de deshumanización, homogeneización y de criminalización xenófoba. Se trata de un término peyorativo del que los medios de comunicación se han servido para hacerlo sinónimo de menores que viven en la vía pública, con actitudes violentas y/o delictivas, y con tendencia al uso de sustancias que alteran la conciencia (Álvarez y De Lamo, 2017). Como resultado de esta exposición mediática se crea una imagen estereotipada del colectivo extranjero o migrante menor de edad que sustenta la vulneración de los derechos de la infancia por las instituciones encargadas de velar por su protección. Se les considera como extranjeros antes que como niños o niñas y, por ende, se contradicen los principios de no discriminación y protección, tal y como recogen las diversas legislaciones y convenios internacionales. En ocasiones, ni siquiera se indaga sobre las causas o deficiencias del sistema público de acogida que les ha llevado a esa situación, ni tampoco se preocupan en si este perfil que criminalizan son menores no acompañados, lo que denota actitudes xenófobas en el tratamiento de la información. De tal forma, que se entiende por infancia migrante a los y las menores de edad que se desplazan entre países. En este movimiento fronterizo pueden estar acompañados de algún familiar, o pueden no estar al cuidado de ningún adulto (APDHA, 2019).

En términos cuantitativos, la llegada de menores migrantes a España se ha ido incrementando desde 2014<sup>1</sup> hasta 2019 siguiendo la tendencia europea, siendo en 2018 el año en el que el incremento fue mayor con la llegada de 7.781 personas menores de edad (Comisaría General de Extranjería y Fronteras, 2019)<sup>2</sup>. De ellos un 12% son menores acompañados por un adulto familiar. Respondiendo a un perfil sociodemográfico<sup>3</sup> se observan diferencias entre la infancia acompañada y no acompañada. Respecto a los segundos, el 97,1% eran niños y la principal procedencia era Marruecos (62,1%) y Guinea-Conakri (13,8%). Mientras que en el caso de la infancia acompañada por un vínculo paterno-materno filial, el 51% eran niñas y los principales países de origen eran Guinea-Conakri (39,1%) y Costa de Marfil (26,8%) (Comisaría General de Extranjería y Fronteras, 2019). Tal y como se observa en los datos, hay que analizar el perfil de los grupos, puesto que, si bien la mayoría de la infancia migrante son niños, las niñas son más numerosas en las trayectorias migratorias en las que son acompañadas por un familiar. Al igual que ocurre con los países de procedencia, donde el mayor volumen procede de Marruecos, pero si analizamos diferentes trayectorias migratorias

1 2015 es el primer año en el que Ministerio del Interior tiene un recuento válido de la llegada de menores migrantes por vía marítima.

2 Datos disponibles en la Memoria de FGE (2019).

3 Análisis del año 2019, que es el último del que se tiene un registro publicado.

encontramos como la migración familiar procede del África Subsahariana; lo que significa que no se puede analizar la infancia migrante como un fenómeno homogéneo.

Además, entre la diversidad de perfiles, destacando su complejidad y dinamismo, se invisibilizan los más numerosos con la clara intención de identificarlos en exclusiva con el perfil criminalizador, obviando que en su mayoría se trata de jóvenes con formación académica reglada y nivel socioeconómico medio, menores que acceden al país con un visado y posteriormente se quedan, así como aquellos niños y niñas o adolescentes a los que se les ha denegado la reagrupación familiar (APDHA, 2019).

¿Por qué migran los menores? Es una pregunta que resuena constantemente en la mente de las personas que se acercan al fenómeno de la infancia migrante. En los casos en los que se migra sin acompañamiento familiar las causas proceden de una cultura migratoria (Barros et al., 2019), la ausencia de perspectivas laborales de futuro, la pobreza socioeconómica en el seno familiar, una situación de violencia de género o doméstica en la familia y/o abusos (Belattar, 2014). Aunque similares, las causas de migración en menores acompañados responden a una decisión familiar en la que –en la mayoría de los casos– el menor no es partícipe, y esa decisión está motivada por el contexto socioeconómico familiar y por mejores perspectivas laborales (Hadjab Boudiaf, 2017).

Una vez en España el sistema de acogida tiene graves deficiencias estructurales donde se vulneran los derechos de la infancia –se le esposan con bridas, se producen traslados a los centros sin garantías y sin estar informados– (Fernández et al., 2017) y se trasladan a centros bajo la tutela del Estado donde no se les provee de herramientas e instrumentos para una inclusión real en la sociedad. Este sistema de desprotección a la infancia migrante que ante la situación de falta de apoyo por parte de las instituciones tiende a huir de los centros,<sup>4</sup> unido a la criminalización social, deja al menor de edad muy expuesto ante la vulnerabilidad social; más aún, en un contexto de pandemia.

**El uso generalizado del concepto MENA no es casual ni inocente, sino que responde a un proceso de deshumanización, homogeneización y de criminalización xenófoba.**

## 2. LA DESIGUALDAD MANIFIESTA DE LA INFANCIA MIGRANTE

La pandemia no va a alterar de manera significativa la estructura social en España. La crisis sanitaria de la Covid-19 está generando un inmovilismo y un incremento de la desigualdad social de la infancia migrante, pero no un cambio en la estructura social. El sistema de protección a la infancia, la mediatisación y criminalización de la infancia por parte de generadores de opinión pública; y la visión de la sociedad acerca de los niños, niñas y adolescentes extranjeros, es decir, las partes que

4 En 2017 hubo un total de 1.293 menores de edad que abandonaron voluntariamente –entendiendo por abandono voluntario el que se declara como baja del sistema de protección a la infancia de la que durante un periodo de 6 meses se desconoce su paradero– los servicios de protección (FGE, 2018). No se contabilizan los menores que huyen en los traslados del CATE al primer centro de acogida.

componen la estructura social, no van a sufrir un cambio sustancial ante la pandemia, a lo sumo un retroceso en términos de dotación presupuestaria. ¿Dónde están realmente los efectos de la pandemia en la infancia migrante? En el incremento de la desigualdad y la vulnerabilidad social.

Si ya antes de la pandemia, muchos de ellos, estaban dentro de la extrema vulnerabilidad social, en la actualidad están teniendo grandes problemas para hacer frente a sus necesidades básicas – educación, seguridad, ocio, sanidad<sup>5</sup> y de desarrollo sociocognitivo –interrelación con el exogrupo–. Incluso en los casos en los que el niño, niña o adolescente esté inserto en el sistema educativo, se ha encontrado durante el confinamiento con barreras de aprendizaje, al no tener el mismo acceso ni recursos para garantizar un correcto proceso de aprendizaje. El propio personal de los centros residenciales básicos ha señalado la imposibilidad temporal y de recursos que han tenido durante el confinamiento y la desescalada para atender a las demandas educativas de los niños, niñas y adolescentes migrantes.<sup>6</sup> Caso similar al que ocurre en el ámbito sanitario, puesto que las secuelas físicas y psicológicas que se generan en el trayecto migratorio requieren de una atención médica regular (APDHA, 2019), de la que la pandemia ha privado a estos niños, niñas y adolescentes.

Las consecuencias en el ámbito laboral han sido las más visibles –y están siendo– para la sociedad en su conjunto, pero también han afectado a la infancia migrante. Sin pretender determinar perfiles “estanco” en función de las condiciones de habitabilidad se diferencian tres escenarios. El primero son los niños, niñas y adolescentes que residen de manera permanente en los centros residenciales básicos. Si bien no están integrados en el mercado laboral formal, sí que realizan actividades laborales no reguladas en el mercado informal, como la venta de bienes en la vía pública principalmente artículos de telefonía. Estos ingresos los emplean para sus gastos propios o, en algunos casos, para el envío de remesas. En cualesquiera de los casos, durante el confinamiento y la desescalada ha existido una prohibición de realizar actividades en la vía pública, erradicando este tipo de acciones laborales informales.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes que residen estacional o permanentemente en la calle o en viviendas propias, su actividad principal para conseguir ingresos propios es la venta de bienes en vía pública –ropa, calzado, tecnología, etc.– y trabajos informales de reparación de vehículos o enseres domésticos. Actividades prohibidas durante el confinamiento y la desescalada. Situación que dejó a la infancia migrante sin ningún tipo de recursos económicos para su supervivencia, y a sabiendas de que su capacidad de ahorro era inexistente antes de la pandemia. Más aún, esta situación se agrava con la posibilidad de contraer el virus, ya que las investigaciones de Jaqueti et al., (2020) del Laboratorio Clínico del Hospital Universitario de Fuenlabrada muestran que existe una mayor morbilidad por afectación del Covid-19 en pacientes pertenecientes a minorías étnicas. Los investigadores señalan que la causa serían factores predisponentes como genéticos, socioculturales, nivel socioeconómico, el tipo de vivienda etc., agravantes que se dan en la situación de habitabilidad y condiciones de vida de estos menores.

5 Incremento de la brecha de desigualdad en estos ámbitos con relación al exogrupo –infancia no migrante–.

6 Entrevistas en profundidad realizadas por la autora al personal de los centros residenciales básicos en la Comunidad de Madrid.

Por último, los niños, niñas y adolescentes que residen con sus familias también se han visto –y se siguen viendo– afectados por la pandemia en términos laborales. En datos de afiliación de la EPA (2020) se evidencia que es en la construcción, en las campañas agrícolas y en los sistemas especiales de hogar –únicamente en este sector se perdieron 15.000 empleos en los primeros quince días de Estado de Alarma– donde más empleo se ha destruido – no se ha creado siguiendo las series temporales–. Concretamente, estos son los sectores que más emplean a personas migrantes (Arcarons, 2019), y eso que solamente se contabilizan los empleos con contrato, es decir, a las personas migrantes que tienen permiso de residencia y trabajo. Como señala Llorente (2020), los trabajadores migrantes al estar muy vinculados al empleo temporal, con una situación laboral más precaria y contratos con salarios bajos son quienes sufrirán más esta crisis. La autora señala que el grupo más vulnerable ante las consecuencias laborales de la pandemia son las personas migrantes que trabajan en los sectores informales y/o desprotegidos. Esta situación repercute directamente sobre la infancia migrante, ya que son los padres o madres –los principales sustentadores económicos– los más afectados por el escenario económico actual, pudiendo repercutir en la calidad de vida de los y las menores y en la proyección de sus expectativas sociales.

**La igualdad se puede medir cuando se parte desde un mismo peldaño social, pero este no es el caso de la infancia migrante. Si antes de la pandemia era un grupo vulnerabilizado, actualmente tienen problemas para hacer frente a sus necesidades básicas y de desarrollo sociocognitivo.**

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN. CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE ACOGIDA

El futuro nunca es una realidad fehaciente de mejora para las personas migrantes, es una incertidumbre más. Con la situación de pandemia global este futuro se vislumbra como poco halagüeño, especialmente para los grupos más vulnerabilizados, como es el caso de la infancia migrante, y varios son los motivos. Por un lado, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020), la pandemia generará en los próximos años subocupación y pobreza laboral; y estos fenómenos afectarán más intensamente a los trabajadores más desprotegidos laboralmente como mujeres, jóvenes e inmigrantes. Esto repercute en que la inserción laboral de los actualmente adolescentes migrantes será inestable, precaria y difícil; y en el caso de los niños y niñas migrantes les generará una proyección negativa y desmotivadora –sobre todo en el plano formativo– acerca de su futuro laboral, que al igual que ocurrió en la anterior crisis económica puede derivar en abandono escolar (Leiva, 2017).

Por otro lado, no hay que obviar las consecuencias de la pandemia sobre la salud de la infancia migrante. Las crisis sanitarias afectan de forma grave a la población que tiene menos recursos, bien porque no tienen acceso a los sistemas públicos de asistencia sanitaria, o bien porque no tienen recursos económicos para recibir asistencia privada (Pericás, 2018). Factores a los que se suman los anteriormente referidos: una frágil salud física y psíquica; y unas condiciones socioculturales y de habitabilidad nada favorables a la prevención de la Covid-19.

Ante estas circunstancias, se considera fundamental para garantizar una protección a la infancia migrante que se produzca una mejora de los centros residenciales básicos. Los cambios deben centrarse en las reivindicaciones propias de los niños, niñas y adolescentes migrantes,<sup>7</sup> que no son otras que mejorar la atención y el respeto hacia ellos, reducir el número de personas por habitación, fomentar su autonomía personal y diversidad en actividades formativas –no regladas– y de ocio y tiempo libre. Además, es imprescindible crear nuevas narrativas migratorias que se alejen de los estereotipos xenófobos hacia la infancia migrante, mediante los cuales se incentiva el discurso del odio y, por ende, se dificulta la inclusión social de estas personas.

Sin duda alguna, es el cumplimiento indiscutible de los principios consagrados de no discriminación y protección lo que debe articular todas las políticas, y en especial las políticas migratorias y el sistema de acogida, donde hay que concentrar los esfuerzos para garantizar rutas migratorias legales y seguras que respeten los derechos humanos.

**Las políticas migratorias y el sistema de acogida tienen que hacer un esfuerzo por garantizar rutas migratorias legales y seguras que respeten los derechos humanos.**

---

<sup>7</sup> Información extraída de entrevistas en profundidad realizadas por la autora al personal de los centros residenciales básicos en la Comunidad de Madrid.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, A. y De Lamo, I. (2017). Actas del V Seminario sobre relaciones jurídicas internacionales: infancia, menas, resolución de conflictos familiares y culturales. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, (4), 239-268.
- APDHA (2019). Infancia Migrante. Derechos Humanos en la Frontera Sur. APDHA: Sevilla.
- Arcarons, A. (2019). Inmigración y empleo en España: de la expansión a la crisis económica, *Revista Española de Sociología*, 28(1), 177-180.
- Barros, F.; Soriano-Miras, R y Trinidad, A. (2019). "El papel de la industria exportadora del norte de Marruecos en la cultura migratoria: entre la emigración y el arraigo a la comunidad" en IX Congreso de Migraciones, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona Congreso de Migraciones, Barcelona.
- Belattar, A. (2014). Menores migrantes no acompañados: víctimas o infractores. *Revista sobre la infancia y la adolescencia*, (7), 25-39.
- Fernández, E.; Vicente, L. y Taracón, P. (2017). Derechos procesales de los menores extranjeros: un estudio de su aplicación práctica en la justicia penal. *Indret*, 1-34. Disponible en: <https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/1290.pdf>
- Fiscalía General del Estado (2018). Memoria anual de la Fiscalía General del Estado. Disponible en: <https://www.fiscal.es/documents/20142/133838/MEMORIA++2018.pdf/b1b10006-1758-734a-e3e5-2844bd9e5858?t=1536823985957>
- Fiscalía General del Estado (2019). Memoria anual de la Fiscalía General del Estado. Disponible en: [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2019/FISCALIA\\_SITE/index.html](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2019/FISCALIA_SITE/index.html)
- Hadjab Boudiaf, H. (2017). Las nuevas generaciones de personas menores migrantes. Granada: Universidad de Granada.
- Jaqueti, J.; Molina, L.; García-Arata, I. y García-Martínez, J. (2020). Covid-19 en pacientes españoles e inmigrantes en un área sanitaria de Madrid. *Revista Española de Uimioterapia*, 33 (4), 289-291.
- Leiva, J. (2017). La interculturalidad como respuesta para la prevención del fracaso escolar en contextos de riesgo. *Anduli*, 16, 19-33.
- Llorente, R. (2020). Impacto del Covid-19 en el mercado de trabajo: un análisis de los colectivos vulnerables. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá.
- Pericás, M. (2018). *¿Cómo las políticas sanitarias impactan a la salud de los inmigrantes (irregulares) en España?* Mallorca: Universidad de las Islas Baleares.



# 12. LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA COMO BIEN JURÍDICO COLECTIVO

---

**Manuel-Jesús Dolz Lago**

Fiscal del Tribunal Supremo

## 1. INTRODUCCIÓN

En un estudio titulado “La fiscalía ante la pobreza y desprotección social infantil: algunas reflexiones”<sup>1</sup>, me lamentaba que España fuera el segundo país de la Unión Europea donde más había crecido la pobreza infantil, realizando las siguientes consideraciones.

*“La crisis se produce cuando lo viejo no acaba de morir y cuando lo nuevo no acaba de nacer”*  
(Bertolt Brecht)

La calidad de una democracia viene dada no tanto por un reconocimiento teórico de los derechos de los ciudadanos, que también, cuanto por una efectividad real de los mismos.

Llama la atención los déficits de nuestra democracia constitucional en este segundo aspecto, a pesar de que el art. 9.2 de la Constitución de 1978 afirma taxativamente que *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

Es sabido que la Constitución en este punto no es programática, es decir, que su mandato es vinculante para los poderes públicos. Hubiera sido un engaño el que ese precepto constitucional se interpretara cómo no vinculante o meramente programático ya que entonces ¿para qué sirve la efectividad de los derechos si se declara en un precepto inefectivo?

Así las cosas, es llamativo que España se sitúe entre los países de la Unión Europea que tienen tasas de pobreza infantil más altas y que, al mismo tiempo, sea el primer país que ha incluido en su legislación el interés superior del menor como derecho sustantivo, como principio jurídico y como regla de procedimiento, destacándose que la infancia es una prioridad en las políticas gubernamentales.

Esa contradicción, ser los primeros en defender el superior interés del menor y estar entre los países que tienen las tasas más altas de pobreza infantil, merece alguna reflexión.

---

1 Publicado en diario La Ley núm. 8335, de 18 junio 2014. También publicada su síntesis en el diario EMV-Levante con el título “Pobreza infantil y Democracia en crisis en España” en fecha 25 junio 2014.

Ya en 2010, el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, que vela por la observancia de la Convención de Derechos del Niño de 1989, ratificada por España en 1990, advertía en los informes sobre España, que debían articularse políticas públicas sobre la infancia que evitaran la desigualdad y la deriva hacia la pobreza infantil.

Entonces éramos el quinto país de Europa donde más se había incrementado. Sin embargo, llegados al año 2016 cuando España presentó los informes V y VI combinados sobre la aplicación y seguimiento de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el Comité vuelve a señalar, en sus Observaciones Finales y Recomendaciones de 2018, al Estado Español la necesidad de aumentar la inversión en infancia con el objetivo de disminuir la pobreza infantil.

No puede desconocerse que el art. 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, titulado “Principios rectores de la acción administrativa”, en su párrafo tercero señala que *“Se impulsarán políticas compensatorias dirigidas a corregir las desigualdades sociales. En todo caso, el contenido esencial de los derechos del menor no podrá quedar afectado por falta de recursos sociales básicos”* y que el nº 2, letra d) del mismo precepto establece entre los principios rectores de la actuación de los poderes públicos, *“la prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal”*, después que la letra a) destaque *“la supremacía del interés del menor”*, en concordancia con el art. 2 de la misma Ley el art. 3.1 de la Convención de Derechos del Niño.

La pobreza infantil, además de otros perniciosos efectos, es el caldo de cultivo de una marginalidad no ajena a un contexto propiciatorio de la victimización penal de los menores, donde su explotación sexual, prostitución o utilización para la pornografía infantil son una de sus más claras manifestaciones. Los países donde más se explota a la infancia, en especial sexualmente, son aquellos que tienen dos claros indicadores: Desempleo y Pobreza infantil. Piensen ustedes si tenemos esos indicadores en España y saquen sus consecuencias.

Esos factores de riesgo de la infancia, que deben prevenir los poderes públicos y que no lo han hecho, que han limitado los recursos sociales básicos de la infancia, en contra de la normativa vigente, deterioran nuestra frágil democracia y, sin embargo, ¿alguien ha pedido responsabilidades por tan flagrantes incumplimientos?

La gestión económica de las democracias no puede realizarse desde el ámbito de la irresponsabilidad social, política y jurídica, lo mismo que tampoco su gestión política. Un país, como España, con los indicadores económicos que tenemos en cuanto al desempleo y pobreza infantil, presenta unos déficits democráticos realmente preocupantes. Se podría decir que está todo imposible. Pero habrá que tener esperanza en que ante esta lacerante situación los poderes públicos reaccionen para que deje de ser cierta la frase: “En España, la pobreza tiene cara de niño” y las caras de los niños sólo reflejen la riqueza de la infancia. “Ese sol de la infancia”, que recordaba Antonio Machado antes de su muerte”

Con posterioridad, ya en el primer gobierno de Pedro Sánchez (junio 2018 a enero 2020) se creó el Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil y en mi condición de secretario de estado de Justicia tuve el honor de participar en la Ley de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia contra la Violencia, que ahora cuando escribo estas líneas se encuentra en las últimas fases de su tramitación parlamentaria.

Subyace a todo ello mi planteamiento inicial de hace más de treinta años consistente en apreciar a la infancia como bien jurídico colectivo, que no sólo debe extenderse en el ámbito jurídico-penal, al que dedico esta aportación, sino en todos los ámbitos jurídicos y sociales.

## 2. LA INFANCIA COMO BIEN JURÍDICO PROTEGIDO: ALGUNAS CUESTIONES DOGMÁTICAS SOBRE EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO EN LA TEORÍA JURÍDICA DEL DELITO.

Al comentar la STS -2ª- 710/2017, de 27 octubre (Martínez Arrieta), sobre tráfico ilegal de órganos humanos<sup>2</sup>, me sorprendió que la Sala 2ª afirmara, entiendo con poca profundidad dogmática, que "*Es cierto que la teoría del bien jurídico ha caído en desuso en la dogmática penal*" (FJ 6º)

Esa afirmación atribuía la caída en desuso la teoría del bien jurídico protegido como elemento definidor del *ius puniendi*, a la vista de la influencia de teorías "*basadas en el funcionalismo y en el modelo sistémico en el que se encuadra el régimen represivo penal ya no parten del principio de exclusiva protección de bienes jurídicos, como criterio delimitador del ius puniendi, sino que se trata de conceptualizar al sistema penal como instrumento para asegurar la vigencia de la norma y reprimir aquellas conductas que supongan un incumplimiento grave de las mismas, defraudando a las expectativas que la sociedad tiene en cada ciudadano que debe acomodar su conducta a las exigencias de la norma*"

Esto no obstante, pensamos que la teoría del bien jurídico protegido sigue siendo un elemento indispensable en la teoría jurídica del delito, ya que, precisamente, la tipicidad, describiendo normativamente la conducta prohibida, se delimita objetivamente en función a la lesión que produce al bien jurídico protegido. El bien jurídico es un elemento estructural del tipo objetivo. Siendo un criterio no sólo necesario y útil para la clasificación legal de las conductas típicas, al que responde el CP en los diferentes títulos de su libro II, sino para la interpretación jurisprudencial.

El que algunos tipos penales comprendan en el bien jurídico protegido tanto bienes de carácter individual como colectivo, como el caso comentado, no implica que haya caído en desuso la teoría del bien jurídico protegido para delimitar el *ius puniendi* sino que los bienes jurídicos protegidos penales en un Estado social y democrático de Derecho del siglo XXI ya no se contemplan bajo la perspectiva decimonónica de nuestros Códigos penales del siglo XIX, en los que el liberalismo político impuso en la mayoría de los tipos penales, sobre todo en los relativos a la vida e integridad de las personas, la perspectiva individual y no colectiva.

Este planteamiento era lógico en el siglo XIX, dada la clara ausencia de un sistema de salud pública, cuyos orígenes hay que vincularlos al propio nacimiento de la Seguridad Social como sistema de protección social del Estado, que en España hay que establecerlo en la Comisión de Reformas Sociales de 1883 en el período de la Restauración canovista, sin perjuicio de que el sistema de

---

2 Véase DOLZ LAGO, M.J. "Primera sentencia del TS que condena por el delito de tráfico ilegal de órganos humanos", diario La Ley nº 9083, de 17 de noviembre de 2017.

previsión social administrativa iniciado con la Instrucción de 26 diciembre de 1831 de incautación por parte del Estado de los fondos de los montepíos de los funcionarios, fue un claro antecedente del propio sistema de la Seguridad Social, tal y como lo conocemos hoy día<sup>3</sup>.

Así las cosas, es difícil suscribir la afirmación contenida en la sentencia comentada sobre la caída en desuso de la teoría del bien jurídico protegido en la dogmática penal para delimitar el *ius puniendi*, dado que forma una parte de la teoría jurídica del delito, es uno de los elementos estructurales del tipo en su aspecto objetivo (*cfr.* por todos, el eterno penalista JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, en su *Tratado de Derecho Penal*, Editorial Losada, S.A., Buenos Aires, 1951, Tomo III El Delito –primera parte- pág. 88, al referirse al objeto de protección y bien jurídico, dice: “*La tesis más generalizada hoy, y a nuestro juicio la más certera, es la de considerar objeto del delito, o mejor dicho objeto de protección, los intereses tutelados por el Derecho. Fue Birnbaum quien expuso estas ideas; pero pertenece a Ihering el mérito de haber construido con estos pensamiento todo un sistema de Filosofía jurídica, que tanto eco tuvo en Merkel y en von Listz*”)

También, para un estudio dogmático del bien jurídico protegido en el Derecho Penal, véase JESCHEK, H.H.<sup>4</sup> donde tras la exposición de su evolución doctrinal desde principios del siglo XIX (Feuerbach, Birnbaum, Binding, von Listz, Escuela de Kiel) y su decantamiento entre la lesión de un bien a la lesión del deber, en la dinámica entre el injusto del resultado y de la acción, postula que “*el bien jurídico ha de entenderse como un valor ideal del orden social jurídicamente protegido, en cuyo mantenimiento tiene interés la comunidad y que puede atribuirse, como su titular, tanto al particular como a la colectividad*”.

JESCHEK, afirma que “*Hoy se admite que el bien jurídico constituye la base de la estructura e interpretación de los tipos*”<sup>5</sup>.

El funcionalismo al que se refiere la sentencia comentada no parece el defendido por ROXIN (1931) y JAKOBS (1937), calificado de moderado, sino el radical de LUHMANN (1927/1998), basado en la teoría de los sistemas y la filosofía helegiana. Según esta perspectiva radical, “*todas y cada una de las categorías del delito se deben precisar en función a garantizar la identidad normativa de la sociedad y, por ende, de cara a las necesidades de la regulación jurídica (criterio sistémico), los elementos del delito, pues, se deben desarrollar no desde una perspectiva puramente interna al sistema jurídico sino desde el ángulo de la funcionalidad del Derecho Penal. Esto permite a sus cultores elaborar una construcción totalista del delito que niega cualquier importancia a la diferenciación analítica de los tradicionales elementos de la teoría jurídica del mismo y, por ende, al distingo entre injusto y culpabilidad; esta elaboración se denomina imputación objetiva, se asienta sobre la llamada Teoría de los roles*

<sup>6</sup>”.

3 Véase mi tesis doctoral, dirigida por GARCÍA NINET, J.I., *El régimen especial de Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Civil del Estado*, Tirant monografías, Valencia, 2004, págs. 60 y ss.

4 Tratado de Derecho Penal, traducción de S. Mir Puig y F. Muñoz Conde, ed. Bosch, Barcelona (1981), Tomo I, págs. 9 y ss. y págs. 350 y ss

5 Ob. cit. pág. 351

6 *Cfr.* VELASQUEZ, F. *Manual de Derecho Penal. Parte General*. Ediciones jurídicas Andrés Morales, 4<sup>a</sup> edición actualizada, Bogotá, 2010, pág. 297.

Ahora bien, no sé hasta qué punto la Sala 2<sup>a</sup> TS se ha hecho funcionalista radical, si bien ya acogió la teoría de la imputación objetiva procedente del funcionalismo moderado para explicar la relación de causalidad entre el hecho y la acción del autor (v.gr. STS -2<sup>a</sup>- 368/2007, de 9 mayo –Berdugo-).

Lo bien cierto es que, con independencia de las escuelas penales clásicas, modernas y contemporáneas, la llamada “*funcionalidad del Derecho Penal*” no puede prescindir del contenido del Derecho Penal, el cual dentro de la teoría jurídica del delito tiene como elemento estructural del tipo objetivo al bien jurídico protegido. ¿Cómo si no se va a ser funcional el Derecho sino para proteger esos bienes jurídicos, que son intereses jurídicamente protegidos? ¿Funcional, para qué? ¿Cabe una convivencia social sin la protección de esos bienes?

P. JERÓNIMO MONTES en su obra *Precursoras de la Ciencia Penal en España. Estudios sobre el delincuente y las causas y remedios del delito*<sup>7</sup>, recordaba a nuestros grandes clásicos Francisco de Victoria, Domingo de Soto, Luis de Molina, Francisco Suárez, Alfonso de Castro, Juan Luis Vives, teólogos españoles del siglo XVI, los cuales dos siglos antes de la obra de Beccaria sentaron las bases del Derecho Penal moderno, más humano y justo.

Lo hicieron desde la perspectiva del delincuente pero lo que no se cuestionaba, desde el Derecho romano<sup>8</sup> y griego, era el que la norma penal era “*la suprema lex de la salud pública*”. Ahí está, sin duda, el bien jurídico protegido que, escuelas penales más o menos acertadas, nunca van a desvincular de la dogmática penal. Y tampoco debería omitirse por la jurisprudencia o, al menos, dar una explicación razonable sobre esta importante cuestión dogmática.

Dicho lo anterior, en cuanto a la importancia de la teoría del bien jurídico protegido dentro de la teoría jurídica del delito, veamos qué ocurre con la Infancia como bien jurídico protegido colectivo.

En otros estudios míos<sup>9</sup>, con más o menos fortuna en su recepción ante la doctrina, el legislador y la jurisprudencia<sup>10</sup>, he defendido prácticamente en solitario que en los delitos contra la libertad e indemnidad

7 Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1911.

8 Cfr. Teodoro MOMMSEN, El Derecho penal Romano, traducido por P. DORADO, La España Moderna, 1898.

9 Véase DOLZ LAGO, MJ. “Los delitos de pederastia” en número monográfico especial reforma del CP, Diario La Ley nº 7534, jueves 23 diciembre 2010 y “Un acercamiento al nuevo delito *child grooming* entre los delitos de pederastia”, Diario La Ley nº 7575, martes febrero 2011.

10 La jurisprudencia (v.gr. STS -2<sup>a</sup>- 97/2015, de 24 febrero –Berdugo-) no se atreve a dar el paso al bien jurídico colectivo y sólo habla del bien jurídico individual cual es la indemnidad sexual de los menores. La STS -2<sup>a</sup>- 109/2017, de 22 febrero (Jorge-FJ3<sup>a</sup>), claramente no comparte nuestra tesis. En la doctrina, en contra, el excelente estudio de VILLACAMPA ESTIARTE, Carolina, en capítulo V, titulado “El delito *on line child grooming* o propuesta sexual telemática a menores” del libro *Delitos contra la libertad e indemnidad sexual de los menores*, en la que es coordinadora, editorial Thomson/Aranzadi, 2015, pág. 157, nota 49, si bien sobre el PL del 2013, que da cuenta de mi posición doctrinal, secundada con matices por GONZÁLEZ TASCÓN, M.M. “El nuevo delito de acceso a niños con fines sexuales a través de las TIC”, p. 242 en *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXI (2010), al entender que el bien jurídico protegido es “la seguridad de la infancia en la utilización de la TIC”. La citada profesora de Lleida, en cuya Fiscalía provincial fui Jefe en los años 90, no ha comprendido nada de mi posición al afirmar que con ella “se da por buena la falacia victoriana de la pureza de la infancia como justificación para intervenir penalmente incluso contra los propios niños”, por ignorancia inexcusable ya que el fundamento de esa posición doctrinal se encuentra en el art. 39.4 CE y en la protección de la Infancia establecida en los Tratados Internacionales, que tienen muy poco que ver con “falacias victorianas” y sí con la cruel realidad histórica de la infancia, denunciada por DE MAUSE (profesor de Historia de Harvard University), en su libro *Historia de la infancia*, Alianza Universidad (1982) al decir que esa historia de la infancia es una pesadilla de la que se está empezando a despertar hace muy poco. Se trata de *Oliver Twist* (1837-1839), es decir, de la infancia más desprotegida como en la época victoriana describe Dickens. Como ven, algo muy lejos de “falacias victorianas”. Sin embargo, esta autora si incurre en esa falacia victoriana al pedir la despenalización de este delito cuando el sujeto activo

sexuales en los que el sujeto pasivo es un menor de edad<sup>11</sup> el bien jurídico protegido es pluriofensivo. Tiene una dimensión individual, el menor directamente afectado por la conducta prohibida, y otra colectiva, cual es la Infancia, como bien jurídico colectivo protegido constitucionalmente *ex art. 39.4 CE*<sup>12</sup>.

El considerar a la Infancia como bien protegido jurídico penal tiene sus antecedentes históricos. Así, en 1908, LÓPEZ NÚÑEZ, Álvaro en su obra *La Protección á la Infancia en España*<sup>13</sup>, al referirse en su capítulo II a “La infancia en el aspecto penal”, dedicaba el epígrafe 1º a los “Delitos contra la Infancia”. Según este autor, “*Considerándole como sujeto pasivo del delito, la ley penal protege al niño desde los primeros momentos de su vida*”. En esta obra, además de enumerar los delitos contra la infancia<sup>14</sup>, se decía: “*Los delitos cometidos contra los niños, aunque no sean de los*

---

no es adulto, es decir, menor de dieciocho años. ¿Es que los menores de catorce a dieciocho años, a los que se les puede exigir responsabilidad penal en nuestro Derecho vigente (LORPM, 2000), son tan inocentes? - Por otra parte, DE LA ROSA CORTINA, J.M. en su libro *Los delitos de pornografía infantil. Aspectos penales, procesales y criminalógicos*, editorial Tirant lo Blanch, 2011, al referirse al bien jurídico protegido, si bien advierte que depende del tipo penal, en relación con el delito de distribución de pornografía infantil del art. 189.1.b) CP/2010 también refleja su opinión doctrinal a favor de la “dignidad de la infancia” citando a GIMBERNAT, al considerarse ese delito como delito de peligro. Expone el autor cómo la Consulta FGE 3/2006 considera que “los tipos de los arts. 189.1 b) y 189.2 a diferencia del tipo del art. 189.1 a) no protegen bienes personalísimos sino la seguridad de la infancia en abstracto y su dignidad, adelantando las barreras de protección y atacando el peligro inherente a conductas que pueden fomentar prácticas pedófilicas sobre menores concretos”, posición seguida *al pedem litterae* por SAP Madrid, sec. 6º, núm. 52/2010, de 3 febrero (González Palacios). En contra también se posiciona el catedrático de Lleida, TAMARIT SUMALLA, 2000, quién sostiene que al quedar fuera de lo típico la producción o difusión de pornografía infantil ficticia no cabe admitir el bien jurídico colectivo de protección de la infancia. Tras la reforma penal del 2015, este argumento parece decaer ya que el art. 189.1 segundo párrafo letra a) CP considera pornografía infantil, entre otras conductas, “Todo material que represente de manera visual a un menor o una persona con discapacidad necesitada de especial protección participando en una conducta sexualmente explícita, real o *simulada*”, por lo que se admite también la ficción. Por último, la Circular FGE 2/2015, de 19 junio, sobre los delitos de pornografía infantil tras la reforma operada por LO 1/2015, no se pronuncia expresamente sobre el bien jurídico protegido en el delito de distribución de pornografía infantil (art. 189.1 letra b) CP/2015, si bien cita la Consulta 3/2006, de donde se deduce que sigue el mismo criterio en orden a que en ese tipo se protege la seguridad de la infancia en abstracto y su dignidad como bien supraindividual.

- 11 Se entiende por tal la persona menor de dieciocho años *ex arts. 12 y Disposición Adicional 2º CE, 315 CC y 1 Convención de Derechos del Niño*, aprobada por Asamblea General de Naciones Unidas en 20 noviembre 1989, ratificada por España el 30 noviembre 1990 (BOE 313 de 31 diciembre 1990). La Circular FGE 1/2000 interpreta que para el cómputo de la edad de los menores no será aplicable el criterio establecido en el art. 315 CC según el cual para el cómputo de la mayor edad “se incluirá completo el día del nacimiento”, sino de momento a momento, conforme a los criterios que inspiran el Derecho Penal, inclinándose en caso de duda por el *favor minoris*. Véase DOLZ LAGO, MJ *Comentarios a Legislación Penal de Menores*, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 50.
- 12 El cual dispone: “Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos que velan por sus derechos”. Lo que permite sostener que la internacionalización de la protección de la infancia. Véase DOLZ LAGO, MJ, *Derechos, justicia y estado constitucional, Un tributo a Miguel C. Miravet*, María José Añón y Pablo Miravet Bergón (eds.) editorial Universitat de València/ Tirant lo blanch, Valencia, 2005. Capítulo sobre “La dimensión universal de la protección de la infancia: algunas contradicciones”.
- 13 Congreso Nacional de Educación Protectora de la Infancia abandonada, viciosa y delincuente, Imprenta de Eduardo Arias, Madrid, 1908. Hay edición crítica de este libro en 1992 realizada por Manuel Bueno, Julio Mijerza y Miguel Ángel Pérez, con el título *Los inicios de la Protección Social de la Infancia en España*, Ciencias de la Educación Preescolar y Especial, Colección Clásicos CEPE, Madrid.
- 14 Ob. cit. págs. 21 a 31. Se enumera, según la legislación vigente en esa época, en especial el CP de 1870, el delito de aborto; la suposición de partos; la substitución de un niño por otro; el infanticidio; el abandono y sustracción de menores, con cita también a la ley de Protección a la Infancia de 11 agosto 1904 y a la ley sobre mendacidad y vagancia de los menores de 23 julio 1903; los delitos contra la honestidad del menor: violación, abuso deshonesto, el estupro de una doncella mayor de 12 años y menor de 23, prostitución y corrupción de menores, el rapto de una doncella menor de 23 años y mayor de 12, con cita de la ley de 13 marzo 1900, reguladora del trabajo de las mujeres y niños y –dice el autor citado– “la prohibición de ocupar á los niños en los espectáculos públicos, sea cual fuere la índole del trabajo “aunque revista carácter literario ó artístico” (art. 6º de la ley); pries siempre resulta peligrosa para la honestidad de los menores la vida teatral, singularmente en el género llamado *chico* que hoy predomina en todas partes”; la explotación de la mendicidad infantil, con cita de las leyes de 23 julio 1903 y 26 julio 1878 sobre trabajos peligrosos de los niños menores de 16 años.

*que específicamente tengan tal carácter, llevan siempre consigo la agravante de responsabilidad criminal, fundada en la debilidad natural de la víctima*<sup>15</sup>.

Es decir, la protección penal de la Infancia se plasma tanto en la tipificación penal de delitos cuyo sujeto pasivo es un menor de edad cuanto en la agravación de la responsabilidad criminal si la víctima es menor de determinada edad o especialmente vulnerable bien mediante tipos agravados bien mediante circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal específicas.

Así las cosas, creo que sería conveniente que el Código Penal en su Libro II recogiera un Título propio en el que se agruparan todos los delitos contra la Infancia, es decir, en los que el sujeto pasivo fuera menor de edad, tanto los que vienen desperdigados en el Libro II como tipos básicos como los agravados de otros delitos. La Infancia debe contemplarse como un concepto transversal que merece un tratamiento penal homogéneo, para una mejor y eficaz protección del menor como víctima del delito.

Esa protección de la Infancia es lo importante como bien jurídico protegido supraindividual o colectivo y considero justificada en la propia Constitución española, en especial en el art. 39.4 de la misma.

No obstante ello, parte de la doctrina rechaza mi planteamiento. Por ejemplo, SERRANO GONZÁLEZ DE MURILLO (2011, 401), sin citarme pero recogiendo mi tesis a través de GONZÁLEZ TASCÓN (2011), si bien reconoce la legitimidad en general de postular bienes jurídicos colectivos<sup>16</sup>, entiende que sólo cabría “hablar legítimamente de tutela de un bien colectivo cuando se produce una puesta en peligro de una colectividad, cuando ocurriría si el medio peligroso tuviera una potencialidad lesiva para una multitud de sujetos *simultáneamente* y de modo masivo e indiscriminado. Como ocurre por ejemplos con los delitos de peligro común, o los delitos contra los intereses económicos de los consumidores. Pero tal no es aquí el caso, dada la configuración del tipo, que describe la interacción con menores *concretos*”

La STS -2ª- 109/2017, de 22 febrero (Jorge)<sup>17</sup>, también se muestra contraria al bien jurídico supraindividual colectivo de protección a la infancia, al sostener en el FJ 3º, lo siguiente:

---

15 Ob. cit. pág. 31

16 Con cita de GRECO, L. (en Strafrecht als Scientia Universalis, Festschrift für Claus Roxin, 2011, t.1, pp. 199 y ss.), si bien en términos excesivamente estrictos, “puesto que no considera suficientemente específicos como bienes jurídicos colectivos todos aquellos en que su menoscabo comporta simultáneamente el menoscabo de un bien individual (p. 213), lo que llevaría a descartar p.ej. la salud pública o la seguridad del tráfico”

17 Esta sentencia parte del siguiente *factum*: “Primero.- Que el procesado Juan Ramón, nacido el NUM000 de 1980 y con antecedentes penales no computables, a principios del año 2014 contactó a través de la red social Tuenti con la Menor Crescencia, nacida el NUM001 de 2002. En su perfil el procesado se identificaba como Constantino de dieciocho años de edad, rubio y con ojos azules, llegando a remitirle a la Menor fotos de una persona que coincidía con esos rasgos físicos y de esta forma efectuó numerosos contactos con Crescencia ya no solo mediante la referida cuenta de Tuenti sino también mediante la utilización de la aplicación de telefonía móvil WhatsApp, contactos que el procesado mantuvo casi a diario conociendo que Crescencia tenía doce años y con la finalidad de mantener relaciones sexuales.

Segundo.- El día 14 de Agosto de 2014 el acusado se presentó en la localidad de DIRECCION000 donde residía Crescencia y por medio de WhatsApp concertó con ella una cita en el Hotel DIRECCION001 de dicha localidad, cita a la que acudió la Menor sobre las 20'00 horas y tras acceder ambos a un habitación de ese establecimiento el procesado la besó y tras ello la penetró con su pene en la vagina causándole desgarro himenal, hematoma en himen y erosión en himen y en región perineal.

Al día siguiente se trasladaron a la Ciudad de Sevilla en donde tras efectuar distintas compras tomaron un autobús con dirección a Granada en donde fueron localizados por Agentes del Cuerpo Nacional de Policía.

Crescencia que padece retraso madurativo como consecuencia de estos hechos ha presentado síntomas de disfunciones en distintos ámbitos de su vida con trastornos del sueño que aconsejan tratamiento psicológico y su derivación a la Unidad de Tratamiento de Menores Víctimas de Abuso Sexual, ADIMA(sic)”.

**TERCERO. 1.** Una vez transcrita la jurisprudencia precedente sobre la aplicación del art. 183 bis del C. Penal (redacción anterior a la reforma de 2015), es ya el momento de centrarnos en el **caso concreto** que ahora se juzga. En él se observa que la Audiencia, después de anunciar que han de aplicarse conjuntamente los dos delitos en liza previstos en los arts. 183 bis y 183 del C. Penal (un delito de acercamiento con fines sexuales a una menor de 13 años valiéndose de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y un delito de abuso sexual consumado por vía vaginal, en concurso real), comienza argumentando, en cuanto al primer delito, con el contenido de la propia exposición de motivos de la LO 5/2010, de 22 de junio. En ella se especifica que la extensión de la utilización de Internet y de las tecnologías de la información y la comunicación con fines sexuales contra menores ha evidenciado la necesidad de castigar penalmente las conductas que una persona adulta desarrolla a través de tales medios para ganarse la confianza de menores con el fin de concertar encuentros para obtener concesiones de índole sexual. Por ello, se introduce un nuevo artículo 183 bis mediante el que se regula el internacionalmente denominado «child grooming», previéndose además penas agravadas cuando el acercamiento al menor se obtenga mediante coacción, intimidación o engaño.

Y a continuación señala el Tribunal de instancia que el "grooming" hace referencia "a un proceso, una serie de acciones mediante las que el adulto se gana la confianza del menor", y por ello bien podría sostenerse que "la conducta prevista en el artículo 183 bis es una de las fases del "grooming". Y añade la Audiencia que con el tipo penal se protege la llamada indemnidad sexual de los menores de trece años, entendida ésta como "la adecuada formación de la personalidad del menor en materia sexual", configurándose la tipificación del delito de "grooming" como la criminalización de actos preparatorios que, de otro modo, resultarían impunes.

Después resalta que *en el supuesto enjuiciado ha quedado plenamente probado que el acusado utilizando las redes sociales (Tuenti y también Wasap) contactó con la menor Crescencia, para lo cual falseó su identidad y su perfil, al afirmar que se llamaba "Constantino" y no Juan Ramón, de dieciocho años de edad, en lugar de los 34 que tenía, y en cuanto a sus rasgos físicos se definió como rubio y ojos azules, rasgos estos muy lejos de su realidad como se pudo constatar posteriormente. De tal forma que engañó a la menor valiéndose incluso de fotos de una persona ajena que cuadraba con el perfil aparente que se atribuía en las redes. Y esos contactos los mantuvo con la finalidad de tener una relación de carácter sexual con Crescencia a sabiendas de que ésta tenía menos de trece años.*

Los contactos previos mediante las tecnologías de la información y la comunicación se materializaron después, el 14 de agosto de 2014, tal como ya se refirió *supra*, en un desplazamiento del acusado hasta DIRECCION000 (Huelva), concertando con la menor una cita en el Hotel DIRECCION001, donde tuvo con ella una relación sexual con penetración vaginal. Por lo cual, aparte de la condena por el delito del art. 183 bis del C. Penal (redacción anterior a la reforma de 2015), el acusado fue también condenado por el tipo penal de abuso sexual previsto en el 183.1 y 3 del Código Penal.

**2.** Establecida la referida subsunción concursal, *en la sentencia recurrida no se entró a examinar la cuestión relativa a si nos hallamos ante un concurso real de delitos, como se entendió por el Tribunal, o ante un concurso de normas, en cuyo caso no cabía castigar por ambos tipos penales.* El tema no se suscitó en el recurso y, al parecer, tampoco se planteó ante la Audiencia, a pesar de que resulta de suma relevancia para esclarecer si en el caso cabe o no la aplicación acumulada de ambos tipos penales.

Como es sabido, la relación concursal puede darse en las modalidades de concurso de leyes o de concurso de delitos. *El concurso de leyes o normas se aplica cuando uno o varios hechos pueden insertarse en varios preceptos penales de los que sólo uno puede aplicarse, ya que es suficiente por sí solo para comprender o abarcar todo el desvalor del hecho o de los hechos que concurren en el caso concreto. De modo que si se penaran los dos tipos delictivos se incurriría en un bis in idem, vedado por el principio de legalidad y por el art. 25 de la CE. En cambio, se está ante un concurso de delitos, ya sea en su modalidad real o ideal, cuando se precisa aplicar dos o más tipos penales para penar debidamente todo el desvalor de la conducta integrante de uno o varios actos del acusado.*

El Tribunal de instancia considera que el bien jurídico que tutela el art. 183 bis del C. Penal (actual 183 ter) es la *indemnidad sexual* de los menores de 13 años de edad, criterio que también ha sostenido esta Sala en las sentencias anteriormente reseñadas. Ambos tipos penales tutelan, pues, la indemnidad sexual de los menores, entendida no sólo como el derecho a no verse involucrado en un contexto sexual sin un consentimiento válidamente prestado, sino también como la formación y desarrollo de la personalidad y sexualidad del menor (según se plasma en la propia exposición de motivos de la LO 5/2010). Con respecto al delito de abuso sexual de menores, así lo tiene afirmado reiteradamente la jurisprudencia de esta Sala. Y en lo que se refiere al delito del art. 183 bis del C. Penal, ha de acogerse igual conclusión.

Así las cosas, *ha de dilucidarse ahora si el bien jurídico que tutelan los dos tipos penales aplicados es el mismo o si concurre algún otro bien jurídico a mayores que justifique la aplicación de ambos tipos penales.*

A este respecto, con el fin de activar y extender el alcance interpretativo de la cláusula concursal que prevé el art. 183 bis del C. Penal (actual 183 ter), algún sector doctrinal ha traído a colación otros bienes jurídicos para legitimar el concurso de delitos en supuestos muy cuestionables. De modo que se han aportado criterios hermenéuticos en la línea de que el precepto tutela bienes colectivos o supraindividuales autónomos con respecto a los que puedan amparar el delito-fin que se busca perpetrar mediante los acercamientos que proporcionan las tecnologías de la información y comunicación. Y en tal sentido se ha destacado como bien supraindividual o colectivo tutelado por el art. 183 bis del C. Penal (según redacción de LO 5/2010) la *"seguridad de la infancia"*.

Tales pautas interpretativas no se consideran sorprendentes ni chocantes si se pondera que no resulta anómala la opción legislativa de acudir a la instrumentación de bienes supra-individuales o colectivos como bienes intermedios para anticipar la tutela de los que son realmente injustos materiales relativos a bienes jurídicos básicos de carácter individual, como sucede aquí con la indemnidad y la libertad sexual (en otros casos son la vida y la salud personal o individual). Ello obedece a que, como se ha advertido por la doctrina, se crean delitos de peligro para adelantar la protección de un bien jurídico individual, delitos que se ubican bajo el rótulo de bienes colectivos o supraindividuales. Esto, lógicamente, acaba generando problemas concursales cuando el peligro se materializa en lo que ha de considerarse como un delito de lesión que tiene tipificación propia. Y es que en tales situaciones se corre el riesgo de penar conjuntamente como dos bienes jurídicos sustancialmente diferentes o autónomos lo que constituye un mismo bien jurídico contemplado desde dos perspectivas: la de la fase de peligro y la de su materialización.

Parece claro que todo delito de peligro tiene como objetivo adelantar las barreras de protección de un bien jurídico concreto con el fin de protegerlo de modalidades previas de conducta que suelen acabar menoscabándolo dada la forma habitual de desarrollarse en la práctica la dinámica delictiva. Por lo tanto, al buscar como objetivo castigar esas conductas que generan inseguridad para el bien que se pone en riesgo resulta patente que se está tutelando la seguridad del mismo. Ahora bien, si este estado de seguridad que se busca con la anticipación del castigo penal se constituye artificiosamente en bien jurídico autónomo susceptible de generar un concurso real con el delito que protege los ataques directos al mismo bien jurídico cuya seguridad se buscaba, es muy fácil que se incurra en la infracción del principio *non bis in ídem*.

A todo este cúmulo de circunstancias ha de sumarse lo fácil y propicio que resulta crear bienes supraindividual o colectivos acudiendo a conceptos y denominaciones que constituyen en realidad meras generalizaciones o abstracciones de lo que son auténticos bienes individuales de suma relevancia (salud pública, seguridad del tráfico, seguridad en el trabajo, seguridad de la infancia, etc).

Pues bien, todo ello es lo que ocurre en gran medida en el presente caso con el delito previsto en el art. 183 bis del C. Penal (actual 183 ter) cuando se pretende otorgarle autonomía propia en el plano interpretativo por la vía de generar un bien supraindividual o colectivo -denominados también en algunos supuestos como bienes intermedios con referencia individual- que venga a sustituir o complementar el bien de la indemnidad sexual, opción hermenéutica que permite convertir lo que es un concurso de normas en un concurso de delitos.

*El art. 183 bis del C. Penal penaliza los actos preparatorios que preceden a la ejecución de determinados delitos contra la indemnidad sexual de menores de 13 años (arts. 178 a 183 y 189 del C. Penal) cuando son realizados mediante las tecnologías de la información y comunicación, especialmente vía Internet. Con esa punición se pretende evitar el uso de esos medios técnicos para preparar las conductas delictivas en ese ámbito, una vez que se ha constatado el grado de facilidad que proporciona a los autores de esos tipos penales para buscar sus víctimas, ganar su confianza y conseguir que accedan a realizar los actos sexuales que el autor les propone.* En la implantación de la norma se ha tenido muy presente el elevado porcentaje de delitos sexuales que se cometen contra menores de edad utilizando como medio previo de contacto con las víctimas los instrumentos técnicos que reseña la norma.

Sin embargo, la atribución de un bien jurídico autónomo supraindividual o colectivo (la seguridad de la infancia) a ese tipo penal de peligro, cuya conducta aparece integrada por actos preparatorios de otras figuras delictivas de lesión, se contradice notablemente con la descripción fáctica que contiene el referido precepto<sup>18</sup>.

En efecto, el art. 183 bis del C. Penal (redacción del año 2010) tipifica una conducta que no sólo consiste en contactar con un menor de 13 años mediante uno de los medios de la tecnología de la información y la comunicación y proponerle concertar un encuentro con el fin de cometer cualquiera de los delitos descritos en los arts. 178 a 183 y 189, sino que también exige que tal propuesta se

18 Desde el momento en que el sujeto pasivo es un menor de diecisésis años, no creemos que se contradiga la postulación del bien jurídico colectivo con la descripción fáctica del precepto, dado que se ha seleccionado a un determinado sector de la población, por sus especiales necesidades de protección y educación, como objeto de protección, es decir, a la Infancia y Adolescencia.

acompañar de actos materiales encaminados al acercamiento hasta el menor. Ello significa que la conducta típica se extiende hasta alcanzar el umbral del inicio de la tentativa del delito-fin contra la indemnidad sexual. De tal forma que ese triple escalonamiento de conductas (contactar, concertar y acercarse), propio de un tipo penal mixto cumulativo, difícilmente se compagina con un bien jurídico supraindividual o colectivo, dada la proximidad y conexión que exige la norma entre el peligro generado por la conducta que describe y el bien jurídico indemnidad sexual. Hasta el punto de que puede generarse un espacio en el que el peligro hipotético del tipo penal del art. 183 bis acabe derivando hacia un peligro concreto, supuesto en el que habría ya que comenzar a hablar del peligro propio de la tentativa de los delitos-fin que contempla el precepto.

En la misma dirección debe también incidirse en que *los actos comprendidos en el art. 183 bis son considerados doctrinalmente como actos preparatorios de los delitos-fin que señala el precepto, lo que concuerda con el concepto de progresión hacia las fases de tentativa y consumación cuando los abusos sexuales se materializan, supuesto en que ha de operar el principio de consunción o también el de subsidiariedad tácita (art. 8 del CP), quedando por tanto absorbidos los actos preparatorios por los que integran el delito finalmente perpetrado contra la indemnidad sexual.*

Por lo demás, si el tipo penal es concebido como un delito de peligro y el bien jurídico protegido está ya seleccionado, individualizado y concretado en una víctima determinada, sobre la que se proyecta la ejecución del delito-fin valiéndose de una fase previa de preparación realizada por medio de los instrumentos de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, no parece razonable ni coherente mantener un concurso real de delitos cuando el peligro se materializa en la misma víctima que se seleccionó o eligió ya al inicio de la ejecución del tipo penal de peligro. Desde esta perspectiva resulta claramente artificioso y distorsionador acudir a la configuración de un bien jurídico supraindividual para acabar penalizando una situación de peligro que se materializa toda ella en la única víctima, como sucede en el caso que ahora se examina.

Frente a ello no cabe, pues, acudir a un sujeto pasivo colectivo, como puede ser la infancia en general, pretendiendo justificar la aplicación de un concurso real de delitos por entender que el autor, antes de seleccionar a su víctima, ha puesto en peligro a los sujetos de su edad que se hallan conectados a Internet y los cuales podrían haber sido posibles sujetos pasivos de la acción delictiva. La creación de un tipo penal de esa índole, con un sujeto pasivo indeterminado y un bien jurídico colectivo que permitiera establecer un tipo penal compatible con el correspondiente al delito-fin, ha de verse como una interpretación artificiosa contra reo que contradice la prohibición del *bis in idem*.

Por consiguiente, *la aplicación de la cláusula concursal que recoge el propio artículo 183 bis del C. Penal, si no queremos que se infrinja el principio non bis in idem (art. 25 CE), ha de reservarse para los supuestos en que los actos que contempla la norma sean ejecutados de una forma o con unas circunstancias específicas que acaben menoscabando otros bienes jurídicos diferentes de la indemnidad sexual del menor*

A pesar de todo, entiendo que debo insistir en ello, reproduciendo parcialmente lo ya dicho en aquellos estudios, ya que la reforma penal operada por LO 1/2015, de 30 marzo<sup>19</sup>, se sitúa en la tendencia

---

19 OE del 31 marzo 2015. Entró en vigor el 1 julio 2015. Corrección de errores en BOE 11 junio 2015.

progresiva hacia la plasmación legislativa de ese bien jurídico protegido de carácter colectivo que todavía no ha culminado definitivamente, extendiendo la protección más allá de la Infancia comprendiendo la Adolescencia, al elevar la edad de protección de los trece a los dieciséis años.

Antes de la reforma penal del 2015, decíamos que la protección de la infancia en el ámbito de los delitos sexuales, que castigan los delitos de pederastia<sup>20</sup>, entendiendo por infancia en nuestro ordenamiento jurídico penal el período de vida de un individuo desde su nacimiento hasta los trece años<sup>21</sup>, se va dibujando en las sucesivas reformas penales como un bien jurídico colectivo, en si mismo considerado, precisado de protección, con independencia de las vulneraciones que se produzcan singularmente en el bien jurídico protegido individual de los/as niños/as víctimas menores de 13 años<sup>22</sup>, aunque todavía no existe una plasmación legislativa que haya culminado esta tendencia.

En efecto, la reforma penal del CP 1995 realizada por el art. 1 de la Ley Orgánica 1/1999, de 30 abril<sup>23</sup>, añadió al título VIII del Libro II CP denominado “De los delitos contra la libertad sexual”<sup>24</sup> los términos “indemnidad sexuales”, con lo cual el título pasaba a denominarse “De los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales”, incorporando un nuevo concepto al bien jurídico protegido abarcado por el referido título independiente o complementario a la mera libertad sexual.

La indemnidad sexual se debería configurar para la protección de la infancia en general y de los/as niños/as en particular, especialmente relevante en los delitos de pederastia o abuso sexual infantil<sup>25</sup>. Su contenido tiende a tutelar el proceso de formación del niño en materia sexual dentro del libre desarrollo de su personalidad, para evitarle que sea sometido a prácticas que impidan una adecuada educación sexual y anulen o limiten el ejercicio de una auténtica libertad sexual del niño,

20 Asumimos, en principio, para el concepto de pederastia el ofrecido en la 22<sup>a</sup> edición del Diccionario de la RAE (2001) en su primera acepción como “Abuso sexual cometido con niños”. La segunda es sodomía. Por la brevedad de este comentario no podemos entrar en mayores precisiones etimológicas ni históricas.

21 En el ámbito de la pediatría, se considera que la adolescencia temprana abarca de los 10 a los 13 años, la media de los 14 a 17 y la tardía de los 18 a 21 (*vide* CASTELLS, Paulino y SILBER, Tomás J Guía práctica de la salud y psicología del adolescente, 9<sup>a</sup> ed., Planeta prácticos, 2006, pág. 20), por lo que podría indicarse que la infancia abarca desde el nacimiento hasta los 10 años pero en el ámbito jurídico penal, la edad de 16 años (antes, 13) sitúa la barrera por debajo de la cual se castigan conductas sexuales con menores (*cfr.* actual art. 183.1 CP/2015, antes, art. 181.2 CP), comprendiendo tanto el período de la infancia como el de la adolescencia casi media. Con independencia de la relevancia de otras edades del menor que le habilitan con capacidad de obrar, como son *v.g.* los 12 años para ser oído en procesos matrimoniales (art. 777.5 LECivil), los 14 para contraer matrimonio con dispensa (art. 48 CC) o para generar responsabilidad penal (art. 1.1 LO 5/2000) o 16 para la emancipación (art. 321 CC) o para consentir un contrato de trabajo (art. 6.1 anterior RD legislativo 1/1995, de 25 marzo, hoy RD legislativo 5/2015, de 30 octubre), desde el principio general de la capacidad de obrar progresiva de los menores consagrado en el art. 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 enero, lo bien cierto es que los 18 años sitúan la mayoría de edad por debajo de la cual bajo el concepto genérico de menores se agrupan la infancia y la adolescencia (*cfr.* art. 12 CE, art. 1 Convención de Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 20 noviembre 1981 y ratificada por España en 30 noviembre 1990 –BOE núm. 313, de 31 diciembre 1990- y art. 315 CC), por lo que hay que concluir que de manera convencional en nuestro ordenamiento jurídico penal vigente, por ahora, la infancia y la adolescencia media abarca el período de la vida de un individuo desde su nacimiento hasta los 16 años, ya que antes de las reformas de 1999 y 2015 era de 12 y 13 años, respectivamente.

22 Para el tratamiento del menor como víctima en el CP 95, véase DOLZ LAGO, M.J. “El menor como víctima en el nuevo Código Penal”, en diario LA LEY, núm. 4.115 (4-9-1996). También del mismo autor, “La prostitución infantil: criterios de actuación policial”, en diario LA LEY, núm. 4.338, de 24-7-97.

23 Con vigencia a partir del 21 mayo 1999.

24 Que había sido introducida por la Ley Orgánica 3/1989, de 21 junio, eliminando el concepto de honestidad. Vide como antecedente a esta reforma DIEZ RIPOLLÉS, José Luis, La protección de la libertad sexual, Barcelona, 1985.

25 Para un análisis del abuso sexual con prevalimiento véase DOLZ LAGO, M.J. “El abuso sexual con prevalimiento”, Práctica Penal Sepinnet revista, marzo 2008, nº 43, pág. 14 y ss.

capacidad de decidir libremente sobre sus preferencias en cuestiones relativas al sexo<sup>26</sup>, al alcanzar la edad de dieciséis años tras la reforma del 2015, antes de trece años, cuando tenga o no que prestar su consentimiento en las relaciones sexuales que, eventualmente, pudiera tener<sup>27</sup>.

La Ley Orgánica 15/2003, de 25 noviembre, vigente a partir del 1 octubre 2004, volvió a modificar varios artículos de este título, entre los que se encuentran los arts. 179, 182 a 189.

La reforma efectuada por la Ley 5/2010, de 22 junio, vigente a partir del día 23 diciembre 2010 y que fue la vigésimo cuarta modificación de un CP que entró en vigor hace siete años<sup>28</sup>, afectó entre los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales a los arts. 178, 180.1º y 3º, 181.2º y 4º, 182.1º, 183, 183 bis, 187, 188, 189, 189 bis y 192.1º y 3º. Entre los diez nuevos delitos que incorporó, se encontraba la preparación de atentados sexuales a menores a través de Internet o *child grooming* en el art. 183 bis e introdujo reformas en la regulación típica de los delitos sexuales cometidos sobre menores de 13 años agrupándose esta regulación en un nuevo Capítulo II bis del Título VII del Libro II CP, que abarca los arts. 183 y 183 bis.

El legislador, en el apartado XIII de su Exposición de Motivos, presentó la reforma sobre esta materia indicando que ha derivado de la necesidad de trasponer la Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003<sup>29</sup>, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, olvidando que el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía, hecho en Nueva York el 25 mayo 2000, ratificado por España por Instrumento de 5 diciembre 2001<sup>30</sup> también debió ser citado, al formar parte de nuestro ordenamiento interno (cfr. art. 96.1 CE)<sup>31</sup> y referirse expresamente a la pornografía infantil, contemplada como uno de los delitos *ex art.* 189 CP a los que se refiere el art. 183 bis CP.

26 Véase STS -2ª- 22 septiembre 1986, interpretando el antiguo art. 432 CP (actual, art. 186 CP), relativo a la difusión, venta o exhibición de material pornográfico entre menores de 16 años o deficientes mentales

27 El art. 189.4 CP, antes de la reforma penal del 2015, se refería claramente al perjuicio en la evolución o desarrollo de la personalidad del menor. Esta referencia ha sido suprimida posteriormente. La doctrina en relación con la reforma de 2010 (GÓMEZ, comentario al art. 178 CP en el libro Comentarios al Código Penal, Lex Nova, 2010, pág. 709), recuerda la complejidad del concepto indemnidad sexual, con cita de jurisprudencia como la STS 694/1998, de 22 mayo que lo identifica con "el normal desarrollo y formación de la vida sexual", criticando otros conceptos jurisprudenciales complejos, comprensivos de excesivas ideas como el ofrecido por STS 476/2006, 2 mayo FJ 2º o la 51/2008, 6 febrero, FJ 9º, que refieren "que quedaría cifrado en el derecho de los menores o incapaces a estar libres de cualquier daño de orden sexual, en la preocupación o interés porque éstos tengan un desarrollo de la personalidad libre, sin injerencias extrañas a sus intereses, un desarrollo psicológico y moral sin traumatismos y un bienestar psíquico, en definitiva el derecho del menor a no sufrir interferencias en el proceso de formación adecuada a su personalidad" o, por último, la STS 796/2007, de 1 octubre, FJ 3º, que lo identifica con "su bienestar psíquico". Este autor se muestra partidario con identificar el concepto con el derecho a no sufrir daño en la esfera sexual, estimando que la intangibilidad sexual es el bien jurídico protegido para la víctima menor de trece años.

28 Como recordaba MESTRE DELGADO, E. en la Presentación que realizó en el número especial de Legislación titulado Una nueva reforma del Código Penal, La Ley, 2010.

29 Véase esta Decisión Marco en el Diario Oficial de la Unión Europea L 13/44, de 20 enero 2004, y sus antecedentes que derivan de las Propuestas de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 22 diciembre 2000. Sobre la eficacia de las Decisiones Marco véase STS -2ª- 587/2010, de 17 mayo (Giménez)

30 BOE núm. 27 de 31 enero 2002.

31 La conocida Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 36/1991, 14 febrero, FJ 5º (BOE 18 marzo 1991), ya había destacado la vigencia interna de la Convención de Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 1.386 (XIV) del 20 noviembre 1989 y ratificada por España mediante Instrumento de 30 noviembre 1990 –BOE 30 diciembre 1990-

Reiteró el legislador que estas conductas de delitos sexuales cometidos sobre menores tienen un mayor contenido del injusto ya que se lesiona no sólo la indemnidad sexual entendida como el derecho a no verse involucrado en un contexto sexual sin un consentimiento válidamente prestado, sino también a la formación y desarrollo de la personalidad y sexualidad del menor, sin percibirse que el concepto de indemnidad sexual que enuncia no es predictable en la primera acepción que refiere, más propio de la libertad sexual, sino sólo, en todo caso, en su segunda acepción, ya que los menores de 13 años no pueden prestar ni válida ni inválidamente el consentimiento en las relaciones sexuales, según nuestra normativa penal entonces vigente, que ahora con la reforma penal del 2015 se ha extendido a los 16 años.

Se destacó también por el legislador en 2010 que se ha incorporado en el Título VII del Libro II CP un nuevo Capítulo II bis denominado "De los abusos y agresiones sexuales a menores de trece años", en las que se introducen nuevos delitos como el llamado *child grooming* (cfr. nuevo art. 183 bis) con objeto de castigar penalmente las conductas que una persona adulta desarrolla a través de Internet para ganarse la confianza de menores a fin de concertar encuentros que le permitan obtener concesiones de índole sexual, previéndose además penas agravadas cuando el acercamiento al menor se obtenga mediante coacción, intimidación o engaño.

Reflejó el legislador de 2010 que en el ámbito de la prostitución y pornografía infantil, la transposición de la Decisión Marco citada determina la necesidad de tipificar nuevas conductas, como es el caso de la captación de niños que participen en espectáculos pornográficos, que queda incorporada a la regulación el art. 189.1 CP, al igual que ocurre con la conducta de quien se lucra con la participación de los niños en esta clase de espectáculos, cuya incorporación se realiza en el apartado 1. a) del art. 189 CP. En realidad, ambas conductas quedan incorporadas en la letra a) del apartado 1 del art. 189 CP añadiéndose en su letra b) la conducta de ofrecimiento a la enumeración anterior sobre material pornográfico en que hayan sido utilizados menores de edad o incapaces, como veremos después.

También destacó el legislador que se ha incorporado como novedad la conducta del cliente en relación con los delitos de prostitución en aquellos casos en los que la relación sexual se realice con una persona menor de edad o incapaz (cfr. nuevo art. 187.1 CP).

Finalmente, la Exposición de Motivos de la reforma penal del 2010 destacó que se ha reforzado la protección penal de los menores en este ámbito desde la perspectiva de la penalidad, al crear la pena de privación de patria potestad o instituciones análogas previstas en la legislación civil de las Comunidades Autónomas que se incluye en el catálogo de penas privativas de derechos previstas en el art. 39 fijándose su contenido en el art. 46. Esta nueva pena tendrá carácter principal en los supuestos previstos en el art. 192 y el de pena accesoria de acuerdo con lo establecido en los arts. 55 y 56, cuando los derechos derivados de la patria potestad hubieren tenido una relación directa con el delito cometido. Sin embargo, hay que recordar que la inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad durante el tiempo de la condena ya estaba recogida con anterioridad en el art. 39. b) CP, en el art. 192.2 CP y en el art. 46 CP, según redacción dada por el apartado noveno del art. único de la Ley Orgánica 15/2003, de 25 noviembre, que enmendó el error del legislador de 1995 al suprimir esta pena que se recogía en los anteriores CP<sup>32</sup>, por lo que la novedad de la pena sólo será en cuanto privación definitiva de la patria potestad.

---

32 Véase art. 446 CP, según redacción dada por LO 3/1989, de 21 junio.

Vistos estos antecedentes histórico-legislativos, ¿qué ha pretendido el legislador, con la reforma penal operada por la LO 1/2015?

La Exposición de Motivos de esta Ley exterioriza los propósitos del legislador en los siguientes términos:

I

*“(...) buena parte de las modificaciones llevadas a cabo están justificadas por la necesidad de atender compromisos internacionales. Así, la reforma se ocupa de la transposición de la Decisión Marco 2008/913/JAI, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho Penal; de la Directiva 2009/52/CE, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular; de la Directiva 2011/93/UE, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil; de la Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas; de la Directiva 2013/40/UE, relativa a los ataques contra los sistemas de información y la interceptación de datos electrónicos cuando no se trata de una comunicación personal; y de la Directiva 2014/42/UE, de 3 de abril, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea. Asimismo, se modifica la actual regulación del delito de inmigración ilegal, separando claramente esta figura delictiva del delito de trata de seres humanos y ajustando tipos y penas a las exigencias derivadas de la Directiva 2002/90/CE y la Decisión Marco 2002/946/JAI. También se introduce la posibilidad de incluir perfiles de condenados en la base de datos de ADN, para dar cumplimiento a las exigencias del Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007. Y se incorporan en nuestra normativa penal las conductas descritas en el Convenio del Consejo de Europa de 28 de abril de 2014, sobre falsificación de productos médicos y otros delitos similares que suponen una amenaza para la salud pública”*

(...)

**IX** *“Con la finalidad de incorporar las previsiones del Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007, ratificado por España el 22 de julio de 2010 y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, debe incorporarse la regulación de la inclusión de perfiles de condenados en la base de datos de ADN.*

*La Ley Orgánica 10/2007, de 8 de octubre, reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN, dispone que se inscribirán en la base de datos policial los datos identificativos extraídos a partir del ADN de muestras o fluidos que, en el marco de una investigación criminal, hubieran sido hallados u obtenidos a partir del análisis de las muestras biológicas del sospechoso, detenido o imputado.*

*Por ello, actualmente solo son inscritos en España los perfiles genéticos de los sospechosos, detenidos o imputados por determinados delitos, y ello no garantiza que accedan a la base de datos los perfiles de quienes resulten condenados por delitos de especial gravedad.*

*Lo que se propone es prever, en los supuestos de delitos graves contra la vida, la integridad física, la libertad o la libertad o indemnidad sexual, cuando además se confirma por el tribunal la existencia de un riesgo relevante de reiteración delictiva, la anotación de los perfiles genéticos de condenados en la base de datos policial. La regulación propuesta incluye ese doble requisito (comisión de un delito grave contra la vida, integridad física o libertad sexual, y riesgo de reiteración delictiva), conforme a las exigencias derivadas de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en esta materia.*

*Por tanto, mediante la incorporación dentro del Título VI que regula las consecuencias accesorias de un nuevo artículo 129 bis, se da cumplimiento a lo previsto en el Convenio de Lanzarote, y se aproxima nuestra legislación a la de los países de nuestro entorno”*

(...)

## **XII**

Se introducen modificaciones en los delitos contra la libertad sexual para llevar a cabo la transposición de la Directiva 2011/93/UE, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo. La citada Directiva obliga a los Estados miembros a endurecer las sanciones penales en materia de lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de menores y la pornografía infantil, que sin duda constituyen graves violaciones de los derechos fundamentales y, en particular, de los derechos del niño a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar, tal como establecen la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Como novedad más importante, se eleva la edad del consentimiento sexual a los dieciséis años. La Directiva define la «edad de consentimiento sexual» como la «edad por debajo de la cual, de conformidad con el Derecho Nacional, está prohibido realizar actos de carácter sexual con un menor.» En la actualidad, la edad prevista en el Código Penal era de trece años, y resultaba muy inferior a la de los restantes países europeos –donde la edad mínima se sitúa en torno a los quince o dieciséis años– y una de las más bajas del mundo. Por ello, el Comité de la Organización de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño sugirió una reforma del Código penal español para elevar la edad del consentimiento sexual, adecuándose a las disposiciones de la Convención sobre los Derechos de la Infancia, y así mejorar la protección que España ofrece a los menores, sobre todo en la lucha contra la prostitución infantil.

De esta manera, la realización de actos de carácter sexual con menores de dieciséis años será considerada, en todo caso, como un hecho delictivo, salvo que se trate de relaciones consentidas con una persona próxima al menor por edad y grado de desarrollo o madurez. Y se establecen agravaciones si, además, concurre violencia o intimidación, o si los abusos consisten en acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal, o introducción de miembros corporales u objetos por alguna de las dos primeras vías. En el caso de los menores de edad –de menos de dieciocho años– pero mayores de dieciséis años, constituirá abuso sexual la realización de actos sexuales interviniendo engaño o abusando de una posición reconocida de confianza, autoridad o influencia sobre la víctima.

*Por otra parte, se tipifica expresamente la conducta de hacer presenciar a un menor de diecisésis años actos o abusos sexuales sobre otras personas y se prevé la imposición, en estos casos, de penas de hasta tres años de prisión.*

*En los delitos contra la prostitución, se establece una separación más nítida entre los comportamientos cuya víctima es una persona adulta, de aquellos otros que afectan a menores de edad o a personas con discapacidad necesitadas de especial protección. En este segundo caso, se elevan las penas previstas con el fin de armonizar las legislaciones europeas, y se introducen nuevas agravantes para combatir los supuestos más lesivos de prostitución infantil.*

*Se modifica el artículo 187 con el objetivo de perseguir con mayor eficacia a quien se lucre de la explotación de la prostitución ajena. Con este fin, se sanciona separadamente el lucro de la prostitución cuando concurren determinadas conductas que evidencien una situación de explotación, dado que la jurisprudencia del Tribunal Supremo había exigido unos requisitos para la apreciación de la exigencia de esta situación similares a los que se aplican en el ámbito de actividades laborales reglamentadas, lo que imposibilitaba en la práctica su persecución penal.*

*Se presta especial atención al castigo de la pornografía infantil. En primer lugar, se ofrece una definición legal de pornografía infantil tomada de la Directiva 2011/93/UE, que abarca no sólo el material que representa a un menor o persona con discapacidad participando en una conducta sexual, sino también las imágenes realistas de menores participando en conductas sexualmente explícitas, aunque no reflejen una realidad sucedida.*

*En relación con la pornografía infantil, se castigan los actos de producción y difusión, e incluso la asistencia a sabiendas a espectáculos exhibicionistas o pornográficos en los que participen menores de edad o personas con discapacidad necesitadas de especial protección. También se castiga el mero uso o la adquisición de pornografía infantil, y se incluye un nuevo apartado para sancionar a quien acceda a sabiendas a este tipo de pornografía por medio de las tecnologías de la información y la comunicación, en la conciencia de que las nuevas tecnologías constituyen una vía principal de acceso a los soportes de la pornografía. Por esta misma razón, se faculta expresamente a los jueces y tribunales para que puedan ordenar la adopción de medidas necesarias para la retirada de las páginas web de internet que contengan o difundan pornografía infantil o, en su caso, para bloquear el acceso a dichas páginas.*

*La protección de los menores frente a los abusos cometidos a través de internet u otros medios de telecomunicación, debido a la facilidad de acceso y el anonimato que proporcionan, se completa con un nuevo apartado en el artículo 183 ter del Código Penal destinado a sancionar al que a través de medios tecnológicos contacte con un menor de diecisésis años y realice actos dirigidos a embaucarle para que le facilite material pornográfico o le muestre imágenes pornográficas”*

(...)

La doctrina, en general, ha sido muy crítica con esta reforma en materia de delitos contra la indemnidad sexual de menores, al margen de reconocer que España estaba obligada a transponer la Directiva 2011/93/UE, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil<sup>33</sup> (v.gr. VILLACAMPA, 2014).

---

33 La cual sustituye la Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo.

Por todos, quizás el más duro en su crítica, SUÁREZ-MIRA (2015, 603)<sup>34</sup> dice:

*"En materia de delitos sexuales ha sido la Directiva 2011/93/UE, que se ha pretendido transponer al Derecho español, la que lo ha inducido a efectuar la reforma legislativa, pero lo cierto es que se ha ido mucho más allá de lo que la citada Directiva requería, con la configuración de unos tipos totalmente novedosos (y aún innecesarios), la ampliación del ámbito aplicativo de los que ya existían y el endurecimiento generalizado de las penas, además de estar informada dicha reforma por un indisoluble sesgo moralizante que creíamos superado. En un vistazo general ya podemos apuntar que, al menos, está adornada de las siguientes notas: un cierto papanatismo europeizante, una mala técnica legislativa, una inflación criminal y penal y un doble discurso sobre la menor edad"*

En todo caso, siendo ciertas estas críticas, no podemos desconocer que el sistema universal de protección de la infancia obliga a reforzar la protección penal del superior interés del menor y que el nuevo art. 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 enero de Protección Jurídica del Menor, redactado conforme a la Ley Orgánica 8/2015, de 22 julio (BOE 175 de 23 julio), relativo al interés superior del menor, no puede pasar desapercibido en el análisis de esta normativa penal.

Con anterioridad a la reforma penal, como recuerda CARDONA, 2013<sup>35</sup>, la Observación General nº 14 del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas de febrero de 2013, sobre la interpretación del concepto de interés superior del menor fue decisiva en el recto entendimiento del mismo y en el necesario compromiso de legisladores y operadores jurídicos para una efectiva protección del mismo.

En efecto, el articulado de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas de 1989 contiene una serie de normas que creo de interés reproducir aquí para enmarcar en sus justos términos, desde la perspectiva jurídica enunciada, la problemática objeto del estudio.

Así, el art. 3 dice:

«1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la Ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas...»

De este artículo cabe destacar, por un lado, el carácter primordial del interés superior del niño, que, en otra ocasión, he interpretado como todo aquello que contribuye al libre desarrollo de su personalidad y, por otro lado, el compromiso estatal de asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar.

34 GONZÁLEZ CUSSAC, JL (Director) *Comentarios a la reforma del Código Penal de 2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 603.

35 "La evaluación y determinación del interés superior del niño" Revista española de Derecho Internacional (2013 nº 2)

El art. 4, señala:

«Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención...»

Lo que da un carácter directamente aplicable y no programático a los derechos reconocidos por la Convención.

El art. 16 advierte que:

«1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra injerencias o ataques.»

Especialmente importante para nuestra problemática es el art. 19 de la Convención, el cual señala que:

«1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, INCLUIDO EL ABUSO SEXUAL, mientras el niño se encuentra bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.»

Obsérvese como, en principio, las medidas judiciales no aparecen como las más importantes para la protección contra el abuso sexual de los menores sino que la Convención, consciente de las limitaciones de estas medidas, apunta aquellas que estima más eficaces como son las preventivas, sociales, educativas y asistenciales.

En relación con la prostitución también hay que referir que el art. 24 consagra el derecho del niño a la salud y al disfrute de los servicios para el tratamiento de las enfermedades y rehabilitación de la salud, ya que el ejercicio de esa práctica sin duda va a suponer problemas sanitarios en el menor.

El artículo específico de la Convención sobre nuestra materia es el número 34, el cual señala que:

«Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abusos sexuales.

Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

a) La incitación o la coacción para que el niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal.

b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales.

c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.»

El art. 35 de la Convención también pudiera entenderse aplicable al señalar que:

«Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.»

Por otra parte, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor en su art. 3, según redacción dada por L.O. 8/2015, señala que:

“Los menores gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte, especialmente la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, y de los demás derechos garantizados en el ordenamiento jurídico, sin discriminación alguna por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, discapacidad o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social.

La presente ley, sus normas de desarrollo y demás disposiciones legales relativas a las personas menores de edad, se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales de los que España sea parte y, especialmente, de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad.

Los poderes públicos garantizarán el respeto de los derechos de los menores y adecuarán sus actuaciones a la presente ley y a la mencionada normativa internacional”

Atendidos los anteriores textos jurídicos básicos de protección universal de la infancia, la Constitución de 1978, la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989 y la Ley Orgánica 1/1996, de Protección jurídica del menor y sus sucesivas modificaciones, que nos ofrecen el marco jurídico de los derechos de los menores, creemos que la Infancia y la Adolescencia transitan cada vez con más fuerza como bien jurídico colectivo.

Confiamos que no tarde mucho en culminarse este proceso porque, sin duda, redundará en una mejor y más completa protección de la Infancia en todos los órdenes jurídicos y sociales y dotará con mayor énfasis a los menores de su carácter de sujetos titulares de derechos frente a ya periclitadas concepciones paternalistas que deben de ser superadas.

# EPÍLOGO. GANBATTÉ EN ÉPOCA DE COVID-19

---

**Gustavo Suárez Pertierra**

Presidente de UNICEF España

Cuando se decretó el estado de alarma en España, como consecuencia de la crisis sanitaria producida por la Covid-19, nuestros niños, niñas y adolescentes ya venían enfrentándose a una serie de problemas que afectaban gravemente la garantía de sus Derechos. Situaciones que, en su mayoría, ya había señalado en 2018 el Comité de Derechos del Niño en sus Observaciones Finales a los Informes V y VI de España sobre la aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, como serias preocupaciones sobre las que se debía actuar de manera urgente:

- **Tasas estructurales de pobreza infantil inexplicablemente elevadas** en un país de altos ingresos -que para nada se corresponden con las de los países que tienen un PIB similar al nuestro- derivadas de la falta de inversión en prestaciones sociales destinadas a la infancia y a las familias, en general, y a aquellas que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad, en particular; de un mercado laboral con altos índices de precariedad, temporalidad e inestabilidad para las personas con niveles más bajos de cualificación; y de unas bonificaciones fiscales que no consiguen reducir la pobreza en las familias en situación de mayor vulnerabilidad porque, generalmente, utilizan el IRPF como criterio de acceso a las mismas.
- **Altos niveles de abandono temprano y de fracaso escolar** que se ven aumentados en aquel alumnado que procede de entornos socioeconómicos y culturales más desfavorecidos, donde la probabilidad de repetir curso se multiplica, hasta incluso por cuatro. Niveles de rendimiento académico, en materias como matemáticas y ciencias, que suponen una diferencia de más de un curso académico con respecto a los de los países de nuestro entorno. Problemas en la atención educativa de los niños y niñas que poseen algún tipo de diversidad funcional o proceden de una minoría étnica; y falta de plazas financiadas con fondos públicos en el primer ciclo de educación infantil que garantizan el acceso a los niveles superiores del sistema educativo en mejores condiciones, especialmente cuando los niños y niñas proceden de entornos menos satisfactores.
- **Porcentajes de niños, niñas y adolescentes con sobrepeso y obesidad infantil** muy por encima de la media de los países de la Unión Europea, candidatos a padecer graves problemas de salud física a lo largo de toda su vida. Niños y niñas que viven en entornos obesogénicos, estrechamente relacionados con el nivel socioeconómico de sus familias, en los que existen unos malos hábitos alimenticios -alto consumo de productos ultraprocesados, hidratos de carbono y bebidas azucaradas-, una utilización excesiva de las pantallas -más de 3 horas diarias, e incluso 4 durante los fines de semana- y práctica escasa, o inexistente, de deportes y/o ejercicio físico habitual.

- Así como un número, cada vez más numeroso de **niños, niñas y adolescentes con problemas de salud mental** que, en ocasiones, son difíciles de diagnosticar porque se enmascaran tras otro tipo de trastornos y, aún si cabe, más complicados de tratar dada la ausencia de profesionales y dispositivos especializados en salud mental infantil dentro del sistema sanitario público.
- Un importante número de **niños, niñas y adolescentes en lo que denominamos condiciones de extrema vulnerabilidad** -bien por encontrarse privados de su entorno familiar, estar cumpliendo una medida judicial; o bien por ser migrantes, refugiados o solicitantes de asilo-, en cuyo caso necesitan de una especial protección ya que sus derechos pueden estar siendo conculcados, incluso por aquellos organismos e instituciones que tiene como objeto su protección.

Con la aparición de la pandemia todas estas situaciones, que permanecían más o menos invisibles a los ojos de una buena parte de la ciudadanía, se han hecho más evidentes y han puesto de manifiesto la enorme brecha de inequidad que existe entre los sectores más y menos favorecidos de nuestra sociedad o, lo que es lo mismo, la diferencia que existe entre la garantía de acceso a sus derechos de un niño o una niña, en función del nivel socioeconómico y cultural que tenga su familia. Niños, niñas y adolescentes, de entornos vulnerables, que han permanecido durante meses desconectados de sus profesores y de sus compañeros de clase, con el consiguiente riesgo para sus aprendizajes escolares -ya de por sí seriamente afectados- y para sus procesos de socialización. Privados de la protección que les brinda el entorno escolar en términos de la posibilidad de recibir una alimentación saludable o de mantenerles fuera de un entorno familiar violento que, de manera directa o indirecta, menoscaba su desarrollo físico, social y emocional. Expuestos a una vulnerabilidad extrema que no hace más que aumentar los factores de riesgo existentes en su entorno, minimizando los factores protectores. Como en el caso de los niños y niñas que viven en centros de protección, de ejecución de medidas judiciales, o los migrantes, los solicitantes de asilo y/o refugio y los que viven en la calle.

Es por ello que los retos derivados de la enorme crisis económica y social producidos por la crisis sanitaria generada por la Covid-19 deben ser aprovechados como una gran oportunidad para el diseño de políticas públicas que fortalezcan a los sectores más vulnerables de la población y les permitan enfrentarse con mayores, y mejores, capacidades ante nuevas situaciones adversas que, sin lugar a dudas, se van a producir. Si no se actúa de una manera rápida y eficaz la crisis sanitaria puede llegar a convertirse, como ya ha señalado el Secretario General de Naciones Unidas, en una crisis de los derechos de la infancia. No solo comprometiendo la consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, si no retrocediendo en muchos de los logros alcanzados durante las últimas décadas -en salud, educación y protección-, en buena parte de los países del mundo.

Por todo ello UNICEF demanda:

- Disminuir las tasas de pobreza infantil revisando el sistema de prestaciones y de protección a la infancia y aumentando el gasto en políticas familiares que, en estos momentos, es menos de la mitad del que dedican los países con menores tasas de pobreza infantil.

- Mantener y aumentar la cuantía de la prestación por hijo a cargo y elevar el umbral de ingresos para poder acceder a dicha prestación.
- Convertir en reembolsables las deducciones del IRPF por hijo a cargo, con el objetivo de integrar todas las ayudas existentes para las familias.
- Firmar un Pacto por la Educación que mejore la inversión en infancia, que disminuya las actuales tasas de abandono escolar y que reduzca la brecha digital. Convirtiendo la educación en un pilar básico de la recuperación económica y del desarrollo social de nuestro país.
- Poner en marcha un Plan Estratégico Nacional de lucha contra la obesidad infantil que contemple la transformación del entorno obesogénico y priorice a las poblaciones en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Las medidas concretas de este Plan deben agruparse en torno a tres grandes objetivos: contribuir a la adopción de medidas políticas y legislativas, impulsar un plan de sensibilización y asegurar el desarrollo de medidas preventivas de la obesidad infantil.
- Adop una Estrategia Nacional de Salud Mental, con un capítulo específico para la infancia y la adolescencia en el que se conceda especial atención a los colectivos procedentes de los entornos más vulnerables, dando así respuesta a una de las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño. Dicha estrategia debe ser, posteriormente, desarrollada a través de Planes Autonómicos.

Garantizar el interés superior del niño cuando se adopta una medida de protección y dotar a los centros de recursos económicos y medios humanos para que se pueda atender de manera adecuada a las características especiales de cada niño, dedicando una consideración especial a la situación de las niñas. Implementar un modelo de atención integral que garantice la asistencia jurídica a los niños y niñas migrantes, solicitantes de asilo y refugio; en el que se creen entornos seguros y protectores donde se atienda tanto a las necesidades básicas de estos jóvenes como al desarrollo de competencias sociales y emocionales; que proporcione referentes afectivos seguros y estables; y que elimine el estigma asociado a estos colectivos.

Es el momento de esforzarse al máximo y de hacerlo con ese espíritu de trabajo, de lucha y de resiliencia que los japoneses llaman *ganbatte* y que logró que la sociedad nipona convirtiera un país en ruinas tras la Segunda Guerra Mundial en la segunda potencia económica del planeta en tan solo tres décadas. Vivimos un momento social, sanitario y económico grave y delicado como no conocíamos desde hace 70 años, y necesitamos para superarlo afrontar transformaciones estructurales para salvar, proteger e impulsar el progreso de esa parte de la población que es la infancia. Porque el progreso de los niños y niñas es el progreso de todos como sociedad, porque no hay progreso sin infancia, ni infancia sin progreso.



## CUADERNOS PARA EL DEBATE

Esta colección incluye publicaciones de distinto tipo, desde estudios monográficos a documentos de trabajo e informes de investigación, todos ellos dirigidos principalmente a un público académico y/o de expertos sobre temáticas relacionadas con los derechos de la infancia.

El objetivo principal es generar y compartir conocimiento para contribuir al debate global sobre la infancia, a través de aportaciones científicas tanto de investigadores y expertos como también desde el propio equipo de UNICEF, sobre un amplio abanico de temáticas relacionadas con los derechos y el bienestar de la infancia.

Por este motivo, las publicaciones incluidas en la colección no reflejan necesariamente las políticas o perspectivas de UNICEF sobre ciertos temas. Las opiniones expresadas corresponden a los autores o editores y se publican para estimular un mayor diálogo sobre los derechos del niño.

únete por la infancia

unicef 