



**Què funciona**  
contra la pobresa?  
Àmbit Pobresa infantil

Presentación

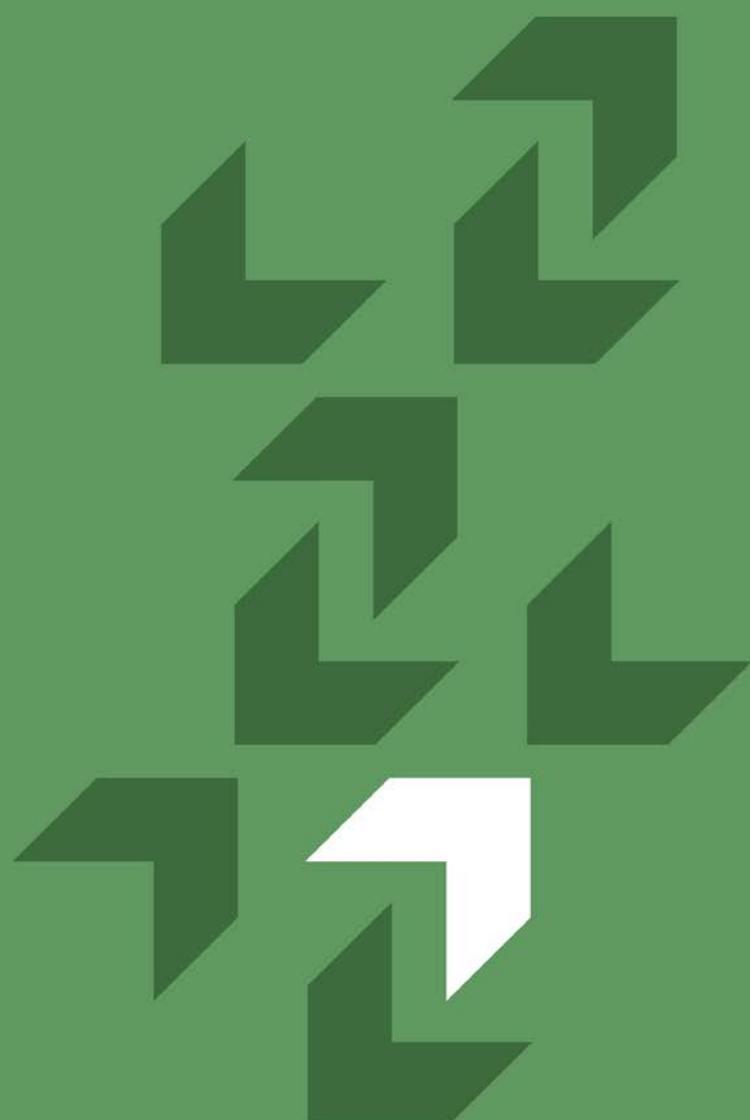
# ¿Qué funciona contra la pobreza infantil?

Un proyecto para la mejora de la toma de decisiones en políticas de infancia y exclusión social

**ivàlua** ✓  
Institut Català d'Avaluació  
de Polítiques Públiques

**unicef**   
per a cada infància

 Generalitat  
de Catalunya  
**Departament**  
d'Economia  
i Hisenda





## ¿Qué funciona contra la pobreza infantil?

Un proyecto para la mejora de la toma de decisiones en políticas de infancia y exclusión social

Informe definitivo:  
**Octubre 2022**

Ámbito temático:  
**Presentación del proyecto**

Proyecto impulsado por:  
**Ivàlua, Departamento de Economía y Hacienda y UNICEF Comité Cataluña**

Síntesis realizada por:  
**Gabriel González-Bueno, Quima Oliver i Ricart, y Roger Garcia Ribagorçana (UNICEF).  
Jordi Sanz (Ivàlua)**

Coordinación  
**Ivàlua**



Projecte de recopilació, anàlisi i transferència d'evidència per a millorar  
les polítiques públiques destinades a mitigar la pobresa infantil

Un projecte de:



## Índice

1. ¿Por qué hay que abordar la pobreza infantil ahora y aquí? .....	5
2. ¿Cuál es la situación actual de la pobreza infantil en Cataluña?.....	7
3. ¿Cuáles son las políticas públicas para mitigar la pobreza infantil?.....	11
4. ¿Qué es la perspectiva 'Qué funciona'? ¿Cuál es su valor añadido al combatir la pobreza infantil?.....	15
5. La primera síntesis de evidencia: sobre la importancia de las intervenciones dirigidas a la etapa 0-3 de los niños.....	19

**"A child may be born in poverty, but poverty is never born in a child"**

**Dr. Wess Stafford**

A pesar del consenso generalizado del conjunto de los actores políticos y sociales sobre la importancia de garantizar la igualdad de oportunidades de todos los niños y adolescentes<sup>1</sup>, la pobreza infantil sigue siendo una de las brechas más importantes de nuestra sociedad.

Desde un punto de vista discursivo se han conseguido avances sobre la importancia de poner foco en la infancia y la adolescencia a la hora de abordar la pobreza, de ahí que haya arraigado el concepto de "pobreza infantil". Sin embargo, este camino no ha sido fácil –ni sigue siendo fácil– debido, principalmente a la presencia de cierto "negacionismo" de esta realidad y que toma diferentes formas<sup>2</sup>.

Una primera está directamente relacionada con la manera cómo observamos el fenómeno de la pobreza. En ocasiones impera un imaginario que, en el caso de los países ricos o desarrollados, no se ajusta a la realidad. Como a menudo aquí no existen las expresiones más extremas de la pobreza infantil que se dan en otras latitudes –desnutrición, falta de acceso a suministros básicos como el agua y la electricidad, y a servicios esenciales de salud o educación– se llega a poner en duda la existencia en nuestro entorno de niños en situación de pobreza.

Sin embargo, la pobreza hay que observarla teniendo en cuenta "el ahora y el aquí". Para definirla y medirla hay que relacionarla con el contexto económico y social en el que se produce. En Cataluña, como ocurre en los países desarrollados, la pobreza tiene más que ver con la idea de la exclusión social y la falta de oportunidades que con privaciones extremas de carácter material. Esto no quiere decir que en los países ricos no se den casos de pobreza extrema. En consecuencia, en general, ser un niño o adolescente que vive en situación de pobreza en Cataluña

(...) no significa necesariamente pasar hambre, pero sí tener muchas más posibilidades de estar malnutrido; no significa no acceder a la educación, pero sí tener dificultades para hacer frente a los gastos que derivan, tener más posibilidades de abandonar los estudios y que sea mucho más difícil tener acceso a los estudios medios o superiores. Ser

---

<sup>1</sup> De acuerdo con lo previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989), es niño toda persona menor de 18 años.

<sup>2</sup> Un buen análisis lo encontramos en Marí-Klose, P. (2019) *La infancia que queremos. Una agenda para erradicar la pobreza infantil*. Ed. Catarata. Madrid.

pobre no significa no tener un techo donde cobijarse, pero sí vivir en una vivienda amontonado donde no existen espacios adecuados para estudiar o para disponer de intimidad, y donde se pasa frío o las humedades pueden deteriorar el estado de salud. (...) no significa no poder ir al médico, pero sí tener problemas para pagar algunos tratamientos y acceder a prestaciones no previstas por la sanidad pública”<sup>3</sup>.

La pobreza también puede afectar negativamente las relaciones familiares y condicionar las expectativas personales y profesionales de los niños y adolescentes que la sufren. Asimismo, se hace bastante evidente que la pobreza infantil genera mayor desprotección, menor autoestima y peores relaciones sociales, teniendo en cuenta, además, que no se trata únicamente de una experiencia individual, sino colectiva, ya que hay una tendencia social a que las personas que viven esta situación se concentren en unos determinados entornos, lo que, a su vez, impacta de nuevo en el individuo.

En segundo lugar, también se ha discutido el concepto de pobreza infantil por el hecho de que los niños y niñas no viven solos y que su pobreza es una consecuencia de la de sus familias. Si bien es cierto que los niños y niñas pobres viven en familias pobres y que esta situación deriva también de factores y causas más amplias (como la realidad del mercado de trabajo, las políticas de apoyo familiar, etc.), esto no implica que a la hora de abordar la pobreza infantil no sean necesarias políticas y enfoques específicos que pongan foco en los niños y adolescentes, sus derechos y las necesidades especiales de los diferentes momentos de su desarrollo. No solo eso, sino que reducir la pobreza infantil es clave para reducir la pobreza del conjunto de la sociedad.

Los niños y adolescentes deben ser una prioridad a la hora de analizar y abordar la pobreza. Los argumentos son diversos, pero básicamente podemos centrarlos en los siguientes:

- Los niños, los más afectados por la pobreza: desde hace años, en los países desarrollados la pobreza tiene rostro de niño. Esto quiere decir, entre otras cosas, que la infancia y la adolescencia es el grupo de edad que presenta unos peores datos en cuanto a pobreza o exclusión social.
- Un momento vital crítico: que los niños o las niñas vivan en situación de pobreza tiene unos efectos en muchas de las esferas de

---

<sup>3</sup> Arias, M., Bello A., Von Bredow, M., González-Bueno, G. (2010). UNICEF España.

su vida (salud física y psíquica, desarrollo cognitivo, resultados educativos, inclusión y participación social, etc.), de ahí que hablemos de pobreza como un fenómeno multidimensional. Por el momento de desarrollo en que se encuentran y el grado de dependencia, los niños son muy vulnerables a todo lo que pasa en su entorno y la vivencia de la pobreza tiene en ellos unos impactos muy diferentes a los de la población adulta.

- Efectos más allá de la infancia: a menudo, vivir la pobreza en la etapa infantil genera consecuencias que se arrastran a lo largo de toda la vida. Incluso, la pobreza se llega a transmitir de generación en generación, razón por la cual acabar con este ciclo intergeneracional de la pobreza necesita que pongamos foco de manera prioritaria en los niños que se encuentran en situación de pobreza.

Definir y medir la pobreza infantil se convierte en una tarea compleja, al igual que sucede con el concepto general de pobreza. Históricamente se ha puesto en relación con la falta de recursos monetarios para adquirir productos y conseguir así un nivel de bienestar. Con este criterio se define un umbral por debajo del cual se considera que la persona se encuentra en situación de pobreza. Eso es lo que mide, precisamente, la tasa de riesgo de pobreza, que indica el porcentaje de personas que viven en hogares con una renta inferior al 60% de los ingresos familiares medianos<sup>4</sup>.

No obstante, desde ya hace años esta visión ha sido superada y se reconoce que **la pobreza infantil es multidimensional**: si bien hablamos de privación material también se identifica como clave el acceso a servicios básicos y factores vinculados a la exclusión y la discriminación. También se destaca la necesidad de un enfoque basado en los derechos humanos a la hora de definir la pobreza, medirla y darle respuesta.

A título ilustrativo, UNICEF definió la pobreza infantil como una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que impide a los niños y adolescentes disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencial o

---

<sup>4</sup> En concreto, la tasa de pobreza infantil se define como el porcentaje de niños que viven en hogares con una renta disponible equivalente inferior al 60% de los ingresos medianos correspondientes al tipo de hogar. En Cataluña, de acuerdo con los últimos datos de la Encuesta de condiciones de vida (ECV 2021), este umbral se sitúa en 23.723,60 €, para una familia de dos adultos y dos niños.

participar en la sociedad como miembros plenos y en condiciones de igualdad<sup>5</sup>.

En consecuencia, el análisis de la pobreza infantil también ha pasado de realizarse desde perspectivas estrictamente económicas a hacerlo de manera más vinculada a la exclusión social. Así, mientras que la pobreza hace referencia a los recursos de que dispone una persona para participar en el consumo y garantizarse unas condiciones de vida adecuadas, las situaciones de exclusión están vinculadas a los elementos que determinan la inclusión de una persona en la sociedad y que no dependen únicamente de la insuficiencia de estos recursos<sup>6</sup>.

En esta línea funciona el indicador europeo de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) para analizar la pobreza más allá de aspectos estrictamente monetarios. La tasa AROPE (acrónimo del inglés *At Risk of Poverty and social Exclusion*) es un indicador que complementa la medición de la pobreza basada en términos monetarios con aspectos de exclusión. Combina así factores de renta (pobreza relativa) con la privación material severa y la baja intensidad de trabajo<sup>7</sup>.

Por lo tanto, toda acción encaminada a dar respuesta a la pobreza infantil y adolescente debe tener en cuenta la especificidad y multidimensionalidad del fenómeno.

---

<sup>5</sup> UNICEF (2004). *Estado Mundial de la Infancia 2005. La infancia amenazada*. Nueva York. En esta misma línea, la 61a Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en el año 2007, definió la pobreza infantil de la siguiente manera: "Los niños y niñas que viven en la pobreza están privados de nutrición, agua y saneamiento, acceso a los servicios básicos de salud, refugio, educación, participación y protección, y aunque la escasez severa de bienes y servicios es perjudicial para todos los seres humanos, supone una amenaza y un daño mayor para los niños, que los deja sin la capacidad de ejercer sus derechos, alcanzar su pleno desarrollo y de participar plenamente como miembros de la sociedad".

Más recientemente, el Observatorio de la Infancia de Cataluña ha definido la pobreza infantil como "aquella situación multifactorial que va más allá de una carencia económica circunstancial o coyuntural, que sitúa al niño en desventaja para disfrutar de unos mínimos de calidad de vida. Una situación donde el niño se ve privado de los recursos y apoyos necesarios para sobrevivir, desarrollarse y poder prosperar, lo que les impide disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar de la sociedad como individuos y ciudadanos plenos y en igualdad de condiciones, y vivir lo que es considerada una vida adecuada en la sociedad de referencia".

<sup>6</sup> Ikuspegiak-Observatorio Infancia País Vasco (2013). *Pobreza infantil en Euskadi*. San Sebastián: Centro de Documentación y Estudios SIIS.

<sup>7</sup> La tasa AROPE es el porcentaje de una determinada población que se encuentra como mínimo en alguna de estas situaciones: en riesgo de pobreza o tiene privación material severa o, en el caso de los niños, vive en un hogar de baja intensidad de trabajo.

# 1. ¿Por qué hay que abordar la pobreza infantil ahora y aquí?

## **La pobreza infantil: una vulneración de la Convención sobre los Derechos del Niño**

La pobreza y la desigualdad que viven muchos niños, niñas y adolescentes en Cataluña tiene un impacto directo en sus mentes y en sus cuerpos. Afecta a muchas esferas de su vida –presente y futura–, y a menudo se transmite de generación en generación. Esto hace que haya que abordarlas de manera prioritaria.

Hay un argumento ético a considerar: no es admisible que, en países ricos y desarrollados, que cuentan con amplios recursos, siga habiendo unas cifras tan elevadas de niños en situación de riesgo de pobreza y exclusión. Pero, no solo eso. El abordaje de la pobreza infantil no depende de la buena voluntad de las administraciones e instituciones, sino que es una obligación legal derivada de la aprobación y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDI) de las Naciones Unidas<sup>8</sup>. La CDI, el tratado internacional más ratificado de la historia, recoge los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de los niños, niñas y adolescentes, a quienes reconoce como sujetos y ciudadanos de pleno derecho.

Desde el momento en que el Estado Español la ratificó, la CDI es una norma vinculante de nuestro ordenamiento jurídico y todas las administraciones deben velar por su cumplimiento, lo que las obliga a adoptar todas las medidas necesarias para dar efectividad a sus derechos (art. 4 de la CDI).

La pobreza impacta sobre un amplio conjunto de los derechos de los niños, los condiciona y a menudo se convierte en un freno para su realización, de ahí que hablemos de la pobreza como vulneración de los derechos de niños y adolescentes. Reducir la pobreza infantil es prioritario para garantizar a los niños, niñas y adolescentes un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual y social (art. 27 de la CDI). Pero este no es el único derecho de la CDI que al vivir en situación de pobreza queda amenazado. Así, sin ánimo exhaustivo, podemos incluir en esta lista el derecho a la no discriminación (art. 2), el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6), el derecho a la participación (art. 6), el acceso a la información (art. 17), el derecho al más alto nivel de salud (art. 24), el derecho a la educación (art. 28), el derecho al descanso, el recreo, al

---

<sup>8</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, fue ratificada por España el 30 de noviembre de 1990 y entró en vigor el 5 de enero de 1991 (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990).

juego y a participar en la vida cultural y artística (art. 31), etc. En definitiva, la lucha contra la pobreza infantil es clave para garantizar a todos los niños y niñas un buen comienzo de la vida y asegurar su desarrollo.

Por otro lado, la CDI no solo obliga a actuar prioritariamente contra la pobreza infantil, sino que también proporciona el marco general desde donde abordarla. Este marco no es otro que el de los derechos. La perspectiva de derechos no solo debe formar parte del "¿qué?" (lucha contra la pobreza), sino del "¿cómo?": no todo vale en nombre de la lucha contra la pobreza infantil, sino que hay que tener en cuenta en todo momento el conjunto de derechos inherentes a los niños, considerados individual y colectivamente.

### **La lucha contra la pobreza infantil: avanzar en pro de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible**

Más allá de una obligación jurídica, abordar la pobreza infantil es imprescindible para avanzar hacia una sociedad y un desarrollo humano más equitativos y sostenibles. La reducción de la pobreza en el conjunto de la sociedad empieza con los niños.

Teniendo en cuenta que la pobreza sitúa a los niños y adolescentes en situación de desventaja en su presente y a la vez muy a menudo se convierte en una trampa que los atrapa de por vida, no invertir y no abordar adecuadamente la pobreza y la desigualdad en la infancia, más allá de suponer una vulneración de los derechos, tiene un grave impacto sobre el conjunto de la sociedad y un coste que no nos podemos permitir. La pobreza y la desigualdad suponen un lastre para el crecimiento económico y limitan las oportunidades para que este crecimiento se traduzca a la vez en una reducción de la pobreza. No solo eso, sino que se convierten en un claro factor de desafección política y de inestabilidad social. Por lo tanto, no hay decisión más rentable social y económicamente que invertir en los niños, niñas y adolescentes.

Por todas estas razones, la lucha contra la pobreza infantil juega un papel clave para dar cumplimiento a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, el actual marco global de desarrollo que llama a la acción de todos los países<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Aprobada en el año 2015 por las Naciones Unidas, sus 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas son el resultado del esfuerzo y voluntad de la comunidad internacional para definir una agenda mundial equitativa y sostenible social, económica y ambiental para contribuir a hacer realidad los derechos humanos para todos. La Agenda 2030 ha supuesto un cambio de paradigma porque su universalidad reclama el compromiso de todos los estados, de manera que todos los países, sea cual sea su nivel de desarrollo, deben hacérsela suya y aterrizarla a todos los niveles administrativos y territoriales.

Precisamente, el ODS 1<sup>10</sup> de la Agenda 2030 hace referencia a la erradicación de la pobreza en todo el mundo y en todas sus formas y recoge, dentro de sus logros, la necesidad de erradicar la pobreza infantil y obtener resultados tangibles, lo que pone de relieve el consenso internacional existente al respecto.

## 2. ¿Cuál es la situación actual de la pobreza infantil en Cataluña?<sup>11</sup>

Aunque la crisis económica de 2008 y las decisiones políticas que redujeron el gasto social tuvieron un impacto muy importante sobre los niños catalanes, la pobreza infantil en Cataluña es algo estructural, muy elevada incluso en momentos de bonanza económica. La pobreza infantil sitúa a Cataluña en el furgón de cola de la UE<sup>12</sup>, con unos datos mucho peores que la mayoría de los 27 países que lo integran. Así, pues, ¿cuál es la situación en Cataluña?<sup>13</sup>.

---

Por un análisis de los retos relacionados con la Agenda 2030 en clave de infancia en Cataluña:

- UNICEF Comité Cataluña (2018). *No vale a soñar. La Agenda 2030 en clave de infancia en Cataluña*  
<https://www.unicef.es/cat/noticia/agenda-2030-catalunya>
- UNICEF Comité Cataluña (2020). *La Agenda 2030 en clave de infancia en Cataluña. 10 años para la acción*  
<https://www.unicef.es/cat/publicacion/la-agenda-2030-en-clave-de-infancia-en-cataluna-10-anos-para-la-accion>
- UNICEF Comité Cataluña (2022). *No vale a soñar. La Agenda 2030 en clave de infancia en Cataluña. Actualización del estado de los indicadores*  
<https://www.unicef.es/cat/publicacion/agenda-2030-infancia-cataluna>

<sup>10</sup> La Agenda 2030 también incluye el ODS 8 (trabajo digno y crecimiento económico) y el ODS 10 (reducción de las desigualdades).

<sup>11</sup> Teniendo en cuenta el objetivo de este documento, este apartado no pretende ser un análisis exhaustivo de la realidad de la pobreza infantil en Cataluña, sino apuntar algunos datos. Para un análisis de la pobreza en Cataluña pueden consultarse, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes documentos:

- Síndic de Greuges (2012). *Informe sobre la pobreza infantil en Cataluña*. Barcelona
- FOESSA (2022). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Cataluña*. Madrid
- Ayllón, S., Ramos, X. (2022). *Informe sobre el bienestar y el progreso social en Cataluña*. Monografía 28. Generalitat de Catalunya. Dep. de Economía y Hacienda. Barcelona

<sup>12</sup> Si observamos los datos por países que publica Eurostat, la tasa AROPE catalana, correspondiente a las personas de menos de 18 años (31,8%), solo es superada en la UE por Rumanía (41,5%), España (el dato del conjunto del Estado es del 33,4%), Bulgaria (33%), y Grecia (32%).

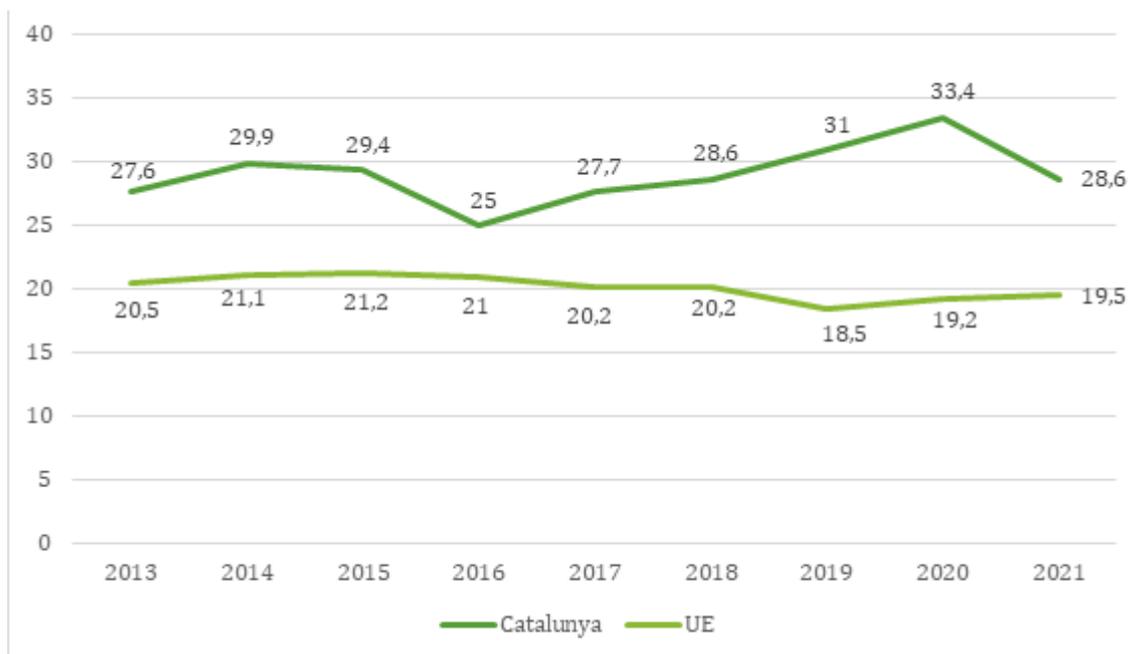
<sup>13</sup> Ver los siguientes documentos:

- UNICEF Comité Cataluña (2018). *No vale a soñar. La Agenda 2030 en clave de infancia en Cataluña*. Barcelona.

## Los niños, los más castigados por la pobreza

Según la Encuesta de condiciones de vida 2021, la última disponible, **el 28,6% de los niños y adolescentes en Cataluña están en riesgo de pobreza (400.400)**. Este dato nos sitúa lejos del conjunto de la UE (gráfico 1).

Gráfico 1: Evolución de la tasa de riesgo de pobreza de los niños (<18 años) (%). Cataluña y UE, 2013-2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de IDESCAT y EUROSTAT

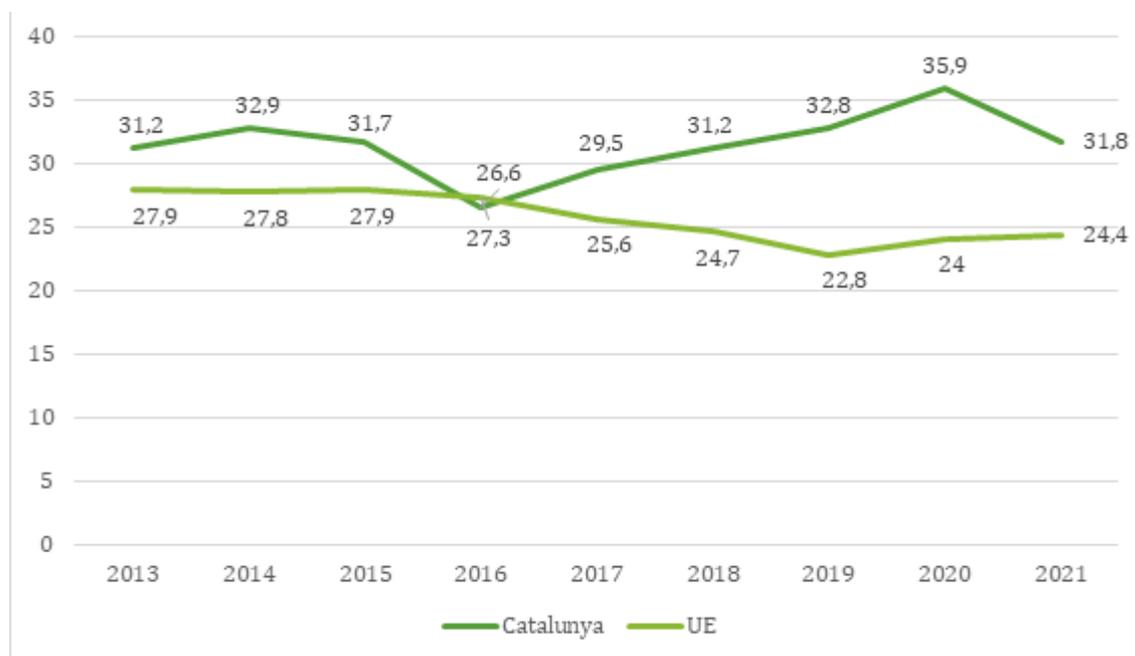
Si comparamos este dato con el de otros grupos de edad veremos como la pobreza infantil se sitúa casi 9 puntos porcentuales por encima de la del conjunto de la población catalana (19,9%) y más de 12 en el caso de las personas de más de 65 años (16,1%).

Si nos fijamos en la composición del hogar, el 24,3% de los hogares con hijos o hijas dependientes están en riesgo de pobreza, casi 9 puntos porcentuales por encima que en el caso de los hogares sin hijos dependientes (15,4%). La situación de las familias monoparentales es mucho peor, ya que más de la mitad se encuentran en riesgo de pobreza (51,9%).

- Mayordomo, E. "Agendar la equidad". *La Agenda 2030 en clave de infancia en Cataluña. 10 años para la acción* (2020). UNICEF Comité Cataluña. Barcelona.
- UNICEF Comité Cataluña (2022). *La Agenda 2030 en clave de infancia en Cataluña. Actualización del estado de los indicadores*.

En relación con la tasa AROPE<sup>14</sup>, el porcentaje es del 31,8% (446.500), más de 7 puntos porcentuales por encima del conjunto de la UE (24,4%). (Gráfico 2)

Gráfico 2: Evolución de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (ARPE) de los niños (<18 años). Cataluña y UE, 2013-2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de IDESCAT y EUROSTAT

En cuanto a las privaciones, el 16,9% de los niños y niñas menores de 16 años viven en hogares donde no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada. El 22,3% lo hacen en hogares que declaran presentar retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda principal, el 42,5% en hogares que no pueden hacerse cargo de gastos imprevistos, y el 9,1% no pueden permitirse disponer de un ordenador personal.

### ¿Y qué pasa con las políticas públicas?

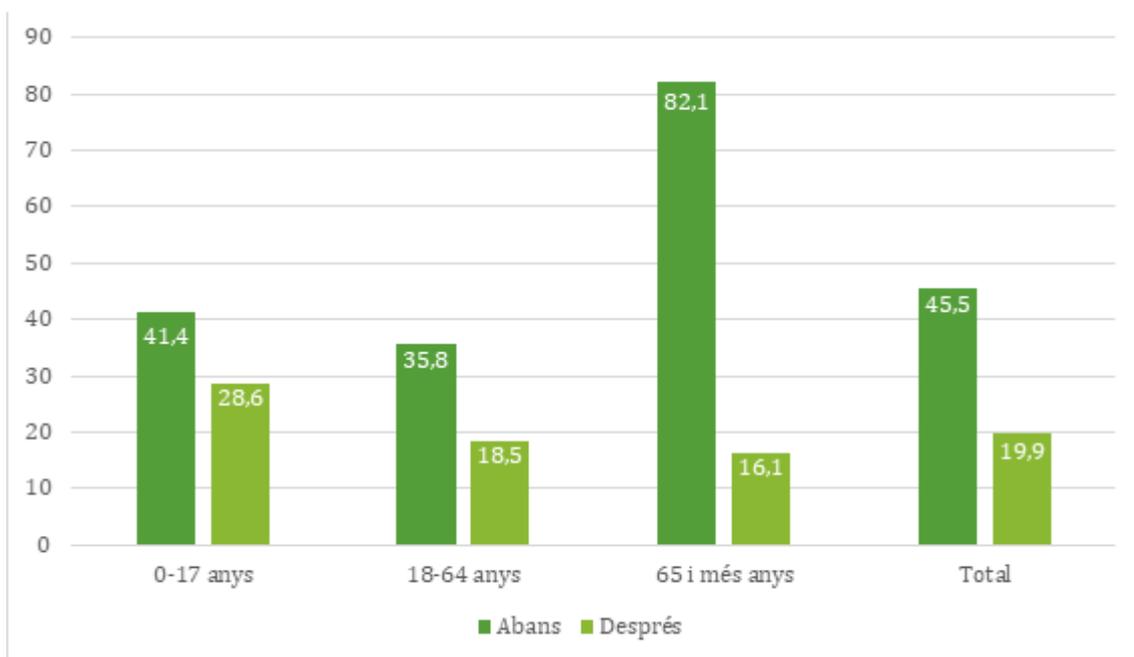
Más allá de que la inversión en protección social en Cataluña es del 0,8% del PIB<sup>15</sup>, hay que tener en cuenta que las transferencias sociales consiguen reducir menos la pobreza entre niños y adolescentes (menos de 13 puntos),

<sup>14</sup> La edición 2021 de la Encuesta de condiciones de vida incluye un cambio metodológico en cuanto a la tasa AROPE, cambio que afecta a dos de sus componentes, en concreto, el de baja intensidad en el trabajo y el de privación material y social severa. Más información en la nota de prensa de la ECV 2021 publicada por el IDESCAT y disponible en este enlace: <https://govern.cat/govern/docs/2022/06/29/09/45/4b8baeeb-b0c4-4df8-8295-59231096742a.pdf>

<sup>15</sup> Según los datos publicados en IDESCAT, que se corresponden al año 2014, la inversión en prestaciones de protección social en familia e hijos es del 0,8% del PIB.

cuando en el conjunto de la población llega a casi los 26 puntos y a 66, en el caso de los mayores de 65 años. (gráfico 3). Esto pone de manifiesto que las actuales políticas de transferencias sociales tienen un impacto limitado a la hora de reducir la pobreza entre el grupo de edad de niños y adolescentes.

Gráfico 3: Tasa de riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales, por grupos de edad. Cataluña, 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de IDESCAT

De este modo, se pone de manifiesto la necesidad urgente de abordar la pobreza infantil y adolescente desde todos los ámbitos y de manera transversal, para dar respuesta a un problema que, como se ha indicado, no solo supone una vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, sino que también supone un lastre que perjudica al conjunto de la sociedad.

### 3. ¿Cuáles son las políticas públicas para mitigar la pobreza infantil?

Tal y como se ha expuesto en las secciones anteriores, la pobreza infantil es multidimensional y no se define solo a partir de la ausencia de unas condiciones materiales específicas, sino que se expresa en factores diversos. Como consecuencia, las políticas y programas que se utilizan para hacerle frente también son muchos y diversos y buscan combatirla a través de la intervención en muchos ámbitos y a través de diferentes mecanismos.

Una de las dimensiones que permite ubicar las intervenciones según su lógica es la distinción *predistribución - redistribución*. Esta se utiliza en general para clasificar políticas pensadas para reducir la pobreza y las desigualdades sociales y, por lo tanto, también es útil para clasificar las políticas para combatir la pobreza infantil.

- Las **políticas predistributivas** son intervenciones pensadas para actuar sobre las causas de las desigualdades. Este tipo de intervenciones enfatizan que si se quiere reducir la pobreza y las desigualdades hay que incidir sobre los factores que las generan *ex ante*. El objetivo es evitar ciertas desigualdades a partir de acciones preventivas para que sean menos necesarias las correcciones redistributivas posteriores.
- Las **políticas redistributivas, en cambio**, son intervenciones pensadas para corregir las desigualdades generadas por el mercado. Estas políticas intervienen sobre los efectos del mercado *ex post*, es decir, corrigiendo los desequilibrios que genera. El Estado y las administraciones a través de la recaudación de impuestos y la transferencia de recursos intervienen con el objetivo de reducir las desigualdades de rentas.

Las políticas de predistribución y redistribución son, en la práctica, complementarias. Sin embargo, la distinción es útil para definir cuál es el foco de las diversas intervenciones para combatir la pobreza infantil (prevención vs. corrección) así como para entender: cómo contribuyen a combatirla, qué implicaciones tienen y en qué casos y contextos son más efectivas. Esta distinción permite también considerar cómo las medidas de infancia (no enfocadas directamente a los niños en situación vulnerable) funcionan para combatir la pobreza infantil.

A partir de este esquema general, dos recomendaciones de la Unión Europea, la Recomendación de la Comisión, de 20 de febrero de 2013, *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas*, y la más reciente

*Recomendación del Consejo de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea*, concretan el amplio repertorio de las políticas que hacen falta para abordar la pobreza de los niños, niñas y adolescentes de una manera integral.

En la Recomendación de 2013, se dividen las intervenciones en tres ejes fundamentales que permiten establecer una tipología general de medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social de la infancia: **el acceso a recursos adecuados, el acceso a servicios asequibles y de calidad, y la participación infantil.**

En cuanto al **acceso a recursos adecuados**, se centra, a su vez, en dos aspectos:

- **El apoyo al empleo de los adultos** en las familias en las que viven niños y niñas. Un empleo estable, de calidad y adecuadamente remunerado es un elemento clave para que los ingresos de los hogares y su estabilidad se constituyan en la primera barrera de protección de todo el hogar contra la pobreza. Las políticas de empleo, salariales y, de manera más concreta, las que promueven la inclusión activa, la formación para el empleo y el apoyo a la reinserción al empleo tras los permisos maternales y parentales, son algunas de ellas. Pero, en el caso de familias con niños, junto con estas medidas son indispensables otras directamente relacionadas, como son las políticas de conciliación entre la vida familiar y la laboral, la flexibilidad de las jornadas, los permisos laborales, o las políticas activas de no discriminación por razón de género. También juegan un papel clave, tanto en el acceso al empleo como en el acceso a servicios, las medidas orientadas a los niños y niñas, especialmente a los más pequeños, como la educación y el cuidado de la primera infancia.
- **Las prestaciones**, que actúan como apoyo a los ingresos familiares, son un instrumento empleado por las administraciones públicas a la hora de prevenir y luchar contra la pobreza infantil. Junto con las prestaciones de naturaleza económica, se pueden proporcionar otras en especie y relacionadas con derechos y necesidades concretos, como por ejemplo la alimentación, el cuidado de los niños y adolescentes, la educación, la salud, la vivienda, el transporte, o el acceso a las actividades deportivas o socioculturales. En este ámbito, a la hora de diseñar las prestaciones, algunos elementos se han demostrado críticos para su eficacia: el importe, la cobertura, la duración, los niveles de condicionalidad o las posibles barreras para acceder a ellas.

En cuanto **al acceso a servicios**, los ámbitos principales de intervención contra la pobreza y la exclusión social se pueden resumir en los siguientes puntos:

- **El acceso a servicios de educación y cuidado de la primera infancia, de calidad e inclusivos.** Esto pasa por garantizar que sean asequibles, gratuitos para los hogares con menos recursos, que se adapten a las necesidades de las familias (especialmente teniendo en cuenta las de las mujeres) y de los niños, y que sean capaces de detectar las necesidades de atención temprana especializada.
- **La mejora del impacto de los sistemas educativos en la igualdad de oportunidades,** que deben promover el éxito escolar de todos los niños, niñas y adolescentes. Es necesario aumentar la capacidad de los sistemas educativos para romper el ciclo generacional de la pobreza, lo que exige evitar el abandono prematuro (mucho más presente entre los chicos que entre las chicas) y garantizar que todos los niños y adolescentes puedan beneficiarse de las herramientas digitales y tengan acceso a materiales educativos, a través de becas y ayudas cuando sea necesario.
- La garantía de que todos los niños y las niñas puedan ejercer su derecho universal a **la atención sanitaria**, en particular a través de la prevención de enfermedades y la promoción de la salud, así como del acceso a servicios sanitarios de buena calidad. En este ámbito hay que prestar especial atención a aspectos como la discapacidad y la salud mental, especialmente ligados a la pobreza, o a la prevención de conductas de riesgo relacionadas con las adicciones o embarazos no deseados en la adolescencia.
- **El acceso a una vivienda digna** es un elemento clave de la lucha contra la pobreza, no solo por la gran cantidad de renta familiar que se orienta al alquiler o compra de la vivienda, sino por la necesidad de los niños, niñas y adolescentes de vivir en un entorno seguro y estable para su desarrollo, del cual la vivienda es una parte fundamental. En este ámbito se incluirían también el acceso a los servicios relacionados, como los energéticos.
- El refuerzo y la mejora de los **servicios sociales** orientados a las familias con hijos y, específicamente, los de protección de niños, niñas y adolescentes. Por un lado, esto exige prevenir y actuar de forma temprana en las situaciones de riesgo social, evitando en la medida de lo posible que estas se conviertan en situaciones de desamparo (por ejemplo, ayudar a las familias a desarrollar sus habilidades parentales) y, por otro, evitar soluciones que pasen por la institucionalización residencial de los niños y adolescentes, a favor

de soluciones familiares o comunitarias cuando se produce el desamparo.

- El acceso a una **alimentación adecuada y sostenible** es un reto para muchas familias, en particular para aquellas con rentas bajas. Dos aspectos son fundamentales en este tipo de medidas: el acceso a alimentos sanos y nutritivos, y la prevención de los malos hábitos de alimentación y las consecuencias que se derivan de ellos, como la obesidad infantil, con una incidencia mucho mayor entre los niños, niñas y adolescentes de los hogares en situación más vulnerable.

La **participación infantil** en actividades culturales, deportivas o de ocio, pero también en las decisiones privadas y públicas que les afectan, individualmente y como colectivo, es el tercer eje de grupos de medidas. Los niños, niñas y adolescentes son ciudadanos de pleno derecho, por lo que deben poder ser sujetos activos de las políticas y las medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión y, junto con sus familias, deben ser escuchados a la hora de implementarlas y evaluarlas. Hacer efectiva esta participación, entre otros extremos, supone:

- La eliminación de todo tipo de obstáculos relacionados con el coste, el acceso y las diferencias culturales, con el fin de garantizar que todos los niños y adolescentes puedan participar en actividades lúdicas, recreativas, deportivas y culturales fuera de la escuela.
- Formar a los profesionales y desarrollar herramientas para involucrar a los niños en la gestión de los servicios (educación, atención sanitaria, etc.) y consultarlos sobre la planificación de las políticas mediante mecanismos adaptados a su edad.
- La creación de estructuras de participación o el apoyo a la implicación de todos los niños, niñas y adolescentes a las ya existentes. Para que estas sean lo más representativas e inclusivas posible, son necesarias políticas activas para fomentar y apoyar la participación de los que proceden de entornos más vulnerables.

En toda esta enumeración de medidas y oportunidades de intervención hay dos aspectos que, por evidentes, no dejan de ser fundamentales en cualquier programa o política para que su aplicación tenga un impacto real en la reducción de la pobreza infantil:

- Las medidas y su diseño deben incorporar la perspectiva de derechos de los niños y, por tanto, tener una mirada específica en ellos y ellas, de manera que sus derechos y necesidades se prioricen y se tengan en cuenta en su implementación en función de su edad y su nivel de

desarrollo, su sexo y género y de su contexto familiar, económico y social.

- Las medidas deben tener un foco especial en los niños y los hogares en situación de pobreza, haciendo un esfuerzo especial para llegar a los hogares y a las situaciones más vulnerables, así como tener en cuenta las características de cada uno de estos hogares y sus miembros.

#### 4. ¿Qué es la perspectiva 'Qué funciona'? ¿Cuál es su valor añadido al combatir la pobreza infantil?

Uno de los avances más importantes que últimamente va tomando más fuerza en los países de nuestro entorno es la creencia de que la evidencia científica debe tener un papel mucho más relevante en el diseño e implementación de políticas públicas. Lo que se conoce como **política informada en la evidencia** pretende poner a disposición de las entidades públicas el conocimiento científico más riguroso como elemento central para diseñar 'soluciones públicas a determinados problemas sociales'. Se trata, entonces, de un posicionamiento que defiende que toda política y práctica debería justificarse a partir de la mejor evidencia existente y de sus posibles efectos.

Dicho en otras palabras, la política informada en la evidencia no debería decir a los decisores públicos qué deben hacer, pero sí explicar por qué unas acciones y no otras permiten llegar a alcanzar mejoras de determinados problemas sociales que justifican la existencia de toda política pública. Sin embargo, sí se convierte en un instrumento muy valioso de contraste con otras formas de conocimiento empleadas de forma habitual en el diseño de políticas públicas (como pueden ser las de los profesionales que trabajan en primera línea o la propia de las personas que sufren la problemática). Por lo tanto, y este es un aspecto clave para tener en cuenta, la política informada en la evidencia no sustituye otras formas de conocimiento, sino que más bien las pone en relación y potencia el diálogo entre diferentes formas de conocimiento.

Por lo tanto, ¿cuáles serían los principales aspectos que caracterizan la propuesta que se desprende del diseño de políticas públicas informadas en la evidencia? De entrada, el primer elemento importante es entender qué ventajas y limitaciones que aporta la evidencia científica. En segundo lugar, estar al corriente sobre los últimos avances (y debates) científicos sobre una determinada área temática de conocimiento. En tercer lugar, dedicarse a testar por qué una determinada problemática social mejora o empeora de acuerdo con determinadas soluciones destinadas a hacerle

frente. Es decir, entender los mecanismos y principios que explican la mejora o empeoramiento de un determinado problema social, juntamente con las actividades y experiencias de los actores sociales que están implicados. Por ejemplo, ¿por qué los programas de búsqueda de empleo no son útiles para los mayores de 55 años? o ¿por qué el apoyo emocional y psicológico es clave para este perfil de parados? En cuarto lugar, ser crítico con el conocimiento que se da por hecho para solucionar una determinada problemática social. Por ejemplo, 'todos sabemos que, para mejorar la vida de los parados de larga duración, hay que hacer X e Y'. Afirmaciones como esta, las cuales pueden ser ciertas e incluso legítimas, son las que reafirman la duda y esperan a buscar evidencia para averiguar hasta qué punto las intuiciones van en la buena dirección. En quinto lugar, priorizar la evaluación de políticas públicas como forma de generar conocimiento científico sobre una determinada política pública. La evaluación muchas veces puede ser incómoda ya que pone en cuestión aquello que inicialmente se cree que funcionará, e incluso puede ser costosa. Sin embargo, el coste de no evaluar una política pública siempre será a largo plazo más alto que el de hacerlo. En sexto lugar, interés por el contexto local. La evidencia científica nos pondrá al alcance programas e intervenciones que mejoran una problemática social específica en determinados lugares, a menudo alejados de nuestro contexto más inmediato. Por lo tanto, uno de los pasos necesarios a realizar es adaptar estos aprendizajes sobre 'lo que funciona' al entorno local, lo cual tendrá sus propias exigencias y especificidades.

Prestar atención a los condicionantes del entorno inmediato es un paso necesario para no caer en la tentación de hacer mimesis con intervenciones que funcionan en contextos completamente alejados del nuestro. Finalmente, entender que no toda la evidencia vale para responder preguntas relativas al 'qué funciona' para mejorar una determinada problemática social. Es decir, adquirir algunas nociones básicas sobre metodología científica para juzgar la calidad de la evidencia científica que se pueda emplear para diseñar una determinada intervención pública.

Por tanto, ¿cómo es que, a pesar de las características tan prometedoras, la política informada en la evidencia no es todavía una práctica habitual? La respuesta radica en aspectos tanto prácticos como: ¿cómo identificamos el conocimiento más robusto sobre una determinada materia? ¿De dónde sacamos el tiempo para buscarlo y revisarlo? ¿Cómo lo traducimos a nuestro contexto? ¿Cómo lo hacemos valer ante otras formas de conocimiento (inercias institucionales, intereses políticos, valores culturales, presiones mediáticas...) que suelen tener una mejor posición y capacidad de incidencia en el diseñar políticas públicas?

Con la publicación que inicia esta colección, se quiere dar un paso adelante para afrontar estos retos en un ámbito tan importante como es el de la

pobreza infantil en Cataluña. Es decir, el 'qué funciona contra la pobreza infantil' se propone como objetivo analizar la efectividad de las intervenciones dirigidas a mitigar la pobreza infantil, con la finalidad última de aportar evidencia empírica a los procesos de toma de decisiones y diseño de políticas públicas en este ámbito. En otras palabras, las preguntas a las que quiere dar respuesta este proyecto son:

- ¿Cuáles son los servicios, recursos y políticas más importantes en la lucha contra la pobreza y exclusión social infantil?
- ¿Qué dimensiones y medidas de resultado emplean estas políticas? ¿Cómo se relacionan con la pobreza infantil?
- ¿Son efectivas estas iniciativas? ¿Lo son igual para todos?
- ¿Cuáles son los principales ejes/retos a tener en cuenta para la implementación de políticas para que puedan reducir la pobreza infantil en nuestro contexto?
- ¿Existen ejemplos de buenas prácticas que se pueden tomar como modelos para la mejora del diseño de estas políticas en casa?

Como se ha dicho, el objetivo de estas publicaciones no es evaluar directamente los impactos de diferentes programas o políticas públicas. Su intención es recoger y analizar lo que otros estudios rigurosos han dicho sobre la efectividad de tales políticas. En este sentido, el 'qué funciona contra la pobreza infantil' pivotará en revisiones sistemáticas de la literatura<sup>16</sup>. Cuando esto no sea posible, se incluirán referencias primarias de evaluaciones de programas realizadas con métodos experimentales o cuasiexperimentales.

El 'qué funciona contra la pobreza infantil' tiene, además, dos características más. Por un lado, este proyecto aspira a evidenciar relaciones causales entre una determinada intervención o política y la mejora de la problemática social a la que da respuesta. Es decir, intenta ver si intervenciones como las transferencias directas de renta, medidas de conciliación laboral y familiar, entre otras, mejoran de forma causal, por ejemplo, aspectos como el nivel de riqueza familiar, el bienestar subjetivo de los niños, su desarrollo cognitivo o, finalmente, el rendimiento educativo. Esta pretensión implica que se juzgará la calidad de la evidencia existente y decantará por aquella que se ha elaborado a partir de metodología rigurosa para establecer relaciones causales – diseños

---

<sup>16</sup> Para más información, véase J. Sanz, Guía práctica 16. Las aportaciones de las revisiones sistemáticas de la literatura al diseño de políticas públicas. Ivàlua, 2020.  
<http://bit.ly/3LsjGHO>

experimentales con grupo de comparación y, en algunos casos, de estudios con diseños cuasiexperimentales. Por otra parte, este proyecto presta especial atención a la difusión y transferencia de la evidencia generada. Y lo hace mediante un formato de publicación ágil y afable, pensado para una audiencia no técnica. El objetivo no es otro que favorecer el uso de las revisiones de evidencias en las actuales políticas públicas contra la pobreza infantil, para que los decisores públicos las tengan como punto de referencia para articular y acotar tales políticas. En este sentido, se ha optado por una revisión de evidencia de extensión corta, con una ordenación muy clara de los contenidos, con cuadros de casos prácticos e ilustrativos y, finalmente, con un lenguaje llano y rehuyendo complejidades técnicas innecesarias.

De esta manera, el 'qué funciona contra la pobreza infantil' hace una selección de los temas de actualidad y que se convierten en estratégicos para definir la hoja de ruta contra la pobreza infantil en los próximos años. La selección temática se realiza en el seno del grupo motor del proyecto (primer elemento de gobernanza), teniendo en cuenta la información existente sobre la evolución de la pobreza infantil en Cataluña y las medidas que se proponen desde las administraciones públicas para hacerle frente. Esta selección temática se valida con un grupo de personas expertas (segundo elemento de gobernanza), con un conocimiento profundo de la pobreza infantil en Cataluña. Los expertos de este grupo provienen de forma paritaria del ámbito académico, de la administración pública y del tercer sector social.

Una vez se han seleccionado los temas relevantes, se encarga a un experto académico que elabore la revisión de evidencia. Esta publicación pasará una doble validación, tanto por el grupo motor del proyecto como del grupo de personas expertas. El objetivo de esta doble validación es asegurar la verosimilitud y potencialidad de uso de las síntesis de evidencia en el diseño de políticas públicas.

## 5. La primera síntesis de evidencia: sobre la importancia de las intervenciones dirigidas a la etapa 0-3 de los niños.

**An ounce of prevention is worth a pound of cure  
Benjamin Franklin (atribuida, 1736)**

Benjamin Franklin, uno de los primeros bomberos profesionales de los Estados Unidos de América, recomendaba ya hace unos 300 años que la prevención de un incendio compensa en creces su extinción. Esta premisa se convierte en el argumento central que se defiende en esta primera síntesis del 'qué funciona contra la pobreza infantil': todas las acciones que se puedan hacer contra la pobreza infantil en las primeras etapas de vida (de cero a tres años) serán un paso muy importante para evitar la pobreza infantil y la exclusión social más adelante.

El impacto negativo de la pobreza infantil en las primeras etapas de vida se asocia a un mal desarrollo tanto físico como cognitivo, resultados educativos malos y peores en maduración socioemocional. Además, estos efectos perniciosos se convierten en más intensos dependiendo de los años de pobreza severa en los que se pueden ver abocados a vivir una parte muy importante de la infancia en Cataluña. En este sentido, esta primera síntesis trabaja sobre el supuesto de que las intervenciones en la etapa 0-3 para mitigar la pobreza infantil son cruciales para cambiar las trayectorias vitales de estos niños y evitar su pervivencia en una pobreza prolongada.

A su vez, un aspecto importante para avanzar en esta dirección es acometer qué políticas son las más adecuadas para esta etapa 0-3. Apoyándonos en el abordaje que se propone desde la política informada en la evidencia, el objetivo de esta primera síntesis será averiguar el grado de efectividad de las diferentes medidas existentes contra la pobreza infantil para la etapa 0-3, con el objetivo final de ofrecer un conjunto de recomendaciones sobre cómo se podrían priorizar estas políticas ahora y aquí. Es decir, elementos para informar las políticas en casa, dirigidas a combatir la pobreza infantil en las primeras etapas de vida, pero hacerlo desde el conocimiento que aporta el grado de efectividad de las experiencias internacionales más relevantes en este ámbito. Asimismo, en esta primera síntesis se pondrá también el énfasis en cuáles son las principales características de las políticas que funcionan para combatir la pobreza infantil, con el objetivo de dar instrumentos útiles para avanzar en su implementación en Cataluña.



Projecte de recopilació, anàlisi i transferència d'evidència per a millorar  
les polítiques públiques destinades a mitigar la pobresa infantil

Un projecte de:

