

ESTRATEGIA DE GARANTÍA INFANTIL DE EUSKADI 2030



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	3
1. CARACTERÍSTICAS DEL DOCUMENTO.....	4
2. LA GARANTÍA INFANTIL EUROPEA	6
3. DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES Y RETOS PRIORITARIOS	7
3.1. EVOLUCIÓN DEL CONTEXTO SOCIAL Y DE LAS POLÍTICAS	7
3.2. MARCO INTERNACIONAL NORMATIVO Y DE PLANIFICACIÓN.....	9
3.3. LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN EUSKADI	12
3.4. POLÍTICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN EUSKADI.....	24
3.5. UN NUEVO MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	28
4. BASES PARA UN MODELO VASCO DE GARANTÍA INFANTIL	34
4.1. MARCO CONCEPTUAL	34
4.2. PRINCIPIOS RECTORES, MISIÓN Y VISIÓN DE LA ESTRATEGIA	38
5. ORIENTACIONES.....	40
5.1. RETOS	40
5.2. EJES Y AMBITOS DE ACTUACIÓN	41
5.3. OBJETIVOS GENERALES	42
6. GOBERNANZA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	43
6.1. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ESTRATEGIA.....	43
6.2. GOBERNANZA, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.....	44
6.3. MATRIZ DE INDICADORES	45

PRESENTACIÓN

Las niñas, niños y adolescentes son personas *titulares de derechos, protagonistas de su presente y constructoras activas de su futuro* y del futuro de la sociedad vasca. Esta es la perspectiva de la Ley 2/2024, de 15 de febrero, de infancia y adolescencia, de la que esta Estrategia constituye un primer desarrollo.

La garantía infantil es un medio fundamental para el ejercicio efectivo de los derechos, la vida plena y la participación social desde la infancia. Y también para asegurar la igualdad de oportunidades.

Con esta perspectiva, la estrategia aborda el acceso de las y los niños y adolescentes a los derechos y a las oportunidades para impulsar sus proyectos de vida, incidiendo de forma novedosa en áreas fundamentales, pero no siempre consideradas, como el ocio y la cultura, así como en su participación social y política.

Y lo hace con una perspectiva centrada en la *promoción del ejercicio efectivo de todos los derechos por todas las niñas, niños y adolescentes*, prestando necesariamente particular atención a la primera infancia, como una etapa clave, así como a la infancia en exclusión o vulnerable.

En una Euskadi en transformación y crecientemente diversa es imprescindible impulsar una política de infancia y adolescencia, y familias, basada en los principios de calidad, eficiencia, universalidad y solidaridad, adecuándola a la diversidad de niños, niñas, adolescentes y familias, y prestando particular atención a las más vulnerables en aras de la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

Así, la Estrategia de Garantía Infantil de Euskadi es una estrategia de amplio espectro que reconoce a todas las niñas, niños y adolescentes como sujeto de derechos y protagonistas de su desarrollo. Y constituye un soporte para ampliar sus oportunidades, impulsando la triple función de prevención, promoción y protección, y adoptando medidas de acción positiva dirigidas a la infancia más vulnerable, desplegando de este modo las previsiones de la ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia.

En todo ello la estrategia vasca se alinea con la Garantía Infantil Europea, comenzando por asegurar los seis derechos y servicios que esta define. Y persigue así que las y los niños y adolescentes vean cubiertas sus necesidades básicas, conozcan y desarrollos sus capacidades, definan y construyan su proyecto vital con una mirada abierta, expresen sus opiniones e incidan en su entorno, contribuyendo a transformarlo y hacerlo más amigable para la infancia y adolescencia, en su diversidad.

Como la Recomendación de la Comisión Europea <<Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas>>, la estrategia considera la política de infancia y adolescencia expresión fundamental del paradigma inversor. Y con un enfoque de igualdad de derechos y oportunidades presta atención a la preparación (prevención y promoción) junto a la reparación (protección). Con este enfoque y funciones, que comparte con la ley vasca, busca romper el ciclo de las desventajas y la transmisión intergeneracional de la pobreza.

De este modo, la Estrategia de Garantía Infantil de Euskadi, y los sucesivos planes interinstitucionales que la desarrollos, representan una inversión social de primer orden. Una garantía de derechos y oportunidades para impulsar los proyectos de vida de todas las niñas, niños, adolescentes y sus familias, y un medio clave de igualdad, participación y cohesión social.

Nerea Melgosa Vega
Consejera de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico

1. CARACTERÍSTICAS DEL DOCUMENTO

Es un documento de bases

El presente documento sienta las bases de la Estrategia de Garantía Infantil de Euskadi (en adelante EGIE), en el marco de la Garantía Infantil Europea. *Y, como documento de bases, busca orientar la planificación de las instituciones competentes en los diversos ámbitos de la garantía infantil, así como de otros sectores con capacidad de incidir en las condiciones de vida, el ejercicio efectivo de derechos y las oportunidades de las niñas, niños y adolescentes (en adelante NNA¹) que viven en Euskadi.*

Las bases que establece el documento se concretan después en retos, ejes, ámbitos de actuación y objetivos generales, de carácter estratégico, que constituyen orientaciones para la acción del sector público, en cooperación con las familias y comunidades, la iniciativa social (tercer sector social) y las empresas.

Orientaciones que las instituciones competentes y otros agentes que intervienen en los ámbitos propios de la garantía infantil considerarán al planificar su acción, adaptándolas a su realidad concreta.

En particular, el V Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias y la Infancia y Adolescencia conectará con la EGIE y tomará en consideración dichas orientaciones, así como la amplia batería de recomendaciones y actuaciones relacionadas con cada objetivo estratégico (apartado quinto de este documento) que fueron identificadas en el proceso para elaborar la EGIE. Este documento, por ser un documento de bases, no las recoge, pero las instituciones y entidades, tras su estudio, podrán incorporarlas a su planificación.

Es un documento encuadrado en la Garantía Infantil Europea y que la despliega

En el marco de la Garantía Infantil Europea, la EGIE se orienta a las NNA **en situación de necesidad**, y sus familias, incluyendo: a) las situaciones de exclusión social, pobreza o riesgo de ellas; b) las situaciones de vulnerabilidad que, sin pretensión de exhaustividad, se listan en este documento; c) los supuestos de pobreza, exclusión o privación que define la *Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo por la que se establece una Garantía Infantil Europea*:²

“son niños necesitados las personas menores de dieciocho años que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social; se trata de niños que viven en hogares en riesgo de pobreza, que sufren privación material y social grave o cuya intensidad de trabajo es muy baja”³.

La estrategia vasca se centra en los derechos y ámbitos que la Garantía Infantil Europea prioriza: educación y cuidado infantil, asistencia sanitaria, educación obligatoria, postobligatoria y actividades extraescolares, vivienda y alimentación saludable.

¹ En este documento el acrónimo NNA (Niñas, Niños y Adolescentes) se entiende referido, en todos los casos, a personas menores de edad. Es decir, las comprendidas entre los 0 años y la mayoría de edad.

² Si bien se opta por mantener el término garantía “infantil”, tanto la estrategia europea como la vasca incluyen a la población adolescente. Por otro lado, respetando las citas literales, se adopta un lenguaje inclusivo desde el punto de vista del género. Asimismo, se evita el término “niños necesitados”, prefiriendo el de niños, niñas y adolescentes “en situación de necesidad” o “en necesidad”.

³ Esta apuesta se apoya en la constatación de que los enfoques universales son menos estigmatizantes, más eficaces y socialmente sostenibles que los focalizados. Así, por ejemplo, existe evidencia suficiente para afirmar que los países que compensan los costes de la crianza para el conjunto de las familias con hijos/as son los que más reducen la intensidad de la pobreza de las familias con hijas/os y lo hacen, además, reduciendo en mayor medida la distancia entre el número de hijos e hijas deseado y real. Ello no impide que la EGIE persiga adaptar las respuestas a las necesidades específicas de cada grupo (según su edad, situación...), persona y familia, de acuerdo con los principios de solidaridad (adecuación a la diversidad) y personalización de la atención, propios del modelo comunitario.

Asimismo, desde una concepción amplia de la garantía infantil, que comparte con la Garantía Infantil Europea, incluye otras cuestiones clave: el empleo y la garantía de ingresos; las ayudas o prestaciones económicas a las familias; la cultura, el ocio y el deporte inclusivos; y la participación de las NNA.

Método seguido para su elaboración

Para elaborar este documento se han realizado las siguientes actividades:

- Un taller con personal técnico representante de las instituciones públicas competentes en los ámbitos de la garantía infantil. En él se presentaron elementos básicos para el diagnóstico, se planteó una primera propuesta relativa a los criterios, objetivos y características generales de la estrategia, y se debatió sobre los contenidos de esta con una veintena de personas participantes.
- Un taller con profesionales y representantes de entidades del Tercer Sector Social que trabajan en el ámbito de la infancia y la adolescencia. Con idéntico contenido y metodología, en él participaron también una veintena de personas.
- Una sesión de participación con un grupo de adolescentes, en colaboración con el Consejo de Adolescentes de la institución del Ararteko, dinamizada mediante una metodología específica para posibilitar la expresión de sus opiniones y la recogida de sus aportaciones.
- Una encuesta online a representantes de las instituciones y profesionales técnicos/as de entidades del Tercer Sector Social que trabajan en el ámbito de la infancia y la adolescencia, tras la realización del respectivo taller y a fin de recoger sus aportaciones sobre todos los apartados de la estrategia (diagnóstico, orientación, articulación, etc.) mediante un cuestionario abierto y sin límite de caracteres.

Se ha realizado también un trabajo de recopilación de los datos disponibles sobre la situación de la infancia y la adolescencia en Euskadi, en relación con diversos ámbitos de la garantía infantil, y de análisis del marco normativo y de planificación de las políticas de infancia y adolescencia, y también de familias.

Respecto a la estructura del documento, tras este primer apartado, se identifican las principales características de la Garantía Infantil Europea para incidir después en la evolución de las necesidades y las políticas.

Posteriormente, se sientan las bases de un Modelo vasco de Garantía Infantil y se establecen las orientaciones para la planificación estratégica, así como los mecanismos de gobernanza, seguimiento y evaluación.

2. LA GARANTÍA INFANTIL EUROPEA

La Garantía Infantil Europea (*European Child Guarantee*) se estableció en la Recomendación (UE) 2021/1004, del Consejo de 14 de junio de 2021, aprobada por unanimidad por los Estados miembros, a fin de romper el ciclo de la pobreza infantil y que todas las NNA se desarrollos en igualdad de oportunidades.

Para ello, las administraciones públicas, en el marco de sus competencias, deben garantizar a todos los NNA el acceso a **seis derechos**:

- Educación y cuidado infantil (en las primeras etapas).
- Asistencia sanitaria.
- Educación y actividades escolares (incluidas las extraescolares).
- Vivienda adecuada.
- Alimentación saludable; y al menos una comida saludable por día lectivo.

El objetivo de la Garantía Infantil Europea es **prevenir y combatir la exclusión social y romper el ciclo de la pobreza infantil** garantizando el acceso de todas las NNA a estos seis derechos y servicios básicos.

Así, en el marco de una política dirigida a todas las personas hasta la mayoría de edad, **prioriza a las NNA en mayor vulnerabilidad** debido a factores como la pobreza, la exclusión, la discriminación, la discapacidad, la migración, el abuso o la negligencia. Mediante la lucha contra la pobreza infantil y el fomento de la igualdad de oportunidades, la Garantía Infantil Europea contribuye a la defensa de los derechos de las NNA y a la promoción de su ejercicio efectivo por todas ellas.

Concretamente la Comisión Europea establece el compromiso de garantizar a todos los NNA una atención de alta calidad en la primera infancia, incluido: a) el acceso efectivo y gratuito a la educación infantil; b) un acceso efectivo a la educación y actividades escolares; c) el acceso a una alimentación saludable, asegurando al menos una comida sana cada día de escuela; d) un acceso efectivo y gratuito a la asistencia sanitaria; e) y un acceso efectivo a una vivienda adecuada.

Para ello, la Recomendación propone medidas como:

- crear un marco de actuación para abordar la exclusión social de las NNA;
- detectar y abordar los obstáculos, económicos y de otro tipo, para su participación en la educación infantil y en la atención a la primera infancia, la educación y las actividades escolares;
- proporcionar, como mínimo, una comida saludable cada día de escuela;
- garantizar el suministro de materiales educativos, incluidas herramientas educativas digitales, libros, uniformes o cualquier otra vestimenta necesaria;
- proporcionar el transporte a los centros de educación infantil y de atención a la primera infancia, así como al conjunto de centros educativos;
- garantizar un acceso equitativo e inclusivo a las actividades escolares, incluida la participación en viajes organizados por los centros y en actividades deportivas, recreativas y culturales;
- poner en marcha programas accesibles de promoción de la salud y prevención de enfermedades dirigidos a las NNA destinatarias y a sus familias;
- facilitar un acceso prioritario y oportuno a viviendas sociales o a las ayudas para la vivienda a las NNA destinatarias y a sus familias.

Se trata también de avanzar en la detección y abordaje precoz de las **situaciones de vulnerabilidad**, en las que se centran la Garantía Infantil Europea y esta estrategia.

Situaciones de vulnerabilidad de NNA, hasta la mayoría de edad, que incluyen el riesgo de exclusión social, la exclusión y la pobreza, considerando cuando corresponda, las desventajas específicas de aquellos NNA:

- sin hogar o que sufren privación grave en materia de vivienda (en situación de exclusión residencial grave);
- con discapacidad;
- con problemas de salud mental;
- de origen migrante o pertenecientes a una minoría étnica (en particular de etnia gitana);
- que reciben asistencia alternativa (especialmente quienes viven en centros de acogida);
- en situaciones familiares precarias.

En definitiva, la Garantía Infantil Europea:

- Define un marco de acción común para los Estados miembros y proporciona financiación y apoyo técnico para implementar medidas específicas como la **identificación temprana** de las NNA en situación de vulnerabilidad, su acceso a servicios de salud y educación de calidad, su participación en las decisiones que les afectan o la formación de profesionales, entre otras.
- Es el primer instrumento político de la Unión para atajar las desventajas y la exclusión en la infancia y adolescencia que, a menudo, se reproducen en la vida adulta y pone en práctica el principio 11 del Pilar Europeo de Derechos Sociales sobre la asistencia y apoyo a la infancia y adolescencia.

Adicionalmente, la Comisión Europea ha establecido que los Estados cuenten con un Plan de Acción para implementarla. En el caso de Euskadi, la herramienta de planificación de las administraciones públicas vascas será el V Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias y la Infancia y Adolescencia, alineado con este Documento de Bases.

Los elementos básicos identificados en los planes estatales aprobados en la Unión Europea, tras su análisis, han sido tenidos en cuenta para elaborar este documento.

3. DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES Y RETOS PRIORITARIOS

3.1. EVOLUCIÓN DEL CONTEXTO SOCIAL Y DE LAS POLÍTICAS

Políticas universales e integrales, con una triple función y orientadas a derechos

La Estrategia de Garantía Infantil de Euskadi (EGIE) responde a cambios profundos, operados durante décadas, en la percepción social de las y los NNA, de sus derechos y capacidades, y de su rol social.

Socialmente, las NNA ya no son considerados personas “en potencia” ni se asocia el crecimiento o desarrollo personal a una etapa concreta de la vida. Todos y todas estamos “en construcción” y podemos aprender a lo largo de la vida, desplegando nuevos roles y capacidades. Y en cualquier etapa, somos sujetos de derechos y obligaciones, y partícipes de la sociedad, frente a la centralidad y el valor social otorgados tradicionalmente a la etapa de trabajo, productivo o reproductivo.

La igualdad y la equidad, como valores que informan la sociedad vasca, van transformando la atribución social de roles en base al género, la edad o la discapacidad, modificando también la percepción que la sociedad tiene de las NNA, de los términos de su relación con las personas adultas, de sus derechos, de sus roles y de su contribución social.

En las políticas de infancia y adolescencia, estos cambios conectan con otros operados en las funciones del sector público.⁴ Así, además de asegurar la *protección*, las políticas públicas impulsan la *prevención y promoción*. Y más allá de la *reparación* impulsan la *preparación*, reforzando las oportunidades de las NNA y sus familias, y el capital humano y social, propiciando el desempeño de nuevos roles por las NNA, incluyendo su participación social y política.

De este modo, desde un enfoque de derechos e igualdad de oportunidades, la política de infancia y adolescencia pasa a considerarse una inversión. De hecho, constituye la expresión más clara del paradigma inversor o del Estado inversor, que recoge la Recomendación de la Comisión, de 20 de febrero de 2013: *<<Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas (2013/112/UE)>>*.

Se configuran así políticas integrales, con una triple función, y universales, orientadas al ejercicio efectivo de todos los derechos por todas las NNA y la ampliación de las oportunidades para el desarrollo de sus proyectos de vida, considerándoles sujetos de derechos y participes, y miembros activos, de sus familias, comunidades y sociedad, incidiendo en sus capacidades e impulsando su participación social y política, en particular en las políticas que les afectan de acuerdo con el principio de diálogo civil.

Políticas de transición

Si fijamos la mirada en esta década y la siguiente, la política de infancia y familias, como otras políticas sociales, constituyen *políticas de transición* vinculadas a los profundos cambios, sociales y demográficos, que afrontan la sociedad vasca y europea, en un contexto global.

Una sociedad vasca crecientemente envejecida, que precisa rejuvenecerse y actualizar el compromiso intergeneracional. Una sociedad vasca cada vez más diversa y que precisa mantener sus niveles de igualdad y cohesión, en este nuevo contexto, e impulsar el enfoque de género e interseccional.

Así, la política de infancia y familias conecta con la Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico y con la necesidad de asegurar la cohesión social y profundizar en ella en un contexto de transición social y desde el principio de coherencia de políticas.

El envejecimiento de la sociedad y su necesario rejuvenecimiento, así como nuestro desarrollo económico y las necesidades del mercado de trabajo están generando, entre otros aspectos, una dinámica de flujos migratorios crecientes que requieren respuestas innovadoras para sostener y profundizar los niveles de cohesión social y bienestar alcanzados por la sociedad vasca.

Por otro lado, el aumento de la desigualdad constituye un fenómeno común en sociedades occidentales que se encuentran en procesos similares de transición social y demográfica e, incluso, en un contexto de bienestar creciente como el nuestro. Así, en el ámbito de la garantía infantil, la pobreza infantil afecta en mayor medida a los hogares conformados por familias numerosas o monomarentales con hijos e hijas, en muchos casos, de origen migrante, aumentando las desigualdades entre NNA y, por otro lado, entre la infancia y otros grupos etarios.

Por todo ello, no cabe analizar ni abordar hoy correctamente la realidad de la pobreza y la exclusión, o su riesgo, ni plantear el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos de las NNA, sin tomar en consideración el impacto del género, de la edad y de los flujos migratorios, o de otros factores como la discapacidad, en los datos actuales y las series históricas, en las nuevas y diversas necesidades, y en la adecuación de las respuestas a ofrecer a las NNA y sus familias.

⁴ No sólo en las políticas de infancia y adolescencia. Estas transformaciones de largo recorrido se promueven también desde las políticas de igualdad de mujeres y hombres, lucha contra el edadismo, acogida e inclusión de las personas migrantes o impulso de la plena inclusión de las personas con discapacidad. E implican, siempre, adoptar una perspectiva que además de la protección, incluye la prevención y la promoción de la autonomía y la autodeterminación.

Es en este contexto en el que se han de garantizar los derechos y asegurar la igualdad de oportunidades de todas las NNA y sus familias. Por ello, y desde el *principio de coherencia de políticas*, es necesario profundizar en la cohesión social que caracteriza a la sociedad vasca, la igualdad de oportunidades y la movilidad social ascendente, con particular atención al género, la edad, el origen o la discapacidad y su intersección.

Las políticas de transición se caracterizan por la búsqueda y consolidación de nuevas soluciones, desde la innovación social (innovación en cooperación), adaptadas a un contexto en cambio o transformación. Soluciones que, en ocasiones surgen de *políticas de urgencia*, como sucedió en la pandemia por la COVID-19.

Así, un ejemplo de prácticas de innovación social en el ámbito de la garantía infantil, desde la cooperación del Departamento con una red de más de 20 entidades de iniciativa social, es “Aukerak Suspertzen”. Un programa de refuerzo educativo extraescolar dirigido a todos los NNA, con particular atención a los afectados por la brecha digital, puesto en marcha en pandemia y extendido después a NNA ucranianas desplazadas por la guerra. El programa favorece la adquisición de competencias (lingüísticas, digitales, técnicas de estudio...) por las NNA y sus familias para mejorar su rendimiento escolar e integración en la comunidad.

De este modo, respuestas inmediatas a necesidades que surgen o se refuerzan en contextos de crisis (políticas de urgencia), como Aukerak Suspertzen, han dado lugar después a programas experimentales que tras su pilotaje y evaluación se han consolidados por mostrarse adecuados para responder también a las necesidades de un contexto social en transformación (políticas de transición).

3.2. MARCO INTERNACIONAL NORMATIVO Y DE PLANIFICACIÓN

Los principios y el marco conceptual en que se basa la EGIE derivan, además de la Garantía Infantil Europea, de los siguientes tratados y planes internacionales.

Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas (CDN).

Proclamada y adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989, establece los derechos inalienables de toda NN, y las obligaciones de los Estados, los poderes públicos, los padres y madres y la sociedad en su conjunto, incluidos los propios NN para garantizar su respeto y disfrute por todos, sin distinción. Sus cuatro principios son: a) la no discriminación; b) la primacía del interés superior de la persona menor de edad; c) la garantía de la supervivencia y el pleno desarrollo; d) y la participación infantil.

Sus 54 artículos desarrollan, entre otros, el derecho de los NN: a la protección contra todo tipo de violencia y explotación; a la educación; al más alto nivel posible de salud; y a beneficiarse de políticas sociales que garanticen un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

De ellos, los vinculados de forma más directa a la EGIE son los siguientes:

- Artículo 24. Los Estados parte reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud (...).
- Artículo 27. Los Estados parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (...).
- Artículo 28. Los Estados parte reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos y fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria (...).
- Artículo 29. Los Estados parte convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades (...).

- Artículo 30. En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesor y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.
- Artículo 31. Los Estados parte reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes. Los Estados parte respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.
- Artículo 32. Los Estados parte reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (...).

Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas.

Los ODS más directamente vinculados con la Garantía Infantil son los siguientes:

- ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- ODS 2: Poner fin al hambre.
- ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas en todas las edades.
- ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas.
- ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a las niñas y todas las mujeres.
- ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.
- ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Pilar Europeo de Derechos Sociales

Articulado en torno a veinte principios para garantizar y reforzar el modelo europeo de protección social, los más relevantes en relación con la garantía infantil son:

- *Asistencia y apoyo a los NNA.* Tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad, y a la protección contra la pobreza. Quienes proceden de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades.
- *Igualdad de oportunidades.* Sea cual sea su género, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, toda persona tiene derecho a la igualdad de trato y oportunidades en materia de empleo, protección social, educación y acceso a bienes y servicios a disposición del público. Debe fomentarse la igualdad de oportunidades de los grupos infrarrepresentados.

Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia.

Es un conjunto de acciones y medidas destinadas a proteger y promover los derechos de las y los niños y jóvenes. Y se basa en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que establece que todos los NNA tienen derecho a una vida digna, a la educación, a la protección contra la violencia y la explotación, y a participar en la sociedad. La estrategia se centra en tres áreas principales: protección, participación y empoderamiento. E incluye medidas como:

- Garantizar su protección contra la violencia, la explotación y el abuso sexual.
- Promover su participación en la toma de decisiones que les afectan.
- Empoderarles para que ejerzan sus derechos y sean conscientes de ellos.
- Promover su acceso a la educación y la atención médica.
- Combatir la pobreza infantil y la exclusión social.

Recomendación de la Comisión, de 20 de febrero de 2013: *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas* (2013/112/UE).

Promovida por la Comisión Europea, persigue mejorar las oportunidades y el bienestar de las NNA y jóvenes en toda Europa, y se centra en tres áreas clave: acceso a servicios de calidad, apoyo a las familias y lucha contra la pobreza infantil.

En la primera área aboga por el acceso a servicios de educación, atención médica y atención y protección infantiles para todas las NNA, sea cual sea su origen o situación socioeconómica.

En la segunda, destaca la importancia de políticas y programas que promuevan la conciliación de la vida laboral y familiar, así como el apoyo financiero y social a las familias con NNA. Y en la tercera, pone de relieve la necesidad de medidas efectivas para prevenir y abordar la pobreza infantil y la exclusión social.

Su objetivo final es romper el ciclo, o círculo, de las desventajas que muchas NNA experimentan en toda Europa, promoviendo su bienestar, su acceso a las oportunidades y su participación, activa, en la sociedad.

En coherencia, apuesta por potenciar el *paradigma de la inversión social* y aplicarlo a las políticas de infancia y adolescencia, con énfasis en la *primera infancia*. La principal característica de este paradigma es el énfasis en la preparación más que en la reparación (*preparing rather than repairing*).

Así, el enfoque de la inversión social se basa en políticas que buscan: a) desarrollar el capital humano mediante los cuidados infantiles y la educación precoz, y la formación o aprendizaje a lo largo de la vida; b) su aprovechamiento eficiente mediante la combinación de flexibilidad y seguridad, alcanzando mayores cotas de inclusión social a través del acceso al mercado de trabajo de grupos tradicionalmente excluidos de él.

En el caso de la Garantía Infantil este último es un objetivo centrado, a corto plazo, en las madres y padres, y a medio plazo, en las NNA en la medida en que invertir en su capacitación refuerza sus oportunidades futuras de inclusión social a través del acceso al mercado de trabajo.

Si hay un ámbito de las políticas sociales en el que adoptar el enfoque de Estado social inversor incide de forma clara y determinante es el de las políticas de infancia y adolescencia que, de este modo, ganan una centralidad de la que hasta ahora han carecido en la mayoría de países. Invertir en el bienestar de la infancia, y por extensión de las familias, constituye el eje del Estado social inversor a partir de la defensa de *una estrategia de inversión social basada en la infancia* que radica en la idea de que *los mecanismos que inciden en la desigualdad y la exclusión operan fundamentalmente en la primera infancia* y las familias.

Cualquier política eficaz de redistribución, igualdad de oportunidades y lucha contra la exclusión debe por tanto centrarse prioritariamente en esa época, la primera infancia, y en ese ámbito, el familiar.

Conclusiones en relación con la mejora de las estructuras de cuidado infantil del Consejo de la Presidencia de la cumbre de la Unión Europea

La cumbre de Barcelona consideró “la mejora de las estructuras de cuidado infantil” un objetivo específico de la Unión que, desde entonces, viene encuadrando el despliegue de las redes de atención a la infancia de 0 a 6 años. Este objetivo, enmarcado en otro de carácter superior, orientado a promover la igualdad de género en el mercado de trabajo, quedó establecido en el apartado trigésimo segundo:

<<32. En cuanto a las actuales políticas de empleo entre otras cosas:

.... Los Estados miembros deberán suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mano de obra femenina y, teniendo en cuenta la demanda de servicios de cuidado de niños y en consonancia con los modelos nacionales de asistencia, esforzarse en prestar para 2010 servicios de cuidado de niños al menos al 90% de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33% de los niños de menos de tres años>>.

3.3. LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN EUSKADI

La Estrategia de Garantía Infantil de Euskadi adopta:

- Un enfoque de derechos e igualdad de oportunidades que busca un abordaje integral de las necesidades de los NNA y el acceso efectivo a los derechos: “todos los derechos para todas las NNA”, en coherencia con la Recomendación del Consejo por la que se establece la Garantía Infantil Europea.
- Un enfoque multidimensional o multifactorial, consciente de las interacciones múltiples entre factores como la pobreza, la desigualdad y la exclusión, la relación entre la renta de las familias y el coste de la crianza, la alimentación, la salud, la educación, el acceso al ocio y la cultura, o a la vivienda. Todos ellos factores clave en aras de la igualdad de oportunidades y vinculados a derechos, objetivos o subjetivos.

Desde este enfoque integral, de derechos y multifactorial, se recogen a continuación datos sobre las características sociodemográficas de las NNA en Euskadi, abordando posteriormente cada área o factor. Los datos sobre características sociodemográficas implican una transformación del número (cuantitativa) y perfil (cualitativa) de las personas y familias destinatarias a considerar en el diseño de la estrategia.

3.3.1. Transformación del contexto social y demográfico

Se estabiliza la población de NNA, se mantiene el descenso de la natalidad y crece el porcentaje de NNA de origen extranjero, diversificándose los tipos de familia

- A 1 de enero de 2023, de acuerdo con las Cifras de población y censos demográficos de INE (1981-2023), la población menor de 18 años en Euskadi ascendía a 350.318 personas (15,8%), cuando en 1981 era de 660.092 y representaba el 30,9% del total.

La serie histórica muestra un ligero repunte estable tras 2006, cuando alcanzó un mínimo de 315.874 (14,8%). Sin embargo, las proyecciones de población de Eustat (2026-2031) estiman un nuevo descenso hasta situarse en 2031 en 319.600 personas y un porcentaje sobre el total de la población del 14,4%. Es decir, el más bajo de la serie histórica (1981-2031).

- En cuanto a la distribución por sexo y edad de las NNA, según el Censo anual de Población de 2023 de INE, la población de 0 a 5 años representaba el 26,6%, la de 6 a 11 el 35,3% y la de 12 a 17 años, un 38,1% del total de NNA, existiendo equilibrio en cuanto al sexo: el 48,5% eran niñas y el 51,5% niños.
- Por su parte, la tasa de natalidad y, en menor medida, la tasa de fecundidad, vienen reduciéndose desde 2008. Según los *Indicadores para el análisis de los fenómenos demográficos* de EUSTAT, la tasa bruta de natalidad ha descendido de forma continuada, pasando de 9,9 nacimientos por cada 1.000 habitantes en 2008 a 6,2 en 2022, siendo esta la tasa más baja de la serie iniciada en 1975 con 19,1.
- Junto a la estabilización del porcentaje de NNA, dentro de una dinámica de descenso, y la reducción de la natalidad y la fecundidad, el panorama sociodemográfico de la infancia en Euskadi se caracteriza por el aumento del peso relativo de los NNA de origen inmigrante.

Así, de acuerdo con la Estadística del Padrón Continuo de 2022, el 90,2% de las NNA había nacido en Euskadi, el 6,3% en el resto del Estado y el 3,5% en el extranjero, procediendo el 50,5% de América y el 20% de África, siendo los países más representados Marruecos (11,8%) y Colombia (10,9%), seguida esta por otros países americanos.

- A su vez, el porcentaje de NNA nacidas en Euskadi de una madre con nacionalidad extranjera pasó, según la Estadística de Nacimientos de EUSTAT, del 5,6% en 2003 al 29,9% en 2022.

- Respecto a la diversidad de tipos familiares, de acuerdo con los datos sobre hogares/familias y población de Euskadi por tipo de hogar o familia del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, referidos por EUSTAT, en 2019:
 - a) Los hogares nucleares con hijos/as representaban el 33,4% del total de hogares (305.140 hogares y 1.121.763 personas), desagregándose en parentales con prole dependiente (234.582 y 896.406 personas) y no dependiente.
 - b) Los hogares monoparentales representaban el 9,2% del total de hogares (84.233 hogares) y el 9,5% del total de personas (209.260 personas), desagregándose en: a) posconvugal con prole dependiente (33.719 hogares y 88.388 personas) y con prole no dependiente (28.011 hogares y 64.787); b) monoparental con prole dependiente (15.440 hogares y 40.306) y con prole no dependiente (7.062 hogares y 16.139).
 - c) Los hogares polinucleares representaban el 2,4% (21.808 hogares y 109.720 personas).

La suma de los *hogares con prole dependiente*, ya sean nucleares con hijos/as o monoparentales, representan un 31,1% del total y en términos absolutos, 283.741 hogares y 1.025.100 personas.

Por su parte, según la Estadística de Nacimientos de EUSTAT, el número de personas nacidas vivas de madre residente en Euskadi que son al menos el tercer hijo o hija se mantiene por encima de 1.900 desde 2016, si bien en 2017 (1.839), 2022 (1.859) y 2023 (1.862) se situó por debajo.

3.3.2. Coste de la crianza

En un contexto inflacionista crece el coste de la crianza y su distancia con la renta disponible con un impacto mayor, aunque diverso, en las familias con hijos e hijas a cargo

De acuerdo con los datos de EUSTAT, el efecto de la escalada de precios ha sido particularmente intenso desde 2021 con una variación de 15,7 puntos porcentuales desde enero de 2021 a diciembre de 2023, registrándose una variación del 2,9 entre enero y agosto de 2024.

Este contexto inflacionista incrementa la distancia entre el coste de la crianza y la renta disponible, pero lo hace con un impacto diverso en las familias, siendo mayor en las que están por debajo de los umbrales de pobreza grave o riesgo de pobreza.

Según la Encuesta de Pobreza y Desigualdades (EPDS), en 2022 el umbral de pobreza grave para una pareja con dos hijas o hijos ascendía a 1.394 euros al mes, situándose en 1.062 euros en hogares monoparentales con dos hijas o hijos. Y el umbral de riesgo de pobreza en 2.092 y 1.594 respectivamente.

3.3.3. Salud

El estado de salud de las NNA es bueno si bien algunos indicadores de salud se distribuyen socialmente de forma desigual

El estado de salud de la población vasca es bueno, pero algunos determinantes sociales de la salud ofrecen una imagen menos positiva. En particular, es así en familias con una posición socioeconómica menos favorable, pudiendo afirmarse que algunos indicadores de salud se distribuyen socialmente de forma desigual.

Atendiendo al *modelo biopsicosocial* de la Organización Mundial de la Salud (OMS), adoptado en su Carta Constitucional de 1946, cabe destacar los siguientes aspectos del estado de salud de las NNA en Euskadi.

- Los 1.000 primeros días de vida (Victora, C.G., et al, 2008) han sido definidos como un período crítico debido a los factores externos y ambientales que, desde el período perinatal, repercuten en la salud ⁵.

Un estudio llevado a cabo en nuestro contexto (González-Rábago, Y. et al., 2019) puso de manifiesto, por un lado, que el porcentaje de bebés nacidos prematuramente en Euskadi desciende a medida que aumenta el nivel de estudios de sus padres y madres. Por otro lado, el porcentaje de nacimientos con bajo peso al nacer también es menor en los progenitores con estudios superiores.

La salud en los primeros años de vida es clave también para la adquisición de hábitos de vida saludables con repercusión en el estado de salud hasta la vejez (González-Rábago, Y. et al, 2019).

- La *Estadística de Defunciones* de Eustat muestra que los indicadores de mortalidad al inicio de la vida se han mantenido en las dos últimas décadas en niveles muy reducidos, si bien, tras tres años de descenso gradual, en 2022 se registró un ligero repunte de la *Tasa de Mortalidad Neonatal* (2,2 por cada 1.000) y de la *Tasa de Mortalidad entre la población menor de cinco años* (3,59 por cada 1.000).

En 2022 se registraron cuatro suicidios de personas de menos de 20 años, manteniéndose el número por debajo de cinco en las dos últimas décadas, a excepción del año 2000 cuando se registraron siete.

La Encuesta de Salud de Euskadi (ESCAV) de 2023 refleja una mejora en la prevalencia de accidentes en la franja de edad de personas menores de 14 años que ha pasado de situarse en torno al 10% hace una década (10,2% en 2013 y 10,8% en 2018) hasta el 6,7% en 2023. La prevalencia es en la actualidad mayor en los chicos (7,8%) que en las chicas (5,6%).

Por su parte, los datos publicados por la *Estadística de Accidentes de Tráfico* del Departamento de Seguridad muestran que en 2023 hubo un total de 398 (361 en 2022) personas menores de 14 años implicadas en accidentes de tráfico, resultando 8 de ellas heridas graves. Los datos constatan también una reducción a lo largo de la última década de la accidentalidad con víctimas mortales.

- Los datos de evolución de la autovaloración de la salud por NNA en edad escolar, correspondientes al período 2006-2018, que ofrece el estudio *Health Behaviour in School-Aged Children* (HBSC)⁶ reflejan que, en términos generales, las NNA de Euskadi valoran de forma muy positiva su estado de salud.

Concretamente, nueve de cada diez personas de 11 a 18 años consideraban su salud excelente (39,3%) o buena (51,2%) y un 9,5% la consideraba pasable o pobre, siendo la proporción de quienes perciben peor su estado de salud mayor en las chicas (10,6%) que en los chicos (8,3%) y a medida que aumenta la edad. El 19,8% se siente nervioso habitualmente y el 16,6% tiene dificultades para dormir, siendo las proporciones mayores nuevamente en las chicas y en la adolescencia.

- Con todo, la pandemia global provocada por la covid-19 y las medidas adoptadas de confinamiento domiciliario continuado, distanciamiento físico, aislamiento social y medidas de seguridad y protección individual, que posibilitaron frenar la transmisión del virus, también tuvieron consecuencias.

A nivel físico han sido descritos la falta de ejercicio, una dieta insuficiente, el exceso de consumo de productos no saludables o las dificultades para dormir (González-Rábago, Y. & Cabezas-Rodríguez, A., 2021; UNICEF, 2020). Y a nivel psicológico y mental, un aumento del sentimiento de miedo, estrés, nerviosismo o ansiedad (Erades, N. & Morales, A., 2020; González-Rábago, Y. & Cabezas-Rodríguez, A., 2021; Lacomba-Trejo, L. et al., 2020; Tamarit, A. et al., 2020; Valero Alzaga, E. et al., 2020).

⁵ La importancia de los primeros 1.000 días de vida fue difundida por (Victora, C.G. et al., 2008) y hace referencia a los 270 días desde la concepción hasta el nacimiento, más 365 días del primer año de vida, más otros 365 días del segundo año.

⁶ La Encuesta HBSC o Estudio sobre las conductas saludables de jóvenes escolarizados es un proyecto auspiciado por la OMS en el que participan cada cuatro años casi 50 países occidentales.

Finalmente, también en este contexto se pusieron de manifiesto desigualdades sociales que conllevaron que las niñas y niños de familias con un bajo nivel educativo o mayores dificultades económicas vivieran en peores condiciones y estuvieran expuestas en mayor medida a determinantes de la salud negativos (González-Rábago, Y. & Cabezas-Rodríguez, A., 2021; Valero Alzaga, E. et al., 2020).⁷

La incidencia en los determinantes sociales de la salud, desde la cooperación entre departamentos e instituciones, con los restantes sectores y la sociedad en su conjunto constituye un elemento fundamental en la promoción de la salud, con una perspectiva universal e inclusiva. Una perspectiva que adopta y desarrolla el Plan de Salud Euskadi 2030.

Respecto a la salud mental, la *Encuesta de Salud de Euskadi (ESCAV)* de 2023 evidencia un empeoramiento en la población adolescente y joven. De hecho, la prevalencia de síntomas de ansiedad y depresión aumenta del 4,7% (2018) al 12,6% entre los hombres de 15 a 24 años, y del 18,4% (2018) al 26,8% entre las mujeres de esa franja de edad, siendo en todo caso un problema previo a la pandemia.

En la misma línea, el 5,4% de la población de menos de 15 años habían realizado en 2023 alguna consulta a profesionales de la psicología; siendo esta proporción mayor en los chicos (6,7%) que en las chicas (4,1%). Desde 2018, la proporción de quienes han acudido a este tipo de profesionales ha aumentado del 2,6% al 6,7% en los chicos y del 1,9% al 4,1% en las chicas.

- Respecto a la alimentación, según la EPDS 2022, el 97% de la población vasca no presentaba problemas relacionados con la seguridad alimentaria y entre quienes vivían en familias con NNA a cargo el porcentaje seguía siendo del 95,4%. Sin embargo, si estas familias estaban en situación de pobreza el porcentaje era del 63,3%. En todo caso, el porcentaje de quienes viviendo en estas familias tenían problemas muy graves de alimentación era del 14%, siendo del 1,1% en el conjunto de la población.

Por su parte, los datos evolutivos de la EPDS apuntan que, tras un descenso en 2018, en 2020 se produjo un aumento de la proporción de personas menores de 16 años que no podían permitirse una comida proteínica diaria, o consumir frutas o verduras diariamente, en el total de hogares y en particular en hogares en situación de pobreza real.

En 2022, sin embargo, la situación ha experimentado una mejora significativa. De hecho, el porcentaje de la población de 1 a 15 años en viviendas familiares en situación de pobreza real que no pueden permitirse una comida proteínica cada día ha descendido del 22,6% en 2020 al 5,7%; alcanzando este último año una cifra incluso inferior a la registrada en 2018 (12,5%). Igualmente, el porcentaje de quienes no pueden permitirse frutas y verduras cada día también ha experimentado un notable descenso entre la población menor de 16 años en pobreza real pasando del 20,4% en 2020 al 6,5% en 2022.

Por otro lado, la encuesta HBSC apunta que el 1,9% de las y los estudiantes de 11 a 18 años de Euskadi podían considerarse obesos en base a la clasificación de los resultados del Índice de Masa Corporal (IMC), según los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS). O que, en torno a un 11% no desayunaban algo más de un vaso de leche o un zumo de fruta entre semana.

- La ESCAV 2023 mostraba que el porcentaje de quienes realizaban actividad física saludable en la población de 15 a 24 años era elevado, siendo algo mayor en los chicos (91,3%) que en las chicas (88,9%). Diferencias mayores se observaban en la actividad física de intensidad alta (67,1% frente a 46,5%).

Por su parte, la encuesta HSBC registra diferencias por sexo aún mayores en la proporción de personas de 11 a 18 años que realizan al menos una hora diaria de ejercicio físico intenso (26,2% en los chicos versus 14,5% en las chicas).

⁷ El Gobierno Vasco ha elaborado la Estrategia de Salud Mental de Euskadi 2023-2028 para responder a las necesidades de la era postpandemia, derivadas sólo en parte del impacto de la pandemia, siendo muchas tendencias en materia de salud mental, tal y como sucede en otros ámbitos, previas y posteriores a ella.

Todo parece indicar que los roles y estereotipos de género tienen un papel importante, no sólo en el ejercicio realizado, sino también en la percepción sobre el ejercicio deseado y en las razones para no realizarlo. Adicionalmente, como en las actividades de ocio, la realización de actividades deportivas varía notablemente en función de las posibilidades económicas familiares.

- Respecto al consumo de drogas y otras adicciones, se registra un descenso con altibajos del consumo.

Así, la encuesta ESTUDES refleja un descenso, entre 2018 y 2023, del consumo de tabaco, las borracheras y el cannabis en la población estudiante de 14 a 18 años de Euskadi. Sin embargo, el consumo de alcohol en calle (“botellón”) parece haber aumentado. La edad media de inicio en el consumo de alcohol prácticamente no ha variado desde 2014, situándose en 13,7 años, de media, en 2023.

Por otro lado, en 2021, se estimaba que 2 de cada 10 estudiantes consumidores de cannabis en el último año presentaban un consumo problemático y las estimaciones también apuntan a que en torno a un 5% presentan un posible juego problemático, especialmente entre los chicos adolescentes (8,3%).

Por su parte, la ESCAV 2023 ofrece datos sobre el consumo de tabaco y alcohol en la población de 15 a 24 años, siendo el 13,0% de las mujeres y el 10,6% de los hombres fumadores habituales. Respecto al consumo de alcohol, la prevalencia de consumo diario es minoritaria, aunque el 19,1% de las mujeres y el 12,4% de los hombres presentaría un consumo intensivo de alcohol al menos una vez al mes.

- Las desigualdades socioeconómicas afectan también a la salud bucodental. La ESCAV de 2023 muestra que la proporción de la población con una percepción negativa de su salud bucodental tiende a aumentar entre las clases sociales más bajas.

Y la memoria 2022 del Programa de Atención Dental Infantil de Osakidetza, refleja que los índices de caries empeoran significativamente en los niveles sociales más bajos, en todos los grupos de edad. Por ejemplo, las y los estudiantes de 7 a 14 años pertenecientes a clases sociales más favorecidas presentan la mitad de las caries que los de niveles más deprimidos.

- Los datos del estudio HSBC ponen de manifiesto que en 2018 el 24,4% de las personas de 15 a 18 años de Euskadi había mantenido relaciones sexuales completas, en el 7,6% de los casos sin utilizar métodos anticonceptivos o haciendo uso de métodos no seguros como la “marcha atrás” (6,2%). Asimismo, algo más de un 20% de las chicas habría tomado alguna vez la “píldora del día después”.
- Respecto a las Interrupciones Voluntarias del Embarazo, la serie 2012-2022 refleja un máximo de 178 (2012) y un mínimo de 96 (2019), descendiendo la tasa de 4,27 por 1.000 chicas adolescentes a 1,92.

Sobre los nacimientos de madres menores de 18 años en Euskadi, según los datos de la Estadística de Nacimientos de INE, en 2022 fueron 40 (0,76 por cada 1.000 chicas de 13 a 17 años), habiéndose reducido notablemente y manteniéndose en los últimos tres años por debajo de un nacimiento por cada 1.000 (en torno a 50 nacimientos al año).

- Para concluir este apartado, desde una perspectiva cualitativa, las personas consultadas para elaborar la EGIE han manifestado su preocupación por el aumento de otros problemas ligados a la salud y los hábitos de consumo, como los de salud mental, sedentarismo u obesidad, y su impacto diferencial según la situación socioeconómica de las NNA.

3.3.4. Educación

Euskadi presenta altos niveles de acceso a la educación en todas las etapas, incluida la educación infantil, y tasas comparativamente bajas de abandono escolar temprano, si bien persisten situaciones de desigualdad

La educación es un derecho fundamental que, tal y como especifican los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* incluye, no sólo el derecho al acceso a la educación, sino el derecho al aprendizaje. Además, la escuela no es sólo el espacio en el que tienen lugar los procesos de enseñanza y aprendizaje. Está estrechamente ligada al desarrollo de competencias, valores y capacidades, así como a la generación de un espacio de encuentro, relación y socialización. E incluso ha sido definida como una herramienta de compensación de las desigualdades sociales y un contexto de protección, especialmente para las niñas que viven en una situación de mayor vulnerabilidad (Espinosa, M.A., 2020).

- Los niveles de acceso a la educación son muy positivos en todas las etapas, con tasas de acceso a la educación infantil elevadas, tasas de abandono escolar particularmente bajas y un porcentaje de jóvenes en la educación superior muy por encima del alcanzado por el Estado y la Unión Europea.

La Estadística de la Actividad Escolar indica que en el curso 2021/2022 había en Euskadi casi 345.000 personas matriculadas en enseñanza de régimen general no universitario, excluidos los niveles de EPA y grados superiores de formación profesional. Si atendemos a la serie histórica 2010/11–2021/22, todos los niveles educativos crecen salvo Educación Infantil que evidencia un impacto notable del descenso de la natalidad. Así, tras un aumento de matriculaciones entre 2006 y 2013, en la última década se observa un descenso continuado, pasando de casi 97.000 en 2013 a algo más de 76.000 en 2023.

En este contexto, entre 2000 y 2022, la Tasa de Escolaridad se ha mantenido prácticamente en el 100% a los 3 años y ha aumentado notablemente entre quienes tienen dos y uno, hasta alcanzar un 93% y un 52,3% respectivamente, situándose por encima de las medias del Estado y la Unión Europea.

- Otro dato positivo se refiere a la tasa de abandono escolar temprano; es decir, al porcentaje de la población de 18 a 24 años que ha completado como máximo la primera etapa de la educación secundaria y no sigue ningún estudio. El abandono escolar temprano, según la Estadística de Actividad Escolar de EUSTAT, se ha reducido notablemente desde 2009 y se encontraba en 2022 en el 5,6%, lejos de la media del Estado (13,9% en 2021) y de la Unión Europea que se situó en 9,6% en 2022.

En la misma línea, destaca la reducción del “alumnado repetidor” desde el curso 2000/2021. El porcentaje del alumnado que repite el cuarto curso de la E.S.O ha pasado del 13,1% en el curso 2000/2001 al 3,4% en el curso 2021/2022, reduciéndose un 74%.

- Respecto al tipo de centro y los modelos lingüísticos, el alumnado en general se distribuye casi por igual entre los centros públicos (50,8%) y privados concertados (49,2%). Y en los últimos 15 años, ha aumentado el alumnado matriculado en el modelo D casi un 50%, hasta alcanzar 250.161 matriculaciones en el curso 2021/22 y representar el 73% del alumnado (78% en primaria y 83% en infantil), a gran distancia del modelo B (17%) y A (9%).
- En el curso 2021/2022 se matricularon en centros educativos de Euskadi 31.396 personas de nacionalidad extranjera. El 68% de ellas se encontraba matriculado en centros públicos. En cuanto a los modelos lingüísticos, en la última década han cambiado los patrones de matriculación del alumnado de origen extranjero en los modelos A y D, invirtiéndose los porcentajes de ambos en favor del segundo, hasta alcanzar un 53%, y manteniéndose prácticamente constante el del modelo B.
- Respecto al uso de servicios complementarios 169.735 personas, el 49,4% de las y los estudiantes de Euskadi utilizó el comedor escolar. En cuanto al uso del transporte escolar, el 15% del alumnado de Euskadi hizo uso de este servicio.

Diversidad y desigualdad

En el contexto actual, de transición social y demográfica, es clave apostar por “*un sistema educativo inclusivo de calidad a todos los niveles. Que promueva oportunidades de futuro y que redunde en un mayor éxito del alumnado. Un sistema educativo que sirva de impulso a la promoción social para nuestro país*”.⁸

- Los resultados de PISA para 2022, publicados por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, revelan una caída en la puntuación media del alumnado participante en matemáticas, lectura y ciencias. Una caída común a la mayoría de los países participantes debido, entre otras causas, al impacto de la pandemia. Un impacto que ha afectado al conjunto del alumnado, pero de manera diversa.

El último Estudio de Diagnóstico del Sistema Educativo Vasco elaborado por el Departamento de Educación a través del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (ISEI-IVEI, 2021), incluye un apartado que trata de determinar el grado en que la pandemia y sus consecuencias –como la suspensión de las clases presenciales en los últimos meses del curso 2019-2020– afectaron al alumnado.

Entre los resultados obtenidos en 2021, cabe destacar que el 65,4% percibieron un descenso en su nivel académico y más del 25% declararon sufrir más ansiedad o estrés que antes de la pandemia.

- Desde la perspectiva de la desigualdad, la pandemia provocó una transición forzada e imprevista a la educación a distancia que ha podido ampliar las diferencias ya existentes en el aprendizaje por origen y nivel socioeconómico, unida a la desigualdad de recursos para continuar la educación telemáticamente (ordenador o conexión a internet en el hogar), la falta de competencias digitales en las familias, la imposibilidad de acompañamiento y apoyo al estudio de madres y padres, la falta de espacio para estudiar en el hogar o la brecha entre entornos urbanos y rurales (Abellán, A. et al., 2020; Save the Children, 2021b; UNICEF, 2020).⁹

Otros estudios señalan también el impacto de la suspensión de servicios complementarios a la escuela como los comedores escolares –es decir, la posibilidad de que las niñas y niños puedan recibir al menos una comida sana y equilibrada al día– (Borkowski, A. et al., 2021), el transporte, las actividades extraescolares, la vinculación emocional a la escuela y con respecto a sus grupos de iguales, o el apoyo psicopedagógico, entre otros (Rey Martínez, F., 2021; Save the Children, 2021b).

- Según los datos de la Encuesta de Necesidades Sociales (ENS) de 2022, del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, el porcentaje del *alumnado con problemas escolares graves y/o retraso escolar superior a un año* es del 4,2%. Sin embargo, en los hogares en los que ninguna persona en edad activa tiene una ocupación estable el porcentaje es del 12,6%. En el alumnado en situación de privación básica alcanza el 9,6% y en el de origen inmigrante el 7,3%.
- La segregación escolar, entendida como la distribución desigual del alumnado en centros escolares por razón de sus características personales, sociales, culturales, económicas o por su origen, tiene efectos diversos en el alumnado como, por ejemplo, menos oportunidades para estudiar, menor equidad social, menor cohesión social o menor movilidad social.

⁸ A esta apuesta responden actuaciones y medidas como el impulso de la escolarización inclusiva, de un modelo propio de educación inclusiva y del Pacto Social contra la segregación escolar, así como la puesta en marcha de programas de adecuación de la acción educativa a las necesidades específicas del alumnado, convivencia positiva y coeducación, y promoción de la salud mental. Y, también, el desarrollo de un marco Integral para la convivencia y el bienestar emocional, de la atención integral al alumnado recién llegado, de proyectos integrales para centros de alta complejidad y de un Centro para el Desarrollo de la Inclusión Educativa, la Convivencia y la Gestión de la Diversidad.

⁹ Precisamente para dar respuesta a estas situaciones se puso en marcha en Euskadi, desde el confinamiento, Aukerak Suspetzen, un programa de refuerzo educativo extraescolar, en cooperación con una red amplia de entidades del Tercer Sector Social, que incide en el conjunto de aspectos señalados y que el Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico ha consolidado.

Algunas medidas impulsadas por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco para incidir en la segregación escolar tienen que ver con la intervención en centros en situaciones de importante vulnerabilidad educativa. Una medida de este tipo es el aumento de recursos personales y el desarrollo de diagnósticos y diseño de proyectos estratégicos para responder a la diversidad del alumnado en centros de alta complejidad educativa (Eraldatzen). Otras guardan relación con el aumento de profesionales para facilitar el acceso lingüístico al alumnado recién llegado (EUSLE). Y, también, con la recientemente anunciada modificación del proceso de admisión para distribuir progresivamente al alumnado de forma equilibrada desde su ingreso en Educación Infantil (aulas de 2 años).

A la base de esta diversidad de medidas se encuentra un diagnóstico específico sobre la situación de la segregación en las zonas y centros educativos, realizado con apoyo de la Universidad Autónoma de Barcelona que, además de las propuestas de intervención en centros en situaciones importantes de vulnerabilidad educativa, considera necesario adoptar medidas que posibiliten limitar la segregación escolar desde el acceso al propio sistema educativo.

- Por otro lado, el 86,1% del alumnado con necesidades educativas especiales, asociadas a discapacidad o trastornos graves de la conducta, de la comunicación y del lenguaje, se integra en centros ordinarios, compartiendo aula con el resto del alumnado, sin acudir a centros de Educación Especial, y representando el 3% del alumnado total.
- Finalmente, atendiendo a las desigualdades de género en el curso 2021/2022, solo un 34% del alumnado matriculado en Grado Medio de Formación Profesional fueron chicas. En Bachillerato, la presencia es paritaria sólo en la modalidad científica, mientras que en la de Artes son mujeres casi tres de cada cuatro estudiantes. En Formación Profesional, en las familias relacionadas con la imagen personal y el cuidado de las personas, más de tres de cada cuatro estudiantes son mujeres, mientras que en seis familias suponen menos del 10%: Transporte y mantenimiento de vehículos, Marítimo pesquera, Instalación y mantenimiento, Electricidad y electrónica, Fabricación mecánica y Energía y agua.

3.3.5. Conciliación, ocio y tiempo libre, actividades extraescolares y cultura

Existen dificultades añadidas de conciliación y barreras en el acceso a estas actividades en los hogares con NNA en situación de pobreza por razones económicas, culturales, educativas y sociales

La desigualdad implica posibilidades diferentes, según el capital económico, cultural, educativo y social de las familias, para acceder a experiencias, relaciones y aprendizajes que favorecen el disfrute de la vida, la igualdad de oportunidades y el ejercicio de derechos, incluidos el derecho al ocio educativo y a la cultura. Derechos que reconocen la ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud y la ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia, en particular sus artículos 34 y 35.

La desventaja económica de las familias con bajos ingresos compromete el gasto de las familias en estas necesidades y dificulta la participación efectiva de las NNA en actividades de ocio, ocio educativo y culturales, debiendo priorizar las familias otras necesidades. Y las barreras que afrontan las NNA en su acceso al ocio, al ocio educativo, a las actividades extraescolares y a la cultura, tanto desde una perspectiva de consumo cultural como de creación, reducen sus oportunidades de desarrollo personal y social.

La intervención de la iniciativa pública, privada, social o comunitaria, para ampliar oportunidades a través de la oferta pública de ocio y cultural, el fortalecimiento de la red de tiempo libre educativo o el impulso de programas de mecenazgo, actividades de cultura inclusiva y becas que faciliten el acceso a estudios artísticos, es clave y contrarresta esta realidad.

- Según la Encuesta de Familias y Hogares, del Órgano Estadístico Específico del Departamento, en 2019 sólo el 4,3% de las familias declaraba dificultades para conciliar la vida familiar y laboral. Un porcentaje menor que en 2015 (5,6%). Sin embargo, su incidencia era mayor en las familias (11,6%) o parejas (10,8%) con hijas e hijos dependientes, y, especialmente en el caso de familias monoparentales formadas por una madre o un padre con descendientes dependientes (15,6%).

- Según la EPDS 2022, un 8,4% de la población total y un 56,8% de la población en situación de pobreza real y con NNA en el hogar referían no poder participar regularmente en actividades de ocio. Y el 13,9% de la población total y un 16,7% de la población en hogares con NNA afirmaban no haber podido disfrutar por motivos económicos de una semana de vacaciones en el último año, siendo este porcentaje del 96,2% de la población en situación de pobreza real y con NNA en el hogar.
- Por otro lado, el 23,1% de los NNA, de 1 a 15 años, pertenecientes a familias en situación de pobreza señalaban no poder comprar equipos o medios de ocio al aire libre, como una bicicleta o unos patines, frente al 2,5% de la población total. Y Las dificultades para celebrar ocasiones especiales, como un cumpleaños, afectaban al 30,8% de los hogares con NNA en situación de pobreza frente al 3,8% en el conjunto de hogares con NNA.

3.3.6. Vivienda

Un porcentaje relevante de hogares con necesidad de cambio o acceso a la vivienda son hogares con NNA

- La exclusión residencial grave es un fenómeno muy reducido en la población infantil. Sin embargo, los problemas de acceso a la vivienda afectan especialmente a las familias con hijos e hijas y, en particular, a aquellas en situación de pobreza. Así, las dificultades económicas de las familias con hijos/as y en situación de pobreza constituyen barreras para acceder a una vivienda adecuada, y las situaciones de vivienda insegura o inadecuada son más frecuentes en la población infantil que en el conjunto.
- Las personas jóvenes y las familias con hijos/as registran más dificultades de acceso a la vivienda que las adultas o mayores. El porcentaje de NNA en situación de pobreza que viven en hogares con sobrecarga de costes de la vivienda es alto.

El último informe publicado por el Observatorio Vasco de la Vivienda ofrece un retrato de quienes precisan arrendamiento social y constata que el 60% de las personas que demandan un alquiler social son familias con hijas e hijos. De acuerdo con el mismo informe, aun recibiendo la mayoría alguna ayuda o prestación económica pública, su nivel de ingresos en relación con los precios del alquiler les obliga a adoptar medidas como mudarse y/o compartir piso, alquilando una habitación.

- Según la EPDS 2022, el 1,3 % de la población en hogares sin NNA y el 3,5% en hogares con NNA, registraron al menos un retraso en el pago de la hipoteca o alquiler el último año. Esta proporción alcanzó al 22,9% de la población en hogares con NNA y en situación de pobreza real. Asimismo, en el caso de los retrasos o impagos en las facturas de la luz, el agua o el gas, el porcentaje era del 28,1%.

Por otro lado, el 47,8% de la población en hogares en situación de pobreza real y con NNA experimentaron problemas para mantener la casa a una temperatura adecuada y cerca del 9,3% una exposición excesiva a ruidos y contaminación. En el conjunto de la población de Euskadi, el porcentaje era del 8,2% y del 8%, respectivamente.

Las NNA más afectadas por problemas de escasez de luz natural, goteras, humedades o podredumbres, son aquellas con un nivel de renta más bajo, con las consecuencias negativas que estas circunstancias pueden tener en el desarrollo y el estado de salud física y mental de las niñas y niños (González-Rábago, Y. & Cabezas-Rodríguez, A., 2021; UNICEF, 2020).

- Según la *Encuesta sobre Necesidades y Demanda de Vivienda*, a finales del año 2022, había en Euskadi un total de 19.342 hogares con NNA con necesidad de cambio o rehabilitación de vivienda, lo que supone 1 de cada 4 hogares con necesidad de cambio o rehabilitación de vivienda (26%).

- En diciembre de 2022 había 74.458 solicitudes en el registro de Etxebide pertenecientes a hogares con NNA. 72.555 (el 97,4%) correspondían a solicitudes de personas empadronadas en el municipio y 1.903 a personas no empadronadas. Las tres capitales vascas, junto a las comarcas de Urola Kosta y Bidasoa, eran las que mayor demanda de vivienda protegida presentaban.
- Desde una perspectiva cualitativa, las personas consultadas para elaborar la EGIE han puesto de manifiesto los efectos perjudiciales de las dificultades en el ámbito de la vivienda para los NNA en situación de pobreza. Entre dichos efectos destacan:
 - la sobrecarga económica derivada de los altos gastos hipotecarios o de alquiler, que consumen la mayor parte de los recursos económicos familiares;
 - los cambios frecuentes e involuntarios de vivienda;
 - las situaciones de hacinamiento o sobreocupación de las viviendas;
 - los impactos en la salud de las malas condiciones de habitabilidad;
 - las dificultades para disponer de entornos adecuados para el estudio;
 - la convivencia no deseada con personas ajena al grupo familiar.

3.3.7. Pobreza, desigualdad y exclusión social

Aumenta el bienestar de las NNA y se reduce la pobreza infantil, si bien se observa una mayor prevalencia de la pobreza en los NNA respecto a otros grupos de edad y en particular en hogares con hijas e hijos, monoparentales o sustentados por personas de nacionalidad extranjera

- Los datos indican un aumento del porcentaje de NNA en situación de bienestar en Euskadi. De acuerdo con la EPDS de 2022, el 70,3% vivía en una situación de bienestar completo o casi completo. Además, el 94,2% de la población menor de 16 años era ajena a las situaciones de privación que la EPDS considera: no poder permitirse una comida proteínica al día, no poder permitirse frutas o verduras cada día, no poder permitirse ropa nueva o calzado adecuado, no poder celebrar ocasiones especiales, etc. Un porcentaje que descendía al 60,7% en la población menor de 16 años en situación de pobreza real.
- La mejora de la situación socioeconómica, el trabajo de las familias y el *esfuerzo* (gasto público en relación con los ingresos) realizado por las administraciones públicas vascas, tras el impacto de la crisis financiera de 2008, no sólo había aumentado el porcentaje de NNA en situación de bienestar completo o casi completo, sino que situaba ya en niveles inferiores a 2008 el resto de categorías consideradas en la escala de pobreza-bienestar de la EPDS: bienestar con riesgo (19,1% en 2008 - 17,6% en 2022), otras ausencias de bienestar (5,7%-4,7%) y pobreza real (7,7%-7,4%).

Complementariamente, los últimos datos disponibles de la EPDS sugieren que, tras repuntar en 2020, en 2022 se produjo un descenso de las situaciones de pobreza, en especial de las más severas. Así, las tasas de pobreza grave y pobreza real descendieron casi cuatro puntos porcentuales lo que representa el descenso mayor de la serie histórica analizada (2008-2022).

- Con todo, según la EPDS, en 2022 el 23,1% de las NNA estaban en riesgo de pobreza relativa (<60% mediana) y el 8,3% en riesgo de pobreza grave (<40%), por un 16,5% (<60%) y un 49% (<40%) de la población total.

Atendiendo a los datos de la EPDS y Eurostat, se trata de una diferencia usual en la UE, mayor en países con mayores tasas de pobreza. En todo caso, Euskadi presentaba en 2022 una tasa de situaciones de riesgo de pobreza grave (<40%) mayor que la media de la UE-27 y una distancia también mayor entre la tasa de la población en general y la de los NNA.

Estos datos resultan congruentes con el crecimiento de la desigualdad entre las NNA en Euskadi y con otros grupos etarios, atendiendo al coeficiente de Gini y a la prevalencia de situaciones de exclusión en hogares con y sin NNA.

Así, aunque el coeficiente de Gini disminuyó 1,3 puntos en 2022 (26,9 para 28,2 en 2020) se mantuvo en los niveles de 2020 en las NNA. Y la *Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales* refleja que la presencia de NNA en los hogares se relaciona con la prevalencia de situaciones de exclusión: en 2022, la tasa de exclusión fue del 9,1% en los hogares sin NNA y del 24,4% en los que vivían dos o más.

- Por otro lado, la EPDS 2022 refleja el mayor grado de vulnerabilidad de tres tipos de hogares.
 - En primer lugar, la pobreza grave (<40%) entre la población en hogares con NNA (8,3%) es mucho más frecuente que entre la población sin hijos/as (2,5%).
 - En segundo lugar, la incidencia de la pobreza grave es mayor entre la población en hogares monoparentales (13,1%) que en los formados por una pareja con hijas o hijos (4,2%).
 - En tercer lugar, la pobreza grave en hogares encabezados por una persona de nacionalidad extranjera es casi seis veces mayor que en los encabezados por una persona no extranjera.

Finalmente, estos tipos no son excluyentes y la interseccionalidad tiende a agravar las situaciones como sucede en los hogares monoparentales encabezados por mujeres de nacionalidad extranjera.

- En el aumento de la desigualdad entre NNA y con otros grupos de edad, así como en las dificultades para reducir la pobreza infantil inciden también la configuración del mercado de trabajo y las restricciones de acceso al mismo y a la Seguridad Social a personas de países terceros, derivadas de la normativa estatal. Así, la eliminación de barreras para la inclusión social y laboral de las personas de origen migrante mediante actuaciones diversas (regularización, arraigo por formación...) constituye una medida importante para garantizar también el ejercicio de los derechos por todas las NNA y sus familias.
- Finalmente, en términos cualitativos, en el contexto social actual de transición (social, demográfica, digital, medioambiental...), junto a la diversificación de perfiles referida, emergen nuevas formas o expresiones de pobreza como las derivadas de la brecha digital o la pobreza energética (Moreno, D., 2020; Save the Children, 2021a).

Por otro lado, la pobreza infantil no sólo refleja una carencia en la cobertura de necesidades básicas materiales, sino también relaciones y de acceso a recursos, pudiendo desembocar en situaciones de exclusión social y de pobreza a largo plazo, afectando a la inserción en la sociedad de las NNA y a la adquisición de competencias sociales y emocionales (Emakunde, 2017).

3.3.8. Colectivos con una mayor vulnerabilidad

Este apartado identifica de manera genérica: a) los factores de riesgo y protección frente a las situaciones de vulnerabilidad en los hogares; b) los perfiles, grupos o colectivos con una mayor probabilidad de experimentar dificultades para afrontar los gastos básicos del hogar. Los primeros a partir de estudios llevados a cabo a nivel estatal (principalmente FOESSA y UNICEF) y los segundos a partir de los datos de la EPDS.

Factores protectores y de riesgo ante situaciones de dificultad para cubrir las necesidades básicas. Los resultados del estudio FOESSA (FOESSA, 2022), permiten identificar los siguientes factores:

- Como *factores protectores* de los hogares ante situaciones de dificultad para cubrir las necesidades básicas, (FOESSA 2022): que los hogares cuenten con ingresos estables y provenientes de un empleo fijo y de calidad; que los hogares tengan la vivienda en propiedad pagada; vivir solo o en pareja, pero sin descendencia a cargo; y, en menor medida, en hogares unipersonales.
- Como *factores de riesgo* para que los hogares afronten dificultades para cubrir las necesidades básicas: vivir en alquiler; la presencia de NNA en el hogar y en edad de escolarización y/o estudiando, de personas con discapacidad o en situación de dependencia; la existencia de deudas en el hogar; la ausencia de ingresos estables; y el desempleo de alguna o todas las personas activas del hogar o la existencia de una situación de desempleo de larga duración en las familias.

La interseccionalidad y la transversalidad de los múltiples elementos que afectan a las y los diferentes grupos poblacionales. Más allá de estos perfiles o colectivos de mayor riesgo, es necesario tener en cuenta que la interacción de diferentes circunstancias concretas, al combinarse, incrementan el grado de intensidad de las dificultades de los hogares o familias.

Es importante, por tanto, adoptar una mirada interseccional y considerar los elementos transversales que afectan a las y los diferentes grupos poblacionales. Un ejemplo de esta interacción sería el de la vivienda.

Si bien el acceso a la vivienda mediante alquiler es un importante riesgo para la economía del hogar, este riesgo puede incrementarse aún más en función del municipio de residencia; o en el caso de los hogares en los que todas las personas se encuentren desempleadas y con deudas pendientes (FOESSA, 2022).

Se ha de tener en cuenta que establecer perfiles o colectivos permite reconocer y dar valor a las dificultades específicas que presentan, pero se debe evitar la estigmatización de estos grupos. Con esta cautela, se presentan a continuación algunos perfiles, con intersecciones entre ellos y en los que cabría centrar la atención a la hora de planificar actuaciones en el marco de la garantía infantil.

Familias monoparentales/monomarentales y familias numerosas. Se trata de hogares con mayores tasas de privación material y pobreza, así como de sobrecarga financiera debido a gastos relacionados con la vivienda. En concreto han sido identificados dos tipos de hogares con mayores tasas de privación material severa: a) las NNA en hogares monoparentales; b) los hogares compuestos por dos adultos y tres o más menores de edad. Se ha de considerar además la *brecha de género* (FOESSA, 2022), en particular el caso de los hogares monomarentales (Emakunde, 2017).

Familias de origen extranjero y/o minorías étnicas. Estos hogares acumulan mayores tasas de privación material, pobreza y exclusión social, así como mayores tasas de segregación residencial y escolar.

La prevalencia de situaciones de pobreza y exclusión social en las familias compuestas por al menos una o un progenitor de origen extranjero es mayor que en las autóctonas. Estos NNA afrontan mayores limitaciones en el acceso a prestaciones de protección social por problemas administrativos y, en general, sus familias tienen mayores dificultades para afrontar los gastos de la vivienda o asociados a la enseñanza, entre otros, presentando las NNA una mayor tasa de abandono en educación secundaria.

Por otro lado, ha sido descrita la mayor vulnerabilidad de las NNA de origen extranjero y pertenecientes a la minoría gitana en: carencias en nutrición y cuidados dentales; segregación escolar y acceso a la educación infantil; segregación residencial y condiciones inadecuadas de la vivienda; y pobreza material.

NNA con discapacidad y con problemas de salud mental. Las NNA con discapacidad, incluso en la etapa de 0-3 años, están integrados en el sistema educativo, pero constituyen un colectivo en situación de vulnerabilidad debido a diferentes factores de riesgo o exclusión que afectan a la educación y a otros ámbitos necesarios para la plena inclusión en la infancia y adolescencia, como el ocio.

Las NNA con problemas de salud mental constituyen también un colectivo creciente al que afectan dificultades similares y la necesidad de recursos de atención psicológica y psiquiátrica. En ambos casos, la especialización de los recursos y redes ordinarias de atención es clave. Las NNA con problemas de salud mental presentan numerosas diferencias en función del origen o el nivel de renta familiar.

NNA en situación de privación severa en materia de vivienda. En este grupo se incluyen las NNA sin vivienda y en hogares en situación de privación severa de la vivienda. Es decir, hogares que acumulan diferentes carencias y problemas para garantizar una temperatura adecuada, problemas de hacinamiento o retrasos en el pago de la hipoteca, el alquiler de la vivienda o las facturas.

NNA que reciben cuidados alternativos. En este grupo o perfil se incluyen las NNA tutelados por la administración en centros residenciales y quienes viven en régimen de acogida, ya sea en su familia extensa o en familias de acogida ajena.

Una realidad específica es la de las personas egresadas de la red de protección al alcanzar la mayoría de edad con realidades diversas dependiendo del origen ya que, cada vez más, quienes llegan a Euskadi con un proyecto migratorio acceden a la red de protección con 16 o 17 años cumplidos.

NNA víctimas de violencia (víctimas de trata y explotación, abuso/agresión sexual o de cualquier otro tipo).

De acuerdo con los datos de Emakunde y el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco – Estadística de Violencia contra las mujeres, la evolución reciente (2019-2022) apunta a un aumento del número de mujeres menores de 18 años que han experimentado violencia tanto de su pareja o expareja como intrafamiliar y sexual, siendo este último supuesto el de mayor crecimiento, pasando de 163 a 203 personas entre 2019 y 2022.

Los datos disponibles para Euskadi en 2022 muestran también que el número de mujeres menores de 18 años víctimas de violencia de género representaba el 2,3% de todas las mujeres víctimas de este tipo de violencia, mientras que, en el caso de las situaciones de violencia contra la libertad sexual, las adolescentes suponían una proporción mucho mayor (39,7%).

3.4. POLÍTICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN EUSKADI

Las necesidades sociales y los factores de desigualdad referidos en el apartado anterior se abordan en Euskadi desde una amplia gama de políticas públicas, cuya evolución y alcance se presenta aquí.

Las administraciones públicas vascas vienen poniendo en práctica numerosos programas de actuación en el ámbito de la salud, la educación, los servicios sociales, la garantía de ingresos o el acceso a la vivienda para dar una respuesta apropiada a las necesidades de las NNA en situación o riesgo de pobreza.

El modelo vasco de protección social ha sido exitoso a la hora de reducir la pobreza. En todo caso, es preciso reforzar el sistema de protección para responder a los cambios sociales y demográficos. Cambios como la diversificación de los modelos de familia y convivencia o el aumento de las desigualdades en base al género, la edad o el origen, entre otros, que impactan también en las políticas de infancia y adolescencia.

Las políticas públicas vascas de infancia y adolescencia guardan coherencia también con la transformación progresiva del modelo vasco de cuidados y bienestar hacia un modelo basado, en un enfoque de derechos, desfeminización del trabajo de cuidados, responsabilidad pública y cooperación del sector público con la iniciativa social, las empresas, familias y comunidades.

Un modelo propio que tiene en cuenta las necesidades y capacidades de la sociedad vasca. Entre otras, su rico tejido social, también en el ámbito de la infancia y adolescencia, o la cooperación creciente con las empresas en ámbitos de interés general y compartido como el impulso de la conciliación corresponsable.

Respecto a las NNA esto supone complementar desde una atención pública creciente, y en cooperación con el tercer sector social, las empresas, las comunidades y las familias, las obligaciones de cuidado que padres y madres tienen respecto a sus hijas e hijos hasta alcanzar la mayoría de edad.

Es esta una transformación en curso que está permitiendo avanzar en la construcción de este modelo propio, público y comunitario, abandonando progresivamente un modelo mediterráneo, que atribuye la responsabilidad del trabajo de cuidados a lo largo del curso vital a las familias y, a la postre, a las mujeres, incluyendo la crianza infantil.

Un modelo de liderazgo público y cooperación con otros sectores. Un modelo de cuidado y conciliación corresponsable, coherente con los avances y la apuesta de la sociedad vasca por la igualdad real de mujeres y hombres. Un modelo que entiende la política de cuidados como una política preventiva, sistémica, integral, transversal y de curso vital. Un modelo con un enfoque comunitario (personalizado, próximo, preventivo, participativo) y con un enfoque de género e interseccional.

Así, en Euskadi está consolidándose un nuevo marco conceptual y operativo que aborda las políticas de infancia y adolescencia con un enfoque de derechos, adoptando medidas concretas para garantizar su ejercicio por todas las NNA. Medidas que conectan con la evaluación del anterior plan interinstitucional, se corresponden con el paradigma de la inversión social que propugnan las instituciones europeas¹⁰ y se traducen en normas, planes y programas de actuación, habiéndose destacado en el diagnóstico las siguientes.

- Un nuevo marco normativo para la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia, con la aprobación de la ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia como expresión fundamental.
- Un salto cualitativo e impulso cuantitativo en las ayudas a familias desde las instituciones vascas, y en el diseño de las prestaciones de garantía de ingresos orientadas a las familias con hijos e hijas.
- Un nuevo diseño e impulso de las políticas, programas y medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, extendiendo los permisos de paternidad y maternidad, iguales e incompatibles.
- Una nueva centralidad en las políticas públicas vascas del reto demográfico (rejuvenecimiento de la sociedad y adaptación al desafío y oportunidades de una mayor longevidad), incluido el apoyo a los proyectos personales y familiares de las personas jóvenes y a la natalidad, a través de diversas medidas.
- La gratuitidad de la etapa de 0-2 años mediante el Consorcio Haurreskolak y avances relevantes para garantizar la equidad en el acceso a la educación, tanto en el plano normativo, con la nueva Ley de Educación, como en el de la gestión, con la configuración de una Dirección de Diversidad e Inclusión Educativa y el desarrollo de numerosos planes y actividades para el abordaje de la diversidad, la atención a las necesidades educativas especiales y la construcción de una escuela inclusiva.

Entre ellos cabe destacar: a) las ayudas para actividades educativas dirigidas al alumnado gitano; b) los programas de promoción de la interculturalidad y de refuerzo lingüístico (programa EUSLE en centros públicos y subvenciones por el desarrollo de programas de promoción de la interculturalidad dirigidos al alumnado inmigrante y de refuerzo lingüístico del alumnado de reciente incorporación en centros privados concertados); c) el programa Bidelaguna de apoyo fuera del horario lectivo; d) los programas de refuerzo educativo específico; e) los programas de diversificación curricular; f) y los programas de escolarización complementaria.

- El desarrollo, en respuesta al impacto social de la pandemia, y la consolidación posterior de una nueva generación de programas y servicios de apoyo a la infancia y adolescencia en situación de vulnerabilidad con la consolidación de los programas *Hitzartuz, Loturak o Aukerak Suspertzen*, estando previsto impulsar una línea de refuerzo cultural y cultura inclusiva vinculada a la garantía infantil.
- El despliegue previsto en el II Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV de los servicios de atención a las NNA en situación o riesgo de desprotección y el desarrollo de los apoyos a familias cuidadoras a lo largo del *curso vital* de acuerdo con la Estrategia sociosanitaria de Apoyo a Familias Cuidadoras.

En este marco de políticas se señalan a continuación el gasto corriente público anual, en políticas destinadas a la infancia y adolescencia, y los principales elementos de las políticas públicas de infancia y adolescencia específicamente orientados a prevenir y abordar: a) la pobreza infantil y sus efectos; b) la desigualdad en la infancia; y c) la desigualdad entre la población infantil y juvenil y el resto de la población.

¹⁰ Conforme al Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia, la principal característica de este nuevo paradigma es el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación, a partir de la consideración de las políticas familiares, educativas y de igualdad de género, entre otras, como un elemento clave para el desarrollo social y también económico. Así, este enfoque pone su atención en servicios que permiten invertir en la infancia, generar las condiciones que permitan un cierto nivel de igualdad de oportunidades y movilidad social, facilitar los procesos de emancipación y transición a la edad adulta, apoyar a las familias con hijas e hijos e impulsar el acceso de las mujeres al empleo. Aspectos, todos ellos, con un impacto en el desarrollo social y económico, actual y futuro.

- a) *Las administraciones públicas vascas gastan más de 3.800 millones de euros al año en políticas directamente destinadas a la infancia y la adolescencia*

- El grueso de este gasto corresponde al sistema educativo vasco. Así, de acuerdo con la Cuenta de la Educación de EUSTAT, en 2021, el gasto total en servicios de educación no universitaria ascendió a 2.929 millones de euros, de los que 2.660 fueron financiados por las administraciones públicas vascas.

Por otro lado, según los datos de la *Cuenta de la Protección Social* de EUSTAT, entre 2000 y 2021 el gasto en protección social a la familia e infancia pasó de 157 a 769 millones de euros, del 2,1% al 3,53% del gasto total en protección social y del 0,37% al 0,98% con relación al PIB. Además, las Diputaciones Forales realizan un gasto fiscal anual aproximado de 317 millones en deducciones por descendientes.

En definitiva, considerando el gasto público en educación, el gasto en protección social y los ingresos detraídos por beneficios fiscales, la suma en 2021 podría estimarse en torno a 3.800 millones de euros.

De esta cantidad, el 74% corresponde al gasto educativo, el 10% a deducciones fiscales, el 7,3% al gasto de la Seguridad Social (principalmente, bajas por maternidad y paternidad), el 5,2% al gasto en Servicios Sociales y el 1,5% a las prestaciones familiares del Gobierno Vasco.

- El nuevo salto que se está produciendo supone avanzar progresivamente en convergencia con la media de la Unión Europea en la que, según datos de EUROSTAT, el gasto en protección social a la familia e infancia se situaba en 2021 en el 8,3% del gasto en prestaciones de protección social y el 2,4% del PIB.

Por otro lado, este gasto está aumentando significativamente de modo que el porcentaje que representa aumentará en los próximos años de forma consistente y relevante. Más aún, en la medida en que se vayan aplicando los programas y prestaciones que se van a referir a continuación, y se vayan desplegando la normativa, planes y acuerdos descritos en el apartado 3.6.

- Además, el gasto en políticas públicas destinadas a la infancia va más allá de los conceptos incluidos en el gasto en protección social a la familia e infancia, siendo preciso mejorar los métodos para su determinación y seguimiento. Un gasto que actualmente no siempre se registra, entre otras razones, por estar distribuido en partidas diversas, de diversos departamentos de cada institución y aún no vinculadas a un sistema único de información sobre infancia y adolescencia.

En este sentido, el artículo 308 de la Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia establece que el Sistema Vasco de Información sobre la Infancia y la Adolescencia desarrollará, entre otros, indicadores para evaluar la inversión en infancia en los diferentes niveles de las administraciones públicas vascas, incluyendo, además del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, el nivel municipal.

- b) *El 10% de la población infantil de la CAPV vive en hogares que perciben la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) con una cuantía mensual media de 820 euros*
- El Sistema vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (SGIIS) reduce significativamente las tasas de pobreza en las familias con NNA a cargo y la intensidad de estas situaciones, al reducir de forma muy notable la distancia entre los ingresos propios de las familias y el umbral de pobreza.

Según los datos de la EPDS, las transferencias sociales distintas de las pensiones contributivas reducen las situaciones de pobreza grave en un 55% para toda la población, un 56% para la población menor de 65 años y un 46% para las NNA. En los NNA las situaciones de pobreza grave pasan del 15,6% antes de transferencias sociales al 8,3% cuando se computan, reduciéndose 7,3 puntos, mientras que para el conjunto de la población las tasas pasan del 11,0% al 4,9%, reduciéndose 6,1 puntos.

- En 2022, casi 30.000 personas menores de 15 años fueron beneficiarias de la RGI. El 25,2% del total de personas beneficiarias y titulares de esa prestación, y el 10% de la población de esa edad en Euskadi. El importe mensual medio recibido por las personas titulares de la RGI con NNA a cargo rondó en 2021 los 820 euros.

Asimismo, según la Estadística de Ayudas de Emergencia Social (AES), en 2022 percibían estas ayudas cerca de 22.000 unidades familiares con hijos o hijas a cargo, representando el 33% de las unidades beneficiarias y percibiendo el 31% de las cuantías distribuidas.

Además, según datos de Lanbide, en noviembre de 2023, 11.824 hogares de la CAPV percibían el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) incluido en el Ingreso Mínimo Vital (IMV). De ellas, 2.686 lo percibían de forma exclusiva, es decir, no cumplían los requisitos de acceso al IMV, pero sí al CAPI.

- Desde una perspectiva cualitativa, algunas de las personas consultadas para elaborar la EGIE refieren ciertas limitaciones del SGIIIS en relación con la población infantil y adolescente, destacando la suspensión del cobro de las cuantías en unidades familiares con NNA a cargo por razones que quedan fuera de la responsabilidad de estas y la existencia de personas que no acceden a las prestaciones por no cumplir los requisitos de acceso u otras razones.
- c) *El número y el gasto destinado a las ayudas para familias con hijos/as aumenta a lo largo de la serie histórica al tiempo que se adecua a la reducción de la natalidad*
 - De acuerdo con la liquidación de los presupuestos del Gobierno Vasco, entre 2013 y 2021 el gasto en transferencias a familias gestionado por la Dirección de Familias e Infancia ha pasado de 37 a 50,3 millones de euros.
 - Por otro lado, según los datos de la Dirección de Familias e Infancia, en 2021, en torno al 8% de las NNA de Euskadi percibía alguna prestación familiar del Gobierno Vasco. Una de cada tres ayudas se destinó a familias con tres o más hijas o hijos a cargo, siendo su cuantía media cercana a los 800 euros al año. Y de acuerdo con la Encuesta de Necesidades Sociales (ENS) del Gobierno Vasco, en 2022, algo más de 25.000 hogares, habían utilizado *en los últimos 12 meses* al menos una de las medidas de apoyo a las familias (incluidas las ayudas por hijos/as). Un dato que, nuevamente, crecerá de forma muy significativa con las nuevas ayudas implementadas.
 - Así, el DECRETO 27/2023, de 21 de febrero, de ayudas a las familias con hijas o hijos establece una ayuda de 200 euros/mes hasta que toda niña o niño cumpla 3 años y, en el caso de terceras y sucesivas hijas o hijos, una ayuda adicional de 100 euros/mes desde los 3 hasta los 7 años. Las cuantías se duplican en el caso de que la persona menor de edad tenga una discapacidad.

Esta prestación económica supuso en 2022 un gasto ejecutado de 26.879.200 euros, alcanzó 98.270.000 en 2023 y supone ya 117.569.600 euros en los presupuestos de 2024, a los que se suman 30 millones de euros en medidas de conciliación. En total, cerca de 150 millones anuales que se suman al gasto en protección social a la familia e infancia.

- d) *La prevención y la atención desde el Sistema Vasco de Servicios Sociales (SVSS)*

En el Sistema Vasco de Servicios Sociales, los servicios a NNA en situación o riesgo de desprotección son prestados por los Ayuntamientos, las Diputaciones forales y el Gobierno Vasco, conforme a lo previsto en la ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales y en el Decreto 155/2015 de Cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

- Entre 2011 y 2019, atendiendo a los datos de la planificación estratégica, aumentaron todos los servicios de intervención a la infancia y adolescencia, especialmente la intervención socioeducativa de atención primaria y la atención temprana, alcanzando el gasto corriente público anual en estos servicios más de 140 millones de euros, considerando los siguientes servicios de la Cartera del SVSS: 1.3 (desprotección, no exclusión), 2.4.4, 2.7.3.1, 2.7.4, 2.7.6.1, 2.7.6.2, 2.7.1.1 y 2.7.3.2.
- Según los datos de las Diputaciones Forales, a 31/12/ 2022, 2.260 NNA se encontraban en acogimiento familiar (783) o residencial (1.476). Esto supone una ratio de 6,4 acogimientos por cada 1.000 NNA.

- Respecto a los servicios de competencia del Gobierno Vasco, en 2023, el servicio telefónico de atención a la infancia y la adolescencia, Zeuk Esan atendió a casi 700 (697) NNA, correspondiendo el 72% de las 12.480 llamadas a personas de 16 a 18 años. El servicio de mediación familiar fue utilizado por más de 16.000 personas y en torno a 800 familias utilizaron los puntos de encuentro familiar.

e) La inclusión educativa y la atención a las necesidades educativas especiales

- En el curso 2019/2020 en Euskadi se concedieron cerca de 180.000 becas. La mayor parte del presupuesto fue destinado a becas de comedor (27,8 millones de euros) y ayuda material (8,7 millones).
- En el curso 2021/2022, en torno a 110.000 alumnos y alumnas de enseñanzas no universitarias percibieron alguna de las becas o ayudas concedidas por la Administración Pública de Euskadi. El 63,8% de las personas beneficiarias pertenecían a centros públicos y el 36,2% a centros concertados. El importe total de las becas concedidas se situó cerca de 48 millones de euros. El alumnado de centros públicos recibió aproximadamente dos tercios de la partida económica destinada a becas educativas y en torno al 40% se destinó a estudiantes de Educación Primaria.
- En 2023 había ya 8.792 plazas gratuitas del Consorcio Haurreskolak para la etapa educativa de 0-2 años y está prevista una línea de ayudas a Ayuntamientos para la creación de nuevas plazas, por un importe de 10 millones de euros, lo que situará la oferta en cerca de 2 plazas por cada 10 niños y niñas de esa franja de edad.

f) El refuerzo educativo extraescolar y cultural, y de la oferta de tiempo libre educativo

- Tanto el desarrollo de Aukerak Suspertzen como, en línea con este programa de refuerzo educativo extraescolar, la puesta en marcha de una iniciativa de cultura inclusiva orientada al refuerzo cultural, están vinculadas a la garantía infantil.

Por otro lado, la Estrategia de Fortalecimiento del Tiempo Libre Educativo puesta en marcha por la Dirección de Juventud con Astialdi Sarea y Astialdi Foroa constituye un medio para fortalecer la oferta de ocio y tiempo libre educativo, de iniciativa pública y social, y el acceso a la misma de NNA en situación de vulnerabilidad.

3.5. UN NUEVO MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las páginas anteriores recogen los principales datos sobre la evolución y alcance de las políticas públicas vascas orientadas a garantizar los derechos y el bienestar de las NNA. Sin embargo, los datos sólo reflejan parcialmente el nuevo marco de políticas públicas desarrollado recientemente en Euskadi.

Un marco que implica un escenario sustancialmente diferente en relación con las políticas con la infancia y la infancia vulnerable, y que se concreta en la aprobación de normas, planes y estrategias que implican:

- la ampliación de los derechos reconocidos a las NNA y a las familias con hijos/as;
- la articulación de diferentes mecanismos de apoyo a la crianza;
- el desarrollo de políticas, programas y medidas de acción positiva orientadas a la promoción del ejercicio efectivo de los derechos por todas las NNA al margen de los recursos económicos, educativos o culturales de sus familias.

Avances normativos

Los principales cambios normativos que se han producido y que afectan de forma directa a los derechos de las NNA, son los siguientes.

La aprobación de la Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia con un amplio consenso del parlamento y un triple objetivo:

- Garantizar a todos los NNA que residan o se encuentren en la CAPV el ejercicio de los derechos y libertades que les reconoce el ordenamiento jurídico.
- Determinar las acciones que deben desarrollar los poderes públicos en los diversos ámbitos sectoriales de la acción pública, con la debida corresponsabilidad y coherencia entre ellos, a fin de alcanzar el objetivo establecido en el apartado anterior.
- Definir los principios de actuación y el marco competencial correspondiente al conjunto de las actuaciones de promoción, prevención, atención y protección, así como las estructuras de coordinación, colaboración y participación.

La ley establece un nuevo marco jurídico de referencia que avanza sustancialmente en el reconocimiento y promoción del ejercicio efectivo de los derechos por todas las NNA, en los distintos ámbitos (educativo, sanitario, familiar, social, judicial, etc.) y tanto en la esfera pública como privada.

Y lo hace, asegurando la protección e impulsando además la prevención y promoción, así como la preparación, para el desarrollo del propio proyecto vital, junto a la restauración o reparación de las situaciones que lo comprometen.

Se trata de una ley vertebradora de los derechos de las NNA, que reconoce y consagra la infancia y la adolescencia como un ámbito material autónomo, de carácter eminentemente transversal. Una norma que presenta, por tanto, múltiples facetas que la conectan, de forma especial, con diversos ámbitos competenciales (servicios sociales, salud, educación, garantía de ingresos, cultura, ocio y tiempo libre, justicia...) con los que, necesariamente, la política sectorial de infancia y familias debe coordinarse, en general, y, particularmente, en el ámbito de la garantía infantil.

En coherencia con los estándares, postulados y principios europeos e internacionales, la ley avanza en el reconocimiento de las NNA como titulares de derechos, además de merecedoras de protección. Y parte de la filosofía de que la mejor forma de garantizar, social y jurídicamente, su protección es promover su autonomía desde las primeras etapas de la vida e impulsar y fomentar las condiciones necesarias para facilitar y garantizar el ejercicio efectivo y disfrute de sus derechos, así como su desarrollo físico y psicológico, con equidad en los apoyos e incluyendo el área emocional, cognitiva, social y afectivo-sexual, de forma plena y armónica.

La aprobación de la Ley 17/2023, de 21 de diciembre, de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco que sienta las bases para una escuela inclusiva donde todo el alumnado tenga acceso a una educación de calidad y al desarrollo máximo de sus competencias para la vida, señalando entre sus principios los de inclusión y equidad como garantías de la igualdad de oportunidades.

Para ello, entre otras medidas, la ley establece la gratuidad de la educación en todos los centros sostenidos con fondos públicos y medidas relevantes en torno a las garantías ligadas a la gratuidad, para conseguir su efectividad y evitar desigualdades.

Asimismo, prevé una serie de mecanismos de garantía en el acceso y la admisión del alumnado, para una escolarización inclusiva y equilibrada, favorecedora de una mayor convivencia y cohesión social. E introduce el Índice de complejidad educativa (ICE), que permite conocer qué centros educativos trabajan en condiciones de mayor dificultad, para definir con más detalle sus necesidades y ajustar los recursos que se les ofrecen, mejorando la equidad del Sistema Educativo Vasco.

La aprobación de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión que tiene entre sus objetivos profundizar en la aplicación del enfoque familiar y amigable con la infancia de la política vasca de garantía de ingresos, aumentando específicamente su capacidad para combatir la pobreza infantil y la transmisión intergeneracional de la exclusión social.

En esa línea, la ley mejora la protección económica a las familias con hijos/as en situación de pobreza y amplía las posibilidades de acceso a esta prestación a las unidades familiares con NNA a cargo. Lo hace: a) reduciendo el periodo previo de empadronamiento de tres a dos años para las unidades de convivencia con hijos e hijas a cargo; b) introduciendo un complemento del 30% de la cuantía base que se aplica a todas las NNA presentes en la unidad de convivencia; c) y estableciendo un complemento adicional del 25% de la cuantía base para las unidades monomarentales o monoparentales.

La aprobación de la Ley 19/2021 por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital (IMV) que introdujo el denominado *complemento de ayuda a la infancia*, con una cuantía mensual de entre 50 y 70 euros según la edad de la persona a la que le corresponde. De facto, una nueva prestación infantil porque, en el marco de una prestación orientada a personas en situación de pobreza como el IMV, se establece como límite para el acceso el 300% del baremo de acceso al IMV, lo cual supone 33.900 euros de ingreso máximo para una pareja con dos hijos/as a cargo.

La extensión de los permisos parentales mediante el Real Decreto Ley 5/2023, de 28 de junio y el Real Decreto Ley 7/2023, de 19 de diciembre.

La nueva normativa incluye la ampliación del permiso de lactancia, eliminando restricciones previas y establece un permiso parental no retribuido para el cuidado de hijo, hija o persona menor de edad acogida, hasta la edad de ocho años, de una duración no superior a ocho semanas, intransferible y que puede disfrutarse de forma flexible. Asimismo, establece permisos retribuidos de cinco días para cuidar de familiares de segundo grado o convivientes y de hasta cuatro días para urgencias familiares imprevisibles.

El impulso de las ayudas a las familias con hijas o hijos. Como se ha señalado, el Decreto 27/2023, de 21 de febrero, de ayudas a las familias con hijas o hijos establece una ayuda de 200 euros/mes hasta que la niña o niño cumpla tres años y en el caso de terceras o sucesivas hijas o hijos, una cuantía adicional de 100 euros/mes desde los tres años hasta que cumpla siete. Las cuantías se duplican para las hijas o hijos con discapacidad. Además, está prevista su extensión hasta que las niñas y niños cumplan 10 años en las familias numerosas o monoparentales.

Avances asociados a pactos, planes y estrategias impulsadas en la CAPV

Junto a estos avances normativos, diversos pactos, planes y estrategias han consolidado un marco filosófico y conceptual coincidente con los contenidos y orientaciones de la Garantía Infantil Europea y al que responde la EGIE. Estos son los principales.

El Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia. Aprobado en 2018 por las y los representantes del conjunto de las instituciones vascas, constata los esfuerzos realizados en los últimos años al tiempo que señala el margen de mejora existente en las políticas de apoyo a las familias con hijos e hijas en relación con las políticas destinadas a otros grupos o necesidades sociales y otros países europeos.

En este sentido, como se ha referido, desde su puesta en marcha viene registrándose un salto cualitativo y cuantitativo en las políticas. Un salto coherente con la transformación del modelo de bienestar y de cuidados, desde un modelo de bienestar mediterráneo a un modelo propio, público y comunitario en el que el papel de las familias se resitúa, fortaleciendo el liderazgo y la responsabilidad públicas en la promoción de los derechos de las NNA, e impulsando el paradigma de la inversión social.

En el contexto actual de transición social y demográfica, el Pacto busca también articular un paquete coordinado de políticas que den respuesta a:

- a) las bajas tasas de natalidad y la persistencia de los obstáculos para iniciar un proyecto familiar y tener el número de hijos o hijas deseado;
- b) las dificultades económicas de las familias con hijos e hijas y para romper el ciclo de las desventajas y la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Para ello quienes suscriben el Pacto se comprometen a profundizar en las siguientes orientaciones, contando todas ellas, de hecho, con medidas que las desarrollan:

- Garantizar unos recursos económicos dignos a todas las familias con hijos e hijas y prevenir la pobreza infantil.
- Facilitar que los padres y madres puedan dedicar a sus hijos e hijas todo el tiempo necesario, fomentando una organización del tiempo social más adecuada a las necesidades de las familias y favoreciendo una organización social corresponsable.
- Favorecer la emancipación juvenil y los proyectos de vida autónomos de las y los jóvenes para facilitar la formación de nuevos hogares, y unidades familiares, que puedan, si lo desean, tener descendencia.
- Reforzar los programas de parentalidad positiva, salud infantil, prevención de conflictos y mediación familiar, para reforzar las capacidades educativas parentales, fomentar hábitos saludables y facilitar la resolución de conflictos en las familias.
- Favorecer que todas las NNA puedan recibir servicios de atención infantil accesibles, asequibles y de calidad.
- Reorientar las políticas educativas y profundizar en la construcción de un sistema escolar inclusivo y coeducativo, capaz de garantizar la equidad y compensar las dificultades del alumnado en situación de desventaja social y económica.
- Favorecer el acceso de todos los NNA y jóvenes, en igualdad de condiciones, a una oferta más amplia de recursos y equipamientos socioeducativos, deportivos, culturales y de ocio.
- Mejorar la gobernanza de las políticas de familia e infancia y desarrollar el espacio socioeducativo.

El IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias (2018-2022).¹¹ Se organizó en cuatro ejes alineados con los grandes ámbitos de acción que identifica la evaluación del III Plan y las orientaciones del Pacto Vasco por las Familias y la Infancia.

Son los siguientes: a) la emancipación de las personas jóvenes y la formación de nuevas familias como un objetivo en sí mismo y una condición *sine qua non* para el incremento de las tasas de natalidad; b) la conciliación corresponsable y las políticas de apoyo a las familias; c) el bienestar de la infancia y la adolescencia, que incluye objetivos específicos en muy diversos ámbitos que afectan a sus condiciones de vida; d) el liderazgo y la gobernanza de las políticas de familia e infancia.

El Pacto Social Vasco para la Migración. Establece un marco ético, preventivo y proactivo para abordar el fenómeno de la inmigración en Euskadi, también en lo tocante a los NNA y jóvenes. Su objetivo ético es contribuir a reforzar la respuesta solidaria y responsable ante las necesidades de las personas migrantes. Su objetivo preventivo es configurar una unidad social y política transversal que haga estériles las pretensiones de los populismos de pretexto xenófobo. Su objetivo pragmático es afrontar el reto migratorio como parte de un proceso de crecimiento y progreso para nuestra sociedad.

Estas tres dimensiones tienen un impacto directo en los derechos de la infancia ya que, como se ha señalado, una parte creciente de la población infantil y adolescente en Euskadi ha nacido en el extranjero y/o es descendiente de personas nacidas en el extranjero y tiene por tanto una trayectoria vital marcada por el hecho o proceso migratorio.

El V Plan Vasco de Inclusión (2022-2026). El plan establece algunos retos, objetivos y actuaciones directamente relacionadas con la infancia, como garantizar una protección económica suficiente a las familias con descendientes e impulsar el despliegue de las prestaciones familiares por descendiente a cargo, especialmente el referido complemento infantil del Ingreso Mínimo Vital.

En términos más generales, el Plan se marca como objetivo articular medidas específicas para prevenir la reproducción intergeneracional de la pobreza y abordar la pobreza infantil y juvenil (objetivo 13 del Plan). Para alcanzar este y otros objetivos despliega una serie de instrumentos del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, ya referidos en la presente estrategia.

¹¹ La elaboración del V plan seguirá a esta estrategia en la que, como se ha señalado, se encuadra.

El Plan Marco para el Desarrollo de una Escuela Inclusiva (2019-2022).¹² Pretendió contribuir al desarrollo integral y éxito escolar de todo el alumnado y hacer realidad los principios de inclusión, equidad y excelencia en un marco que promueva la escuela inclusiva, la convivencia positiva y la excelencia:

- a) posibilitando que todos los centros educativos utilicen de forma eficiente sus recursos, personales y materiales, en el desarrollo de estrategias eficaces para el desarrollo integral del alumnado;
- b) implicando en esta tarea, mediante el trabajo colaborativo y coordinado, a todos los agentes que intervienen en el proceso educativo.

Sus objetivos eran:

- Definir un marco común para la convivencia y la equidad que refuerce el valor de la diversidad y acomode las respuestas y las prácticas educativas a las necesidades y el potencial de aprendizaje de todo el alumnado.
- Promover políticas y prácticas inclusivas a través del desarrollo de actuaciones estructurales en todo el Sistema Educativo Vasco.
- Fomentar la autonomía y responsabilidad del centro educativo en la gestión e intervención educativa con el alumnado.
- Asumir de modo efectivo el papel de la comunidad educativa en el éxito de todo el alumnado y fomentar activamente la interacción con aquellos sistemas que colaboran igualmente en la consecución de su bienestar psicosocial, esto es, con el sistema sanitario y el sistema de servicios sociales.

El II Plan Estratégico de Servicios Sociales. Ya se ha señalado, desde una perspectiva cuantitativa el desarrollo, en términos de atención y gasto, de los servicios de la cartera del Sistema Vasco de Servicio Sociales.

Por otro lado, el plan estratégico se articula en base a proyectos tractores, en el ámbito de los servicios sociales, y actuaciones complementarias, en espacios de interacción de los servicios sociales con otros ámbitos o sistemas como el socioeducativo.

Uno de dichos proyectos es la elaboración, despliegue y evaluación de la EGIE. Y otros proyectos y actuaciones se relacionan con la situación de las NNA y jóvenes, destacando los programas *Aukerak Suspertzen*, de refuerzo educativo extraescolar de NNA en situación de desventaja social, y *Trapezistak*, de apoyo en el tránsito a la vida adulta a jóvenes sin red de apoyo familiar en Euskadi. Ambos se pusieron en marcha en respuesta al impacto social de la pandemia, se han desarrollado con carácter piloto y se están consolidado como programas estructurales del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico.

La Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico. Persigue situar en la centralidad de la agenda política e institucional la cuestión demográfica y compartir con la sociedad vasca su alcance estratégico.

Entre sus objetivos estratégicos, destacan:

- Situar las políticas de apoyo a la emancipación juvenil en el nivel de los países que mejores resultados ofrecen en nuestro entorno y reducir la edad media de emancipación de los 30,2 a los 29 años.
- Situar los apoyos a los proyectos de familia y las ayudas a la natalidad en el nivel de los países con mejores resultados en nuestro entorno, modificando la tendencia a la baja en la tasa de natalidad.

Para ello, establece actuaciones concretas directamente relacionadas con los derechos de la infancia, siendo las más relevantes las ayudas directas por hijo e hija a cargo, la gratuidad de la etapa de 0-2 años (Haurreslak) y la extensión de los permisos de paternidad y maternidad. Todas ellas están en marcha.

¹² Como se ha señalado, entre otras medidas vinculadas al desarrollo de una escuela inclusiva, está previsto el impulso de un modelo propio de educación inclusiva.

El Plan de Salud Euskadi 2030. Se plantea como un objetivo transversal reducir las desigualdades en salud y, en ese marco, lograr que los NNA nazcan, crezcan y se desarrollen con todo su potencial de salud. La inversión en la salud de los NNA responde a su derecho a la salud y el bienestar, tiene efectos duraderos en su salud en la etapa adulta y redunda en el conjunto de la sociedad a largo plazo.

Invertir en salud en los primeros años de vida supone abordar acciones encaminadas a promover entornos familiares favorecedores de una buena crianza y actuar preventivamente para reducir desigualdades en el desarrollo y estado de salud, entendida la salud en toda su magnitud (física, funcional, emocional...).

Con estos fines, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Asegurar que todos los niños y niñas nacen y crecen durante su primera infancia en un entorno familiar con condiciones emocionales y materiales para la buena crianza.
- Promover hábitos de vida que favorezcan un desarrollo físico y emocional saludable.
- Prevenir riesgos para su salud física y emocional.
- Asegurar que reciben una atención sanitaria y social excelente para abordar los problemas de enfermedad y/o limitaciones en situaciones de diversidad funcional.
- Reducir desigualdades en su desarrollo y salud emocional, funcional, física, comportamental, social y cognitiva.

Los acuerdos - social, civil e institucional- en relación con las bases para un futuro pacto de país por los cuidados. Son fruto de diversos procesos de diálogo en los tres niveles, realizados en 2023 y hasta febrero de 2024, y que han servido para sentar las bases de un futuro pacto de país. Un pacto de país por los cuidados que, sobre estas bases, debe permanecer abierto y en construcción, para continuar transformando el modelo vasco de cuidados en las dos próximas décadas, que serán claves.

Este proceso se ha desarrollado en el seno la Mesa de Diálogo Social y la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi, realizándose también un contraste con la Comisión Consultiva de Emakunde y la Comisión de Igualdad del Foro Vasco de Migración y Asilo. Además, se alcanzó un acuerdo institucional por parte del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de las tres capitales.

Los acuerdos, convergentes, inciden en múltiples aspectos, todos ellos orientados a la necesidad de continuar avanzando hacia un modelo propio, público y comunitario de cuidados, desde el liderazgo y la responsabilidad pública, la cooperación entre sectores y la corresponsabilidad de mujeres y hombres. Un modelo apoyado en las 5R (reconocer, recompensar, reducir, redistribuir y representar el trabajo de cuidados) y que garantice el derecho a los cuidados, refuerce el enfoque y la atención comunitaria e impulse una política de cuidados transversal, sistémica, preventiva e inclusiva, con enfoque de género e interseccional.

Una política de cuidados que alcance todo el ciclo vital, iniciándose en la infancia y adolescencia y que, entre otros aspectos: a) promueva un cuidado con apoyos públicos, corresponsable y equitativo; b) adecúe los apoyos a las necesidades de la diversidad de familias, con particular atención a las numerosas y monomarentales; c) y, en relación con la garantía infantil, adopte un enfoque de género e interseccional que tome en consideración las necesidades específicas de las mujeres de origen extranjero con hijas e hijos menores de edad a su cargo.

4. BASES PARA UN MODELO VASCO DE GARANTÍA INFANTIL

4.1. MARCO CONCEPTUAL

La Estrategia de Garantía Infantil de Euskadi, en el marco de la Garantía Infantil Europea, plantea dos definiciones clave, relativas al objeto (objetivos, acciones, destinatarias) de la Garantía Infantil a validar y enriquecer desde la experiencia y el despliegue y evaluación de la estrategia.

Se entiende por **garantía infantil**, una acción (política) específica, sectorial y transversal, a medio-largo plazo y orientada a reducir la vulnerabilidad en la infancia y adolescencia, y a promover la igualdad de oportunidades desde el nacimiento y el ejercicio efectivo de todos los derechos por todas las NNA y sus familias, hasta la mayoría de edad, mejorando sus condiciones de vida actuales y sus oportunidades futuras.

Todo ello combinando acciones generales, de inversión en la infancia, con la acción positiva dirigida a las NNA en situación de vulnerabilidad y sus familias, de modo que, incidiendo en el conjunto de ámbitos vinculados a derechos, desde el liderazgo público y con la participación de toda la sociedad, se rompan tanto el ciclo de las desventajas (económicas, sociales, educativas, culturales...), que interactúan entre sí, como el círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Se entiende por **infancia vulnerable o en situación de vulnerabilidad**, aquellas NNA, hasta la mayoría de edad, que afrontan situaciones de riesgo de exclusión social, exclusión o pobreza, considerando, cuando corresponda y de acuerdo con la Garantía Infantil Europea, las desventajas específicas de las NNA:

- Pertenecientes a familias numerosas y/o monomarentales o monoparentales;
- sin hogar o que sufren privación grave en materia de vivienda (en exclusión residencial grave);
- con discapacidad;
- con problemas de salud física o mental;
- de origen migrante o pertenecientes a una minoría étnica, en particular de etnia gitana;
- que reciben asistencia alternativa, especialmente quienes viven en centros de acogida (en situación o riesgo de desprotección);
- en situaciones familiares precarias (hogares en situación de pobreza, privación material, exclusión social);
- que residen en zonas urbanas desfavorecidas y en zonas rurales.

Así, y como se ha señalado previamente, el objetivo de la EGIE es mejorar las condiciones de vida del conjunto de los NNA de la CAPV, hasta la mayoría de edad, con particular atención a quienes experimentan situaciones de vulnerabilidad, en los términos aquí definidos, en coherencia con el enfoque de la Garantía Infantil Europea.

Aunque se centra en el acceso a la vivienda, la educación y cuidado infantil, las actividades extraescolares, la asistencia sanitaria o la alimentación saludable, aborda también otros elementos como las ayudas a familias para la crianza, los apoyos para la conciliación corresponsable y la parentalidad positiva, los servicios sociales, la garantía de ingresos y el acceso al ocio y la cultura o el transporte.

El marco conceptual en el que se asienta la EGIE deriva de los 10 elementos básicos que se presentan a continuación.

1. Una conceptualización amplia de la Garantía Infantil.

Como se ha señalado, la Garantía Infantil Europea se refiere de forma expresa a las áreas de vivienda, salud, educación y cuidado infantil. La estrategia vasca incluye, junto a estos, otros ámbitos que, en el contexto socioeconómico y sociocultural de Euskadi, resultan esenciales para materializar los derechos de las NNA.

Concretamente y entre otros: las ayudas económicas a la crianza y los programas de parentalidad positiva y conciliación corresponsable; la intervención socioeducativa y la prevención de la desprotección (servicios sociales) y la garantía de unos recursos económicos mínimos (garantía de ingresos); el acceso a las actividades culturales, de ocio y tiempo libre educativo, y deportivas; la inclusión digital o la adecuación del espacio urbano a las necesidades de la infancia.

2. La importancia de las bases materiales para ejercer los derechos de las NNA.

Los derechos que la normativa internacional, estatal y autonómica reconocen a las NNA son derechos de toda la población infantil y adolescente, sin excepción. Su disfrute efectivo está sin embargo condicionado en la práctica, entre otros factores, por los recursos económicos, culturales y educativos de sus familias de origen, y requiere la adopción de medidas de acción positiva.

Las actuaciones de promoción, prevención, atención y protección que la normativa contempla, para desarrollarse plenamente, precisan considerar las bases materiales necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a todas las NNA y abordar los condicionantes socioeconómicos de las condiciones de vida de los NNA y sus familias. En consecuencia, tanto la Garantía Infantil Europea como la EGIE se centran en los elementos que permiten compensar las situaciones de desventaja, privación o desigualdad que subyacen a las situaciones de pobreza infantil.¹³

3. La relevancia de la desventaja socioeducativa.

Otro elemento que define la aproximación de la estrategia vasca se refiere a la relevancia que otorga a la prevención y el abordaje de la desventaja socioeducativa. Así, la EGIE parte de la idea de que –más allá del abordaje de las situaciones de exclusión social, pobreza, desamparo, violencia, abuso, negligencia, desprotección o fracaso escolar¹⁴–, la desventaja socioeducativa ha de convertirse en un eje clave y transversal de la intervención pública orientada a la infancia, en la medida en que implica una merma significativa de los derechos y el bienestar de una parte relativamente importante de la población infantil y adolescente.

La desventaja socioeducativa:

- Se define como la acumulación de barreras que experimentan algunos NNA para alcanzar un desarrollo educativo y cultural óptimo –equiparable al del conjunto de la población infantil y adolescente– debido a las carencias socioeconómicas, socioeducativas o socioculturales de su entorno institucional, social y familiar. La persistencia en el tiempo de dichas barreras aumenta el riesgo de pobreza y exclusión social, su cronificación y su transmisión intergeneracional.
- Se caracteriza, además, por no ser competencialmente hablando objeto específico de ningún sistema de bienestar –educación, salud, servicios sociales, garantía de ingresos, etc.– y situarse en los intersticios de todos ellos.
- Así definida, tiene un impacto especialmente grave en el contexto de “la sociedad del conocimiento”, en la medida en que requiere capacidades y habilidades a las que la población que experimenta esa desventaja accede con mayor dificultad.

¹³ En ese sentido, la recomendación del Consejo de la Unión Europea por la que se establece la Garantía Infantil Europea establece que, “a fin de facilitar un acceso efectivo, o efectivo y gratuito, a servicios clave, los Estados miembros deben –en función de las circunstancias y los enfoques nacionales–, o bien organizar y prestar dichos servicios, o bien asignar ayudas adecuadas para que las y los progenitores o tutores de las y los niños en situación de necesidad puedan pagar el coste o gastos de dichos servicios”. Es necesario prestar especial atención, añade el texto de la recomendación, para evitar que los posibles costes derivados constituyan un obstáculo para que las y los niños en situación de necesidad de familias con rentas bajas accedan plenamente a los servicios clave.

¹⁴ En todos estos elementos se centran de forma específica las normas y planes previamente señalados.

La necesidad de compensar esas desventajas adquiere en nuestra sociedad y en el momento actual, por tanto, mayor relevancia. Más aún para evitar que una segmentación estable del mercado de trabajo profundice en la desigualdad, en base a factores como el género, la edad o el origen, y disminuya las posibilidades de movilidad social ascendente de personas, familias o colectivos, comprometiendo también la igualdad de oportunidades de los NNA y la cohesión social.

4. La necesidad de romper los ciclos intergeneracionales de pobreza.

En línea con lo anterior, el Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia, y la Garantía Infantil Europea (GIE) se orientan de forma específica a la prevención de la reproducción intergeneracional de la pobreza¹⁵. De hecho, el principal objetivo de la GIE es romper el ciclo, o círculo, de la pobreza infantil garantizando el acceso de todos los NNA en situación de vulnerabilidad a una serie de derechos o servicios básicos.

Según la recomendación de la Unión Europea que establece la Garantía Infantil Europea, “la transmisión intergeneracional de la exclusión social pone en peligro la cohesión social durante generaciones y aumenta los costes para nuestros estados del bienestar, lo que dificulta la resiliencia económica y social. Mejorar la igualdad de acceso de los niños necesitados a los servicios clave es, consecuentemente, una manera importante de intensificar los esfuerzos destinados a prevenir y combatir la exclusión social. También contribuye a fomentar la igualdad de oportunidades para los niños necesitados y a combatir la pobreza infantil”.

También la Recomendación de la Comisión de 20 de febrero de 2013 (2013/112/UE) pone el énfasis en esta cuestión. Así, de acuerdo con la Comisión, “los niños que crecen en la pobreza o la exclusión social tienen menos posibilidades que sus coetáneos más favorecidos de tener buen rendimiento escolar, disfrutar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de su vida. Evitar que se transmitan las desventajas entre generaciones es una inversión crucial para el futuro de Europa, así como una contribución directa a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y presenta beneficios a largo plazo para la infancia, la economía y la sociedad en su conjunto”.

5. La importancia de la intervención precoz.

Las recomendaciones contenidas en la estrategia vasca hacen hincapié en la importancia de la atención temprana y la intervención precoz, que ya enfatizaban el Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia o en la Recomendación 2013/112/UE.

Así, como señala el texto del Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia, son cada vez más numerosos y concluyentes los estudios que asocian los primeros años de vida y la intervención precoz con el potencial de desarrollo a lo largo de toda la vida, bajo un paradigma común que cabe englobar en el concepto genérico de los ‘años fundamentales’ (*foundation years*), en el sentido de que se trata de la fase en la que se colocan los fundamentos de toda la trayectoria vital posterior.

Detectar y corregir las desventajas en los primeros años de vida es una de las medidas más adecuadas y eficientes para abordar la pobreza y la exclusión social. La detección precoz y una intervención temprana que aborde las desigualdades, incluso desde el periodo perinatal, constituye una inversión de primer orden.

6. La contribución de las redes comunitarias y del capital social.

Tanto la ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia como el Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia enfatizan la importancia de responder a las necesidades sociales, culturales y educativas de las NNA reforzando el capital social y activando las redes, capacidades y equipamientos de la comunidad.

¹⁵ La transmisión intergeneracional de la pobreza se refiere a las dificultades de una generación que ha vivido sus primeros años en un hogar en situación de pobreza para generar un cambio ascendente en el estatus socioeconómico con relación a la generación anterior.

Reconocer la relevancia del capital social implica reconocer que la crianza y la educación de los NNA son una responsabilidad colectiva, en la que deben involucrarse activamente, junto con las familias y los agentes educativos, el conjunto de los agentes sociales de la comunidad.

Implica también reconocer que las NNA están expuestas a menos riesgos si existen estructuras comunitarias protectoras que velan por ellas, si sus familias están sólidamente ancladas en sus entornos y vinculadas con los mismos, y si reciben apoyo de una red amplia de agentes formales e informales del territorio cuando experimentan necesidades.

7. La combinación de medidas universales y focalizadas

Una parte importante de las políticas públicas que refiere la EGIE son universales y gratuitas. La asistencia sanitaria y la educación, por ejemplo, se ofrecen de forma gratuita a todas las NNA que cumplan los criterios de necesidad, independientemente de su renta. Otras, por el contrario, son selectivas, en tanto se dirigen a las NNA que viven en hogares con recursos económicos inferiores a un umbral determinado.

Como el Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia, la EGIE defiende la necesidad de adoptar una universalidad progresiva en el diseño de las políticas de infancia y adolescencia, compatible con ofrecer apoyos más intensos a las familias de menor renta y que afrontan, en general, mayores dificultades, atendiendo al principio de equidad. Un enfoque, que compatibiliza los principios de universalidad y solidaridad, ofreciendo respuestas universales y, a la par, adecuadas a necesidades específicas como las de las NNA con discapacidad y sus familias que pueden requerir apoyos perinatales, coherentes con un enfoque de atención temprana, a lo largo de la infancia y del curso vital.

8. La importancia de asegurar una oferta de servicios, infraestructuras y equipamientos universales, de responsabilidad pública, sostenibles y de calidad en los diversos ámbitos vinculados a la garantía infantil

En consonancia con lo anterior, la EGIE parte también de la constatación de la importancia que tiene, para garantizar los derechos de todas las NNA, la promoción de las prestaciones, servicios, infraestructuras y equipamientos de responsabilidad pública en los diversos ámbitos de la garantía infantil, con particular atención a los que integran el sistema vasco de protección social y se dirigen a las NNA y sus familias.

La suficiente dotación y cobertura de estos servicios debe ir acompañada de un esfuerzo adicional por garantizar su sostenibilidad y calidad, y evaluar sus resultados. La calidad en sus distintas dimensiones (cualificación de las personas profesionales, suficiencia financiera, continuidad e intensidad de las intervenciones, etc.) constituye una condición necesaria para asegurar el impacto y adecuación de estas.

La garantía de acceso efectivo y gratuito de los NNA a la educación, la sanidad y los servicios sociales se materializa mediante la red de centros sanitarios, educativos y de servicios sociales, públicos, contratados o concertados, pero de responsabilidad pública y que han de ser asequibles y accesibles a toda la población, adecuándose a las necesidades específicas de las NNA en situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, es necesario reforzar la oferta de actividades y equipamientos culturales, de ocio, en particular de ocio educativo, y deportivos, de responsabilidad pública e iniciativa social, en un contexto de mercantilización de las actividades de ocio infantil y juvenil que excluye a los NNA que carecen de recursos económicos suficientes.

9. Acompañar en la realización de los derechos, como clave para materializarlos.

Junto a la creación de programas y servicios, universales u orientados a las NNA y familias en situación de necesidad, resulta esencial garantizar que acceden a ellos todas las personas que cumplen los requisitos de acceso y, por tanto, los necesitan.

Ello implica reforzar los mecanismos de difusión de la información, reducir las barreras de acceso a las prestaciones y servicios, así como acompañar a las NNA y sus familias en los procesos de acceso.

10. Adoptar una perspectiva de género e interseccional

Adoptar un enfoque de derechos requiere impulsar el enfoque de género e interseccional considerando, desde la singularidad de cada NNA y su familia, los factores que pueden generar situaciones de discriminación múltiple, exclusión y déficit en el acceso efectivo a los derechos. Factores como el género y la edad, el origen, el nivel socioeconómico, u otros de orden cultural, étnico, religioso... pueden presentarse de forma combinada e interactuar entre ellos para producir dichas situaciones.

Desde ese punto de vista, la EGIE, adopta un enfoque universal, inclusivo, y de derechos. Precisamente por ello es muy consciente de que el acceso universal a los derechos, prestaciones y servicios se asienta en la solidaridad y la equidad, favoreciendo el ejercicio efectivo de los derechos y la accesibilidad y asequibilidad de los servicios y prestaciones. Y, en coherencia, la EGIE se basa en el reconocimiento de la diversidad de la infancia y adolescencia - respecto a las personas en otras etapas de la vida y entre NNA - como un factor de riqueza social, familiar y personal a valorar y proteger.

4.2. PRINCIPIOS RECTORES, MISIÓN Y VISIÓN DE LA ESTRATEGIA

Los principios fundamentales en los que se basa la EGIE se corresponden, en lo esencial, con los que establece la ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia, debiendo tener especialmente en cuenta al implementar la EGIE los siguientes.

- Principio de **garantía de derechos** como eje central de las actuaciones, en virtud del cual el reconocimiento de los NNA como sujetos de derecho, y el respeto, la promoción y la defensa de sus derechos individuales y colectivos deben situarse en el centro de todas las actuaciones y decisiones. Este principio entraña, directamente, con el principio de prevalencia del interés superior de la NNA¹⁶.
- Principio de **garantía de accesibilidad**, en virtud del cual los poderes públicos deben arbitrar las medidas necesarias para garantizar que las NNA con discapacidad disfruten de condiciones de accesibilidad en su vivienda, así como acceder a todos los entornos físicos y de tipo tecnológico, tanto públicos, como de uso público o abiertos al público, en condiciones de igualdad con las demás personas.
- Principio de **no discriminación**, en virtud del cual los derechos lo son para todos los NNA por igual.
- Principio de **equidad**, en virtud del cual se deben diseñar e implementar políticas universales orientadas a la igualdad de oportunidades y asociadas a medidas de acción positiva, dirigidas a NNA que se encuentren en situación de desventaja o vulnerabilidad por cualquier causa.
- Principio de **transversalidad de la política de infancia y adolescencia**, en virtud del cual se propugna la incorporación en todas las políticas públicas de un enfoque de promoción de los derechos de las NNA, y de prevención, atención y protección frente a situaciones susceptibles de perjudicarlos o vulnerarlos.
- Principio de **relevancia del capital social** de la comunidad, como agente de promoción, prevención, atención y protección.
- Principio de **participación y ciudadanía activa**, en virtud del cual se reconoce la capacidad de los NNA, según su edad y madurez, para conocer los problemas que les afectan, contribuir a encontrar soluciones y participar en las políticas públicas que les afectan en todas sus fases (diálogo civil).

¹⁶ Priorizar el interés superior de la niña y el niño significa en última instancia tener en consideración y privilegiar los derechos fundamentales de NNA en relación con: a) el derecho a expresar su opinión, su identidad; b) la preservación de su entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones; c) su cuidado, protección y seguridad; d) su situación de vulnerabilidad; e) su derecho a la salud, a la educación, etc., frente a otros derechos e intereses colectivos (Observación General n.º 14 del Comité de los Derechos del Niño).

- **Principio de normalización y no estigmatización**, en virtud del cual las medidas para prevenir la pobreza y la exclusión en la infancia deben apoyarse en mecanismos normalizados que no generen situaciones de riesgo de estigmatización.
- Principio de **complementariedad y coherencia** de políticas, en virtud del cual la EGIE complementa y articula la intersección del conjunto de las políticas públicas vascas relacionadas con la protección a la infancia, por una parte, y la prevención de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, por otro.

Los esfuerzos para implementar una garantía infantil en Euskadi se justifican, en ese sentido, por la obligación de salvaguardar todos los derechos de toda la infancia y por el imperativo de prevenir y erradicar las situaciones de pobreza y exclusión de toda la población residente en Euskadi, sea cual sea su edad.

Así, el conjunto de principios referidos, se condensan en el **derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo de niños, niñas y adolescentes**, como indican otras estrategias como la Estrategia Vasca contra la violencia hacia la infancia y la adolescencia 2022/2025. Y la Convención de los Derechos del Niño (CDN) establece que los NNA tienen derecho a que se les preserve la vida, a la supervivencia y al desarrollo, lo cual implica que deben disfrutar de una vida plena en condiciones que garanticen su dignidad y su desarrollo integral, incluyendo las dimensiones física, mental, espiritual, moral y social de su desarrollo.

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño y de la Niña clarificó en 2017 que el derecho a la vida debe interpretarse en sentido amplio, como derecho civil, político, económico, social y cultural, por lo que además de la protección ante hechos que puedan atentar contra su vida se les deben asegurar las condiciones mínimas para una vida digna. Asimismo, el principio de la supervivencia, según el Comité, debe ser interpretado de forma integral, realizando una articulación de los demás derechos consagrados en la CDN. En este sentido las instituciones públicas deben adoptar todas las medidas necesarias para prolongar la vida de NNA y para que, además, ésta sea digna. En cuanto al derecho al desarrollo de NNA, como se ha mencionado, debe ser integral y contemplar todas las dimensiones. Y, como el principio del interés superior, debe evaluarse en cada caso concreto combinando diversas disciplinas como pediatría, psicología, trabajo social o educación y evitando los prejuicios y estereotipos por motivos de género, raciales o de clase.

A partir de estos principios, la misión y la visión de la EGIE se definen como sigue.

Misión

Contribuir a la articulación y la orientación estratégica de las políticas públicas relacionadas con la infancia y la adolescencia en Euskadi, a fin de favorecer mayores cotas de igualdad en las condiciones de vida y oportunidades vitales de los NNA, garantizar el acceso efectivo de todas las NNA a todos los derechos, compensar las desventajas a que se enfrentan los NNA en situación de vulnerabilidad y romper el ciclo de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la exclusión social.

Visión

Todas las NNA de Euskadi, sean cuales sean los recursos de sus familias, cuentan con los mismos derechos y oportunidades, ejerciéndolos y accediendo de forma efectiva a los recursos y servicios que precisan para desarrollar sus capacidades y para su bienestar físico, emocional y social.

5. ORIENTACIONES

A partir del diagnóstico y el resto de los elementos señalados hasta ahora se definen aquí: a) los retos a los que la EGIE quiere dar respuesta; b) sus ejes, ámbitos de actuación y objetivos generales; c) el modelo de seguimiento, gobernanza y evaluación.

5.1. RETOS

Reto 1: Reducir la tasa de pobreza infantil y su brecha respecto a la tasa en la población adulta. Para ello es prioritario incrementar el acceso a empleos de calidad de las personas con hijos/as a cargo y reforzar el modelo de prestaciones económicas y deducciones fiscales a las familias con hijos e hijas, en clave de universalidad progresiva.

Reto 2: Garantizar servicios de atención y cuidados a la infancia accesibles, asequibles y de calidad, especialmente para las familias con mayores necesidades. Para ello es prioritario promover el acceso al Consorcio Haurreskolak y asegurar su gratuidad.

Reto 3. Impulsar fórmulas de conciliación de la vida laboral y familiar orientadas al conjunto de las familias, con atención a las necesidades y circunstancias de aquellas en situación de precariedad o vulnerabilidad socioeconómica. Para ello es prioritario seguir extendiendo los permisos para el cuidado de hijos e hijas y desarrollar fórmulas flexibles para responder a las necesidades de familias diversas, siempre con enfoque de género y desde el principio de corresponsabilidad.

Reto 4: Garantizar la igualdad de oportunidades y favorecer la movilidad social ascendente en la sociedad del conocimiento. Para ello es prioritario que el sistema educativo vasco refuerce su capacidad compensatoria frente a la “desventaja socioeducativa” que afecta a parte de las NNA.

Reto 5: Promover la salud y la adquisición de hábitos saludables en las NNA en situación de vulnerabilidad. Para ello es prioritario generar recursos de atención y promoción de la salud ajustados al modo en que los determinantes sociales de la salud afectan a las NNA en situación de vulnerabilidad, adecuando las respuestas.

Reto 6: Garantizar el acceso de todas las NNA a una vivienda segura y adecuada. Para ello es prioritario reforzar las políticas sociales de vivienda y aplicar criterios de discriminación positiva hacia las familias con hijos/as en situación de vulnerabilidad.

Reto 7: Reforzar el trabajo con NNA en situación o riesgo de desprotección, especialmente en el entorno comunitario. Para ello es prioritario intensificar la capacidad de acción de los servicios sociales de atención primaria y secundaria en ámbitos como la parentalidad positiva, el apoyo a la crianza o la mediación familiar.

Reto 8: Impulsar el acceso de las NNA en situación de vulnerabilidad al ocio y tiempo libre educativo, las actividades extraescolares, la cultura y el deporte. Para ello es prioritario impulsar una oferta pública y de iniciativa social, accesible y asequible.

Reto 9: Ampliar las posibilidades de participación social de los NNA en situación de vulnerabilidad. Para ello es prioritario impulsar la educación en la participación y desplegar enfoques e iniciativas que les incluyan, también en procesos de diálogo civil.

Reto 10: Promover que todos los sectores y agentes sociales cooperen en el impulso de la EGIE. Para ello es prioritario potenciar el trabajo compartido en el ámbito local y la cooperación en el sector público, así como con el tercer sector social y las empresas.

5.2. EJES Y AMBITOS DE ACTUACIÓN

Para responder a estos retos, la EGIE se articula en torno a cuatro ejes de acción, que inciden sobre 14 ámbitos específicos de actuación.

EJES Y AMBITOS DE ACTUACIÓN	
Ejes	Ámbitos de actuación
Eje 1: Reducción de la pobreza infantil mediante el refuerzo de las prestaciones de garantía de ingresos y de apoyo a las familias.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantía de ingresos a las familias con hijos/as en situación o riesgo de pobreza 2. Apoyo económico a todas las familias con hijos/as para compensar los costes de la crianza
Eje 2: Desarrollo de ecosistemas comunitarios de atención, inclusión y cuidado de la infancia, con particular atención a la infancia en situación de desventaja	<ol style="list-style-type: none"> 3. Acceso a las actividades extraescolares, a la cultura, al ocio y al deporte 4. Intervención socioeducativa y atención a la desprotección 5. Conciliación, parentalidad positiva y mentoría 6. Prevención de la brecha digital y abordaje de los nuevos riesgos digitales 7. Espacios inclusivos y amigables para toda la infancia
Eje 3. Reducción de las desigualdades en el acceso efectivo a los derechos sociales	<ol style="list-style-type: none"> 8. Cuidado, atención infantil y atención temprana 9. Acceso a la educación formal, igualdad educativa y compensación de la desventaja socioeducativa 10. Atención sanitaria y promoción de hábitos saludables 11. Alimentación saludable 12. Acceso a la vivienda
Eje 4. Participación, sensibilización, investigación, evaluación y gobernanza	<ol style="list-style-type: none"> 13. Participación infantil 14. Gobernanza y coordinación interinstitucional

5.3. OBJETIVOS GENERALES

A partir de la identificación de los ejes y ámbitos de actuación de la EGIE y teniendo en cuenta su misión y visión, se han seleccionado 12 objetivos generales relacionados con las condiciones de vida de la infancia en situación de vulnerabilidad y con los 14 ámbitos de actuación que se acaban de referir.

- 1) Promover que las NNA en situación de pobreza accedan a las prestaciones y ayudas económicas del Sistema vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión social, conforme a sus requisitos, a fin de reducir la prevalencia e intensidad de las situaciones de pobreza en la infancia y en la adolescencia.
- 2) Impulsar el acceso efectivo de las familias con hijos/as a ayudas económicas que contribuyan a compensar el coste de la crianza, mediante ayudas directas y deducciones fiscales en el IRPF.
- 3) Facilitar el acceso a las actividades extraescolares, el ocio y el ocio educativo, la cultura y el deporte de las NNA en situación de vulnerabilidad y la adaptación de las actividades, estructuras y equipamientos a sus necesidades diversas.
- 4) Promover los apoyos (socioeducativos, psicosociales...) en el medio comunitario a los NNA en situación o riesgo de desprotección y facilitarles en su caso figuras de referencia y apoyo afectivo, de modo que reciban apoyos preferentemente en el medio comunitario (desinstitucionalización).
- 5) Favorecer el acceso de las familias –y especialmente de las más vulnerables– a las ayudas para la conciliación y a los programas de parentalidad positiva.
- 6) Dotar a los NNA, y especialmente a quienes están en una situación de vulnerabilidad, de las habilidades y herramientas necesarias para evitar la brecha digital y favorecer el uso saludable de Internet, las redes sociales y las tecnologías de la relación, la información y la comunicación (TRIC).
- 7) Impulsar el ejercicio del derecho de los NNA a un espacio urbano adaptado a sus necesidades, desarrollando para ello proyectos centrados en su amigabilidad, que incluyan tanto usos nuevos de los recursos disponibles como proyectos de regeneración y reordenación urbana atentos a las necesidades diversas de las NNA.
- 8) Promover la accesibilidad y asequibilidad de los servicios a NNA y garantizar el acceso universal, gratuito y ágil al servicio de atención temprana.
- 9) Garantizar que todo el alumnado recibe en el marco del sistema educativo vasco la atención individualizada y los apoyos precisos para culminar con éxito su itinerario educativo y, en su caso, compensar las posibles situaciones de vulnerabilidad o desventaja socioeducativa.
- 10) Lograr que las NNA nazcan, crezcan y se desarrollen con todo su potencial de salud. Asegurar el acceso efectivo de los NNA en situación de vulnerabilidad a una alimentación saludable, a la atención sanitaria y a otros medios necesarios para garantizar su salud, como las actividades de educación para la salud dirigidas a las NNA y sus familias, a fin de promover el desarrollo de hábitos saludables.
- 11) Introducir criterios de discriminación positiva en programas de vivienda para familias con hijos/as en supuestos de especial vulnerabilidad y mediante la revisión de los criterios para la adjudicación directa de viviendas de protección pública.
- 12) Promover la participación infantil en los procesos de toma de decisiones relacionados con las políticas que les afectan e impulsar la educación para la participación incluyendo a la infancia en situación de vulnerabilidad y los ámbitos territoriales con mayor riesgo de vulnerabilidad.

Los objetivos se encuentran vinculados con una serie de recomendaciones, planes y normas internacionales y autonómicas, que muestra la siguiente tabla.

	Objetivos												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Normas y tratados internacionales	Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•
	Garantía Infantil Europea (GIE)						•	•	•	•	•	•	
	Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	•	•			•		•	•				
	Estrategia Europea sobre los Derechos del Niño (EEDN)					•						•	
Planes y normas de la CAPV	Ley 2/2024, de Infancia y Adolescencia	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Pacto Vasco por las Familias y la Infancia	•	•	•	•	•		•	•	•		•	
	IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias (2018-2022)	•	•	•	•	•		•		•			•
	Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico	•	•			•							
	Plan de Salud Euskadi 2030					•			•	•			
	Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias		•		•								
	Ley 12/2008 de Servicios Sociales			•			•						

6. GOBERNANZA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

6.1. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ESTRATEGIA

Las principales características de la articulación institucional de la EGIE son:

- Su elaboración, impulso, seguimiento y evaluación corresponden al Departamento del Gobierno Vasco competente en la materia y a la Dirección con funciones de planificación, coordinación y evaluación general de las políticas de infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Para ello se coordinará con el resto de los Departamentos y administraciones públicas implicados en los ámbitos que cubre la EGIE: de una parte, Ayuntamientos y Diputaciones Forales y, de otra, los Departamentos y Direcciones del Gobierno Vasco competentes en materia de inmigración, servicios sociales, empleo, garantía de ingresos e inclusión, vivienda, cultura y deportes, salud o educación. Además, en su diseño, implementación y evaluación, tendrá en cuenta a las comunidades y familias destinatarias, las organizaciones del Tercer Sector Social y las empresas.
- La EGIE constituye un marco estratégico general, de carácter orientador, que señala objetivos y recomendaciones comunes a desarrollar, en todo caso, por las instituciones y organizaciones implicadas en la estrategia y que serán recogidas en sus planes.

Por ello, no establece actuaciones o compromisos concretos, sino principios y recomendaciones con relación a los distintos objetivos y ámbitos de actuación, de forma que todas las administraciones públicas, y el resto de las instituciones u organizaciones implicadas, puedan avanzar en una misma dirección. Y por idéntica razón carece de una programación temporal y de una memoria económica específica, en tanto que este tipo de herramientas se corresponden con la planificación operativa que compete realizar a cada institución u organización. Como se ha señalado, las actuaciones o compromisos concretos se recogerán en los diversos planes y estrategias de las instituciones públicas y, en particular, en el V Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias y a la Infancia y Adolescencia.

La financiación de las actuaciones de cada administración pública para la consecución de los objetivos corresponde a cada una de ellas según su ámbito competencial, sin perjuicio de que puedan acceder, en su caso, a las fuentes de financiación que existen o puedan existir en esta materia.

6.2. GOBERNANZA, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

El grueso de las actuaciones de desarrollo de la EGIE se recogerá en el V Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias y a la Infancia y Adolescencia. Algunos otros planes que podrán recoger actuaciones en desarrollo de la EGIE son el II Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV, el V Plan Vasco de Inclusión o el Plan de Salud Euskadi 2030. En todo caso, las instituciones y organizaciones que adopten esta estrategia asumirán los siguientes compromisos:

- Incluir en las políticas públicas (planes, programas, servicios) promovidas por la institución o, en su caso, en las iniciativas de la organización, los principios, retos y objetivos definidos a modo de recomendaciones en la presente Estrategia.
- Dar cuenta bienalmente, durante la vigencia de esta Estrategia, de la relación de acciones desarrolladas o previstas para abordar los retos y objetivos de la EGIE en los diferentes ejes, a través del sistema vasco de información sobre infancia y adolescencia según lo previsto en el artículo 308 y la disposición adicional decimotercera de la ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia.

a) *Liderazgo, impulso, coordinación y seguimiento*

Las labores de liderazgo, impulso y coordinación para la adecuada implementación de la estrategia corresponden al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de infancia y adolescencia y a la Dirección con funciones de planificación, coordinación y evaluación general de las políticas de infancia y adolescencia en la CAPV.

Para cumplir con sus funciones, se encargará de:

- Coordinar el diseño, implementación y evaluación de la Estrategia, con participación de NNA y familias e impulsando la colaboración entre los distintos actores implicados.
- Realizar el seguimiento y evaluación de la EGIE en base a un número reducido y relevante de indicadores y elaborar un informe bienal de seguimiento que dé cuenta de las acciones más significativas en cada eje.
- Elaborar y difundir una evaluación final que recoja los avances en las actuaciones, actualice el diagnóstico de partida y permita observar la evolución de la situación, así como proponer cambios y adaptaciones en las estrategias y objetivos, si la evaluación realizada así lo aconseja.
- Fomentar el intercambio de información sobre el desarrollo de las principales actuaciones vinculadas a cada eje y el aprendizaje compartido.
- Realizar acciones de socialización, divulgación y sensibilización de la EGIE, fomentando la transparencia y rendición de cuentas.

b) *Espacios u órganos de participación*

- De acuerdo con el artículo 306 de la ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia, el *Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia* se constituye como el máximo órgano de carácter consultivo y foro específico de participación de las administraciones públicas vascas, en el que estarán representados, de forma paritaria, el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos, de un lado, y el conjunto de los agentes sociales implicados en la materia de infancia y adolescencia, de otro.
- El *Órgano Interinstitucional e Intersectorial para la Infancia y la Adolescencia*, participará también en el desarrollo de la EGIE en el marco de las funciones que le atribuye el artículo 303 de la ley 2/2024.

- También la *Mesa de Diálogo Civil de Euskadi*, a través de la comisión de infancia, adolescencia y juventud, o del modo en que establezca la propia Mesa participará en el seguimiento, evaluación y actualización de la estrategia.
- El *Foro de participación de la infancia*, regulado por el artículo 307 de la ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia es el órgano mediante el cual el Gobierno Vasco hace efectivo el derecho de las NNA a participar y ser consultadas y escuchadas colectivamente en los asuntos que les conciernen, previsto en el artículo 54 de la norma. Por otro lado, los órganos locales de participación de NNA en distintos municipios de la CAPV podrán compartir sus propuestas e iniciativas.

6.3. MATRIZ DE INDICADORES ¹⁷

La evaluación de resultados e impacto de la EGIE se realizará periódicamente en base a seis indicadores cuantitativos:

1. Reducción de la tasa de **pobreza infantil severa**.
2. Reducción de la **brecha de pobreza** entre la población de NNA y el resto.
3. Reducción del **índice de Gini** de la población de NNA.
4. Reducción del porcentaje que representa la población de NNA en hogares con problemas de **alimentación**.
5. Incremento del **gasto en protección social en familia e infancia**, con relación al PIB y al conjunto del gasto en protección social (cuenta de la protección social).
6. **Reducción de la tasa de pobreza primaria** entre la población de NNA derivada de la percepción de prestaciones de garantía de ingresos y de apoyo a las familias.

Además de estos seis indicadores, la Dirección competente en materia de infancia y adolescencia, en colaboración con los Departamentos competentes en cada área y con el apoyo del Observatorio Vasco de la Infancia y la Adolescencia, a partir de los datos ya disponibles en operaciones estadísticas y otras fuentes periódicas, actualizará periódicamente una batería suficiente y viable de indicadores.

Para su construcción podrá considerar, entre otros, los siguientes, buscando la combinación más adecuada, y adecuando su definición a los indicadores efectivamente disponibles o que se puedan incorporar a las operaciones estadísticas periódicas, para procurar la viabilidad y relevancia del sistema generado.

Atendiendo siempre a estos criterios, podrían considerarse, entre otros, los siguientes.

- 1) Coste mensual de la crianza.
- 2) Tasa de pobreza de mantenimiento, pobreza severa y pobreza real.
- 3) Porcentaje de NNA en hogares con problemas graves de alimentación.
- 4) Índice de Gini de la población menor de 18 años.
- 5) Tasa de exclusión de la población menor de 18 años.
- 6) Tasa de privación material de la población menor de 18 años.
- 7) Brecha de pobreza entre la población infantil y adolescente y el resto de la población, con relación a los indicadores de pobreza de mantenimiento, pobreza severa y pobreza real.
- 8) Porcentaje de nacimientos con bajo peso al nacer.
- 9) Tasa de nacimientos prematuros.
- 10) Porcentaje de población infantil y adolescente con sobrepeso u obesidad.
- 11) Tasa de consumo problemático de alcohol y cannabis en el último mes.
- 12) Prevalencia de actividad física saludable de la población infantil y adolescente.
- 13) Tasa de escolarización en el primer ciclo de educación infantil.

¹⁷ Como se ha señalado, el artículo 308 de la Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia establece que el Sistema Vasco de Información sobre la Infancia y la Adolescencia desarrollará, entre otros, indicadores para evaluar la inversión en infancia en los diferentes niveles de las administraciones públicas vascas, incluyendo, además del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, el nivel municipal.

- 14) Porcentaje de alumnado repetidor.
- 15) Puntuación en competencia lectora, matemática y científica del alumnado.
- 16) Tasa de abandono escolar prematuro.
- 17) Porcentaje de alumnado no idóneo.
- 18) Porcentaje de NNA que señalan tener problemas de rechazo social por raza, etnia, cultura, lengua, religión o condición de extranjero.
- 19) Porcentaje de familias con dificultades para conciliar la vida familiar y laboral.
- 20) Porcentaje de hogares que han tenido que reducir gastos de ocio y tiempo libre en los últimos 12 meses.
- 21) Porcentaje de hogares que han enfrentado impagos o retrasos en el pago de la hipoteca o el alquiler y/o en las facturas de luz, agua y gas y con problemas de habitabilidad.
- 22) Prevalencia de las situaciones de pobreza energética, vivienda insegura y vivienda inadecuada.
- 23) Porcentaje de hogares con NNA con necesidad de cambiar o rehabilitar la vivienda.
- 24) Porcentaje y número de demanda de viviendas en Etxebide con presencia de menores de edad en el hogar.
- 25) Gasto en protección social a familias e hijas/os en euros por habitante, porcentaje del PIB y porcentaje del gasto en protección social.
- 26) Gasto en transferencias a familias de la Dirección competente en materia de familias e infancia del Gobierno Vasco.
- 27) Gasto por habitante en beneficios fiscales destinados a la familia y la infancia.
- 28) Gasto total destinado a los servicios, prestaciones y beneficios fiscales orientados a la familia y la infancia.
- 29) Número de personas beneficiarias de la RGI menores de edad, porcentaje respecto al total de personas beneficiarias y porcentaje respecto al conjunto de la población menor de edad.
- 30) Tasa de cobertura de los servicios de atención primaria y secundaria de la Cartera de Servicios Sociales dirigidos a NNA.
- 31) Prevalencia de las situaciones de desprotección infantil.
- 32) Tasa de acogimiento familiar y acogimiento residencial de NNA.
- 33) Porcentaje del alumnado matriculado en Enseñanzas de Régimen General no universitarias con becas.
- 34) Número de NN matriculados y tasa de cobertura de los centros del consorcio Haurreskolak.
- 35) Porcentaje del alumnado con necesidades educativas especiales integrado en centros ordinarios.

Además de desagregarlos por género, tramos de edad, situación de pobreza, nivel sociocultural de la familia y territorio histórico, los indicadores seleccionados serán desagregados, en lo posible, por variables identificadas como factores con incidencia en las situaciones de pobreza, exclusión o desprotección.

Las entidades públicas responsables de la producción de las estadísticas de las que se obtienen tales indicadores adaptarán, cuanto sea posible, los procedimientos al objeto de actualizar tales indicadores con una frecuencia bienal y poder recoger las desagregaciones señaladas.