

Presentación

En los últimos seis años, España ha padecido una crisis económica de enorme magnitud, que ha hecho retroceder la renta per cápita y crecer la tasa de paro a niveles superiores al 25 por ciento de la población activa. En consecuencia, las dificultades económicas han aumentado considerablemente para amplias capas de la población. El porcentaje de hogares sin ingresos (procedentes del trabajo, de prestaciones o subsidios de desempleo, o de pensiones públicas) ha pasado de mínimos próximos al 2 por ciento en 2007 a máximos del 4 por ciento en 2013, llegando a más de millón y medio el número de personas en esos hogares. La tasa de riesgo de pobreza, medida en términos monetarios relativos a la mediana de los ingresos familiares, que durante bastantes años permaneció estable en torno al 20 por ciento, se ha incrementado en dos puntos porcentuales, mientras que la proporción de hogares con privación material severa se ha duplicado. En los últimos cuatrimestres se aprecia una mejora de la situación económica, pero la evolución es lenta y el horizonte todavía no está libre de nubarrones.

Conforme al compromiso de FUNCAS de proporcionar datos y argumentos sobre asuntos relevantes para la sociedad española con el fin de mejorar las bases del debate público, en este número de PANORAMA SOCIAL –coordinado por **Juan Carlos Rodríguez** (Analistas Socio-Políticos y Universidad Complutense de Madrid)– ofrecemos una perspectiva de cómo ha cambiado la crisis la vida de los menos favorecidos, centrandó la atención en los menores, los niños.

Para ello, contamos con académicos españoles y extranjeros, pero también con el punto de vista de los que trabajan en el terreno para afrontar esta problemática.

El primer bloque de artículos ofrece un diagnóstico de la situación relativa a la población infantil en riesgo de pobreza, tanto desde una perspectiva diacrónica como comparativa, situando el caso español en el marco de los países europeos o de los países desarrollados, en general. Para ello se hace uso de una serie de indicadores que intentan dar cuenta de los varios aspectos que hay que considerar al estudiar el bienestar de los menores en particular, si bien, a modo de contraste, uno de los artículos presta particular atención, no a los niños, sino a los jóvenes. El segundo bloque de artículos estudia los remedios o los paliativos, tanto los que aportan las políticas públicas, mediante el sistema impositivo o las prestaciones sociales (monetarias o en especie), como los que proponen, a pie de obra, las organizaciones no gubernamentales especializadas en mejorar la vida de los que más sufren.

El número comienza con una panorámica completa y rigurosa de la evolución de la pobreza infantil en España a lo largo de los últimos veinte años. Su autora, **Rosa Martínez López** (Universidad Rey Juan Carlos y Cirano, Montreal), resume los resultados de los principales estudios sobre los niveles, las tendencias y los factores de la pobreza infantil en España, concluyendo que, en comparación internacional, las cifras espa-

ñolas, entre medias y medio-altas en los años noventa, se sitúan hoy en niveles claramente altos. A continuación, Martínez López utiliza las fuentes primarias disponibles (Panel de Hogares de la Unión Europea y Encuesta de Condiciones de Vida) para elaborar sus propias series de pobreza infantil y de privación o carencia material. Conforme a la evidencia disponible, ambas variables han empeorado con la crisis. El artículo analiza, asimismo, el cambio en el perfil de los menores en riesgo de pobreza en las dos últimas décadas: viven en hogares más pequeños, con menos hermanos, encabezados frecuentemente por un solo adulto y también se aprecia una mayor concentración que antes en hogares de nivel educativo medio o alto. Por lo demás, crece el peso de la inmigración en la pobreza infantil, así como también de la residencia en régimen de alquiler o de vivienda hipotecada.

Una perspectiva distinta de la pobreza infantil en España, pero complementaria, la ofrece el trabajo de **Jonathan Bradshaw** (Universidad de York y Universidad de Durham), que estudia la evolución del fenómeno a lo largo de la crisis desde un punto de vista comparativo basándose en fuentes secundarias o fuentes que el propio autor ha contribuido a producir. Por lo pronto, España, como otros países del sur de Europa, ha descuidado a los menores como destinatarios del gasto social no educativo o sanitario, siendo uno de los pocos países que carece de una asignación universal por hijo a cargo. La reducida protección pública a las familias con hijos hace más vulnerables a las que cuentan con unos bajos ingresos laborales, de modo que, incluso antes de la crisis, España ya presentaba una tasa de pobreza (relativa) infantil elevada, la cual ha aumentado desde 2008. Bradshaw señala asimismo el incremento de la tasa de pobreza “anclada” y la tasa de privación material. Por otra parte, utilizando una medida convencional del bienestar infantil, el autor llama la atención sobre el hecho de que mientras el bienestar infantil “objetivo” se está reduciendo, el “subjetivo” se mantiene por encima del nivel esperado. El autor sugiere una explicación de este hallazgo basada en el papel de las familias españolas, que, sin mucho apoyo de su gobierno y en circunstancias muy difíciles, siguen protegiendo eficazmente a sus hijos.

Julio Carabaña y **Olga Salido** (Universidad Complutense de Madrid) defienden en su artículo la conveniencia metodológica de utilizar el ciclo

económico completo como el marco temporal adecuado para el estudio de los fenómenos sociales relacionados con la economía, la pobreza (también la infantil), entre ellos. Su trabajo, que presenta una perspectiva comparada y se basa en datos públicos de la OCDE y Eurostat, destaca la diversidad de casos (en términos de crecimiento del PIB, de evolución de la pobreza “anclada” y de la relación entre ambos). Según los autores, la complejidad de las relaciones entre crecimiento económico y tasa de pobreza permite no solo entender mejor los factores generales y específicos de la pobreza infantil, sino también aclarar las opciones de política pública en presencia (qué combinación de crecimiento económico y reducción de pobreza es deseable y posible) y prevenir exageraciones en la discusión pública sobre estos temas.

Buena parte de los artículos sobre pobreza infantil de este número fundamenta la relevancia de estudiarla y de afrontarla en la evidencia de que las dificultades vitales en la infancia acaban teniendo consecuencias a largo plazo en la vida de los individuos y, por extensión, de sus sociedades. El artículo de **Antonio Villar** (Universidad Pablo de Olavide e Ivie) complementa esa perspectiva al centrarse en otra etapa decisiva, la de la juventud, en este caso la española. El autor describe los problemas básicos que afrontan los jóvenes españoles en tres aspectos de su vida: el empleo, los ingresos y la educación. Respecto al empleo, destaca las elevadas tasas de desempleo juvenil y la sobrecualificación; en cuanto a los ingresos, indica que los hogares encabezados por jóvenes son los que han sufrido mayores caídas de ingresos en términos relativos, justo a la inversa que los encabezados por mayores; y finalmente por lo que hace a la educación, señala los bajos niveles españoles en el Índice de Desarrollo Educativo y en la prueba de habilidades cognitivas PIAAC, lo cual da lugar a una distribución del capital humano entre los jóvenes españoles con grupos muy diferentes en cuanto a su cualificación y sus oportunidades laborales.

Si prácticamente todos los artículos introducen la dimensión comparativa con el fin de situar el caso español en el contexto internacional, el de **Robert Joyce** (Instituto de Estudios Fiscales) permite profundizar en la comparación específica al presentar un caso de sumo interés, el de la pobreza infantil en el Reino Unido. Se trata de uno de los casos de éxito de los últimos tiempos en este ámbito, toda vez que la posición

relativa de las familias de renta baja con hijos mejoró mucho desde finales de los años noventa hasta comienzos de la primera década de este siglo, recuperando gran parte de lo perdido en la década de los ochenta. En los últimos años, sin embargo, el nivel de vida de esas familias parece haberse estancado. Gran parte de la mejora desde los años noventa se debió a cambios en las políticas públicas con los gobiernos laboristas, que implicaron un aumento de las transferencias monetarias a esas familias, en la forma de prestaciones directas y de créditos fiscales. Según el autor, en vista de la probable reducción de las prestaciones sociales, dadas las necesidades de equilibrio fiscal, y de la falta actual de una estrategia clara y eficaz frente a la pobreza infantil, resulta difícil imaginar qué mecanismos podrían contribuir a alcanzar los ambiciosos objetivos de la Ley de Pobreza Infantil de 2010.

Además del anterior, dos artículos más atienden a la eficacia de las políticas públicas orientadas a reducir el número de menores en hogares en riesgo de pobreza: por una parte, el de **Olga Cantó** (Universidad de Alcalá y Equalitas) y, por otra, el de **Michael F. Förster** (División de Política Social de la OCDE) y **Gerlinde Verbist** (Universidad de Amberes). Cantó analiza el sistema de impuestos y prestaciones español desde el punto de vista de sus efectos en la reducción de las tasas de pobreza monetaria de los menores y de los adultos. La autora constata que, en España, el nivel de recursos públicos dedicados a la infancia de manera directa (es decir, no en términos de educación o sanidad, por ejemplo) es claramente inferior a la media de nuestros países de referencia. Los impuestos y las prestaciones monetarias de todo tipo (incluyendo las pensiones) son más efectivos a la hora de reducir la tasa de pobreza adulta (sobre todo, por las pensiones contributivas) que la tasa infantil. Según Cantó las reformas más urgentes deberían darse en el ámbito de las prestaciones, pues cuanto más generosas son, menor es la pobreza infantil. Extraña que, dado el nivel de renta y desarrollo democrático de España, mientras la gran mayoría de los países europeos cuentan con prestaciones universales por hijo a cargo, el nuestro carezca de ellas.

Por su parte, Förster y Verbist centran la atención en una vertiente que apenas suele tenerse en cuenta en los análisis de los efectos de las políticas públicas en la reducción de la pobreza: la prestación de servicios o, en otros términos, las transferencias en especie, más

difíciles de medir que las transferencias monetarias. El recurso a unas u otras prestaciones puede variar mucho de un país a otro, de modo que si solo se tienen en cuenta las monetarias, el retrato comparado de los países queda distorsionado. El trabajo de estos autores constituye uno de los primeros intentos de medir, en comparación internacional, los efectos de las transferencias en especie (tales como las escuelas infantiles o los jardines de infancia) en la pobreza infantil, en este caso la de los niños más pequeños, los menores de seis años. De acuerdo con sus hallazgos las prestaciones monetarias de las partidas presupuestarias de política familiar reducen más la pobreza de los niños pequeños que las prestaciones en especie, algo que queda especialmente claro en Austria, las repúblicas Checa y Eslovaca, Finlandia, Irlanda, Noruega y el Reino Unido. En Europa del Sur, sin embargo, las prestaciones en especie tienen un efecto reductor mayor, algo que también ocurre en Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia. En todo caso, para ambos tipos de medidas, parece claro que cuanto mayor es el nivel de gasto, mayor es asimismo su capacidad para reducir la pobreza.

Los dos últimos artículos también están dedicados a las soluciones del problema de la pobreza de los menores, pero adoptan perspectivas, por así decirlo, opuestas. Uno las ve “desde arriba”, desde el punto de vista de la influencia de las organizaciones internacionales; el otro, “desde abajo”, es decir, desde el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el terreno. El trabajo de **Emma Cerviño Cuerva** (Doctora miembro del Instituto Carlos III-Juan March de Ciencias Sociales) analiza la evolución de las políticas de la Unión Europea contra la pobreza infantil en las últimas décadas para poder hacer un balance de sus logros y sus limitaciones. Si bien dichas políticas, enmarcadas entre las de lucha contra la pobreza y la exclusión social, han ido ganando en importancia, en un proceso largo con logros reseñables en términos del planteamiento y el enfoque, han sido pocas las propuestas con calado político. Así pues, la autora mantiene que, en este ámbito de actuación crítico para el futuro de la Unión Europea, queda bastante camino por recorrer tanto en el campo de la mejora de los indicadores analíticos como de los procedimientos políticos.

La perspectiva “desde abajo” la aportan **Ramiro Viñuales Ferreiro** y **Javier Pérez González** (Centro de Investigación y Estudios

sobre Comercio y Desarrollo de la Fundación Salvador Soler, CIECODE). En su artículo parten de la constatación del aumento de la pobreza infantil en España a consecuencia de la crisis económica actual y estudian las perspectivas y las actitudes al respecto de las Organizaciones del Tercer Sector especializadas en trabajar con la infancia. Las crecientes necesidades de atención y cuidados, unidas a las también crecientes dificultades de las administraciones públicas para hacerles frente, han llevado a dichas organizaciones a una respuesta triple: aumentar la prestación de servicios asistenciales, intensificar sus campañas de sensibilización, y redoblar sus intentos de influencia política a escala nacional, autonómica y local.

Este número de PANORAMA SOCIAL concluye con tres entrevistas a representantes destacados de tres de las organizaciones no gubernamentales más activas en la discusión pública sobre la pobreza infantil y/o en la práctica de las soluciones concretas, pegadas al terreno. Con **Marta Arias Robles** (Unicef Comité Español), **Carlos Chana García** (Cruz Roja Española) y **Sebastián Mora** (Cáritas Española) hemos conversado acerca de cómo entienden el fenómeno de la pobreza infantil, de su evolución en España, de la contribución del Estado y de la ciudadanía a la solución de este problema, y también de las acciones emprendidas por sus organizaciones, entre otras cuestiones. A la luz de las respuestas obtenidas, cabe destacar que no todas las organizaciones comparten la misma perspectiva sobre la pobreza infantil; antes bien, se perfilan dos posiciones claramente diferenciadas. Así, el representante de Cáritas prefiere hablar de pobreza, en general, o, si acaso, de pobreza de las familias, haciendo hincapié en las causas generales de esa pobreza. En cambio, los representantes de Cruz Roja y Unicef prefieren hablar de pobreza infantil, visibilizando de este modo en mayor medida la situación de los niños y planteando la cuestión fundamentalmente en términos de los derechos de la infancia y los factores que condicionan su ejercicio.

Con este nuevo número de PANORAMA SOCIAL, FUNCAS cumple su propósito de ofrecer un material muy variado para la reflexión y el análisis sobre una de las cuestiones sociales más preocupantes en nuestros días.