

Pobreza infantil en el Reino Unido: tendencias recientes y perspectivas futuras*

ROBERT JOYCE*

RESUMEN¹

Este artículo analiza las principales tendencias de la pobreza infantil en el Reino Unido, con especial atención a los cambios registrados desde finales de la década de 1990. La posición relativa de las familias de renta baja con hijos mejoró considerablemente entre finales de la década de 1990 y comienzos de la de 2000, recuperando gran parte del terreno perdido durante la década de 1980. El artículo demuestra que ello dependió en gran medida del gran incremento en las transferencias monetarias públicas. Desde mediados de la década de 2000, el nivel de vida de las familias pobres con hijos, medido en términos absolutos, se ha estancado o empeorado. Que la principal tasa de pobreza monetaria relativa siguiera reduciéndose durante la recesión se debió en exclusiva a la caída de la renta mediana y a que su cálculo no tenga en cuenta la inflación. De cara al futuro, y en vista de la gran dependencia de la caída de la pobreza infantil respecto de las transferencias monetarias, así como del marco fiscal y de la falta de una estrategia clara y eficaz frente a la pobreza infantil en el gobierno actual, es difícil saber qué mecanismos podrían contribuir a alcanzar los ambiciosos objetivos de pobreza infantil que exige la Ley de Pobreza Infantil de 2010.

♦ Traducción del inglés de Jesús Cuéllar Menezo.

* Senior Research Economist, Instituto de Estudios Fiscales, Londres (robert_j@ifs.org.uk).

¹ El autor quisiera agradecer la financiación recibida en el Instituto de Estudios Fiscales del Centro para el Análisis Microeconómico de las Políticas Públicas del ESRC (Economic and Social Research Council). El presente artículo también se basa en parte en un trabajo financiado por la Joseph Rowntree Foundation. Algunos de los debates y análisis recogidos en este texto se sirven de lo expuesto en Belfield *et al.* (2014), Brewer *et al.* (2010) y Joyce y Sibietta (2013). El autor da las gracias a Carl Emmerson por sus útiles comentarios sobre un borrador anterior. Los datos de la Encuesta de Recursos Familiares los proporcionó el Departamento para el Trabajo y las Pensiones, por completo ajeno a la interpretación de los mismos. Los datos, reproducidos con permiso del director de HMSO y de la Queen's Printer for Scotland, son propiedad del Estado británico y los proporcionó el Servicio de Datos Económicos y Sociales del Archivo de datos del Reino Unido.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la pobreza infantil ha suscitado importantes debates ideológicos, y con frecuencia políticas públicas, en el Reino Unido. La adopción desde finales de la década de 1990, por parte del Gobierno laborista, de objetivos de pobreza infantil cuantificables numéricamente fue algo enormemente insólito. Solo Irlanda se había fijado objetivos de pobreza cuantificables antes que el Reino Unido, anticipándose al objetivo de la Unión Europea, que se propuso reducir el número de personas que vivían por debajo de las líneas de pobreza nacionales en un 25 por ciento en 2020, y también a cada uno de los objetivos nacionales, relacionados con los del conjunto de la UE (European Commission, 2010).

La magnitud de la ambición encarnada en los objetivos del Reino Unido también es bastante notable. Los laboristas se propusieron reducir a la mitad los indicadores de pobreza infantil basados en ingresos entre 1998-1999 y 2010-2011. Antes de abandonar el poder en 2010 aprobaron la Ley de Pobreza Infantil, que se fijó como objetivo reducir la proporción de niños pobres todavía más, hasta un nivel del 10 por ciento en 2020-2021, medido según un indicador basado en la renta relativa de los hogares (a lo que habría que añadir otros dos objetivos relativos a otras dos formas de medir la pobreza infantil). Ese objetivo supondría un nivel comparable con algunos de los índices más bajos nunca registrados en Europa Occidental. Sin embargo, históricamente el Reino Unido había tenido tasas de pobreza infantil relativamente elevadas en comparación con sus vecinos. En pocas palabras,

el objetivo implica una transformación radical de la distribución de la renta en menos de una década.

Hasta la fecha, los avances no han estado en absoluto a la altura de esa considerable ambición, a pesar de que a finales de la década de 1990 y comienzos de la de 2000 se registraron reducciones de la pobreza infantil históricamente rápidas, debidas casi exclusivamente a unas reformas adoptadas al final del mandato de los gobiernos laboristas en 2010, las cuales, a través de prestaciones monetarias públicas, repartieron 18.000 millones de libras más al año entre familias con hijos (Browne y Phillips, 2010). Sin embargo, desde entonces la reducción de la pobreza infantil se ha ralentizado de modo considerable o, según qué medida utilicemos, ha empezado a mostrar una tendencia inversa. El objetivo más destacado para 2010-2011, el de pobreza de ingresos relativa, quedó bastante lejos de lo que se pretendía.

En la actualidad, el entorno fiscal y político ha cambiado considerablemente, y los objetivos para 2020-2021 parecen cada vez más una curiosa irrelevancia. No hay perspectivas fiables de que se cumplan, ni siquiera de acercarse a ellos. Cabe suponer que la presente coalición de gobierno es consciente de ello, pero no ha intentado ni revocar la Ley de Pobreza Infantil, supuestamente vinculante, ni formular un plan creíble para avanzar hacia sus objetivos. Sin embargo, la pobreza infantil sigue firmemente instalada en la agenda política. El Gobierno ha criticado que la estrategia laborista dependiera enormemente del incremento de las transferencias monetarias. Pero más fundamental resulta que también haya proclamado el carácter improcedente de las mediciones basadas en la renta que contiene dicha ley, realizando consultas con vistas a definir otra nueva forma de medir (para la que hasta el momento no ha logrado alcanzar un acuerdo).

El resto de este artículo se estructura como sigue. El apartado 2 describe el contexto histórico, mostrando cómo han evolucionado los índices de pobreza infantil en el Reino Unido desde que en 1961 se comenzó a crear una serie temporal fiable y bosquejando los principales factores que hay detrás de las tendencias a largo plazo. El apartado 3 observa con detenimiento las tendencias recientes, centrándose especialmente en el periodo iniciado a finales de la década de 1990, cuando los gobiernos se

plantearon ambiciosos objetivos de reducción de la pobreza infantil. Ponderamos los factores que motivaron los cambios en la pobreza infantil durante dicho periodo y observamos cómo encaja en el relato la gran recesión de finales de la década de 2000. El apartado 4 discute las perspectivas futuras de la pobreza infantil. Para terminar, el apartado 5 alude a los principales debates actuales acerca de las políticas de reducción de la pobreza infantil.

2. TENDENCIAS A LARGO PLAZO DE LA POBREZA INFANTIL EN EL REINO UNIDO

El gráfico 1 presenta la tasa de pobreza relativa (medida en función de los ingresos del hogar) que sufren los niños desde 1961. Para contextualizarla, muestra el mismo dato respecto a los pensionistas y los adultos en edad de trabajar sin hijos a su cargo². Para mayor coherencia, solo se ofrecen cifras de Gran Bretaña, no del conjunto del Reino Unido, ya que hasta 2002-2003 Irlanda del Norte no figuró en la encuesta de la que se obtienen los datos. Como es habitual en la Unión Europea, utilizamos una línea de pobreza situada en el 60 por ciento de la renta mediana. Los ingresos se miden a escala del hogar, después de impuestos, incluyendo las prestaciones sociales, y teniendo en cuenta la distinta composición de los hogares³.

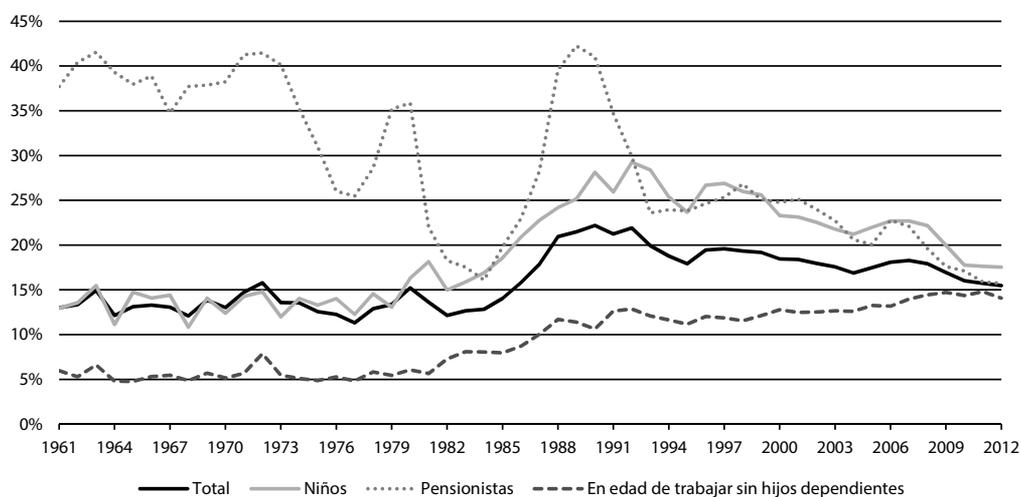
Entre los niños, la pobreza relativa fue bastante estable durante las décadas de 1960 y 1970, situándose en un nivel inferior al que ha alcanzado posteriormente. A continuación, durante la década de 1980, creció con rapidez, pasando del 13 por ciento en 1979 hasta un máximo del 29 por ciento en 1992. Después de estabilizarse o de caer ligeramente a comienzos de la década de 1990, cayó considerablemente a partir de ese momento. El resultado neto indica que, en el último año con datos, correspondientes a 2012-2013, la pobreza infantil relativa se situaba en el 17,5 por ciento, más cerca del nivel inferior en torno al que fluctuó durante gran parte de la década de 1960 y 1970 que del nivel, mucho más

² Para mayor brevedad, las tendencias de los adultos en edad de trabajar y con hijos a su cargo no aparecen por separado, ya que –como cabía esperar, dado que el indicador de ingresos se mide al nivel del hogar– son muy similares a las que se observan en los niños.

³ La escala de equivalencia es la de la OCDE modificada.

GRÁFICO 1

TASAS DE POBREZA (RELATIVA) POR GRUPO DEMOGRÁFICO EN EL REINO UNIDO

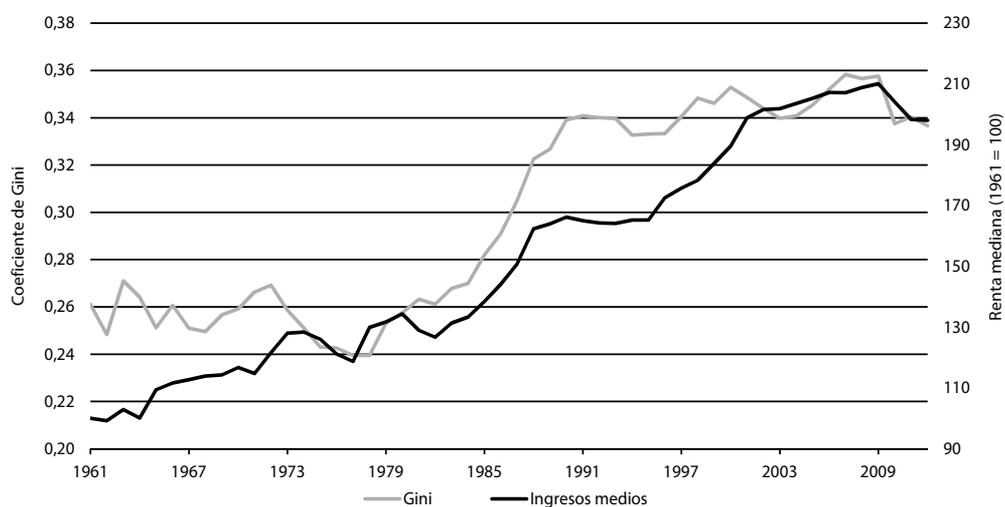


Nota: A partir de 1994 los años son fiscales, no naturales. La línea de pobreza se sitúa en el 60 por ciento de la renta mediana.

Fuentes: Cálculo del autor utilizando la Encuesta de Gasto Familiar (FES) de 1961 a 1993, y la Encuesta de Recursos Familiares (FRS) de 1994-1995 a 2012-2013.

GRÁFICO 2

DESIGUALDAD DE RENTA (COEFICIENTE DE GINI) Y RENTA MEDIANA EN GRAN BRETAÑA



Nota: A partir de 1994 los años son fiscales, no naturales.

Fuentes: Cálculos del autor utilizando la FES de 1961 a 1993, y la FRS de 1994-1995 a 2012-2013.

elevado, que alcanzó a comienzos de la década de 1990.

El rápido incremento registrado durante la década de 1980 en la tasa de pobreza infantil relativa fue de una magnitud mucho mayor que la observada en cualquier otro momento desde el inicio de la serie. Sin embargo, a finales de la década de 1990 y comienzos de la de 2000 también se asistió a la reducción más sostenida y apreciable de la pobreza infantil de las observadas en cualquier otro periodo del pasado medio siglo, a pesar de la rápida subida de la renta mediana y, por tanto, de la línea de pobreza relativa en ese periodo (véase el gráfico 2). Después de estancarse a mediados de la década de 2000, la pobreza infantil relativa ha vuelto a reducirse después de 2007-2008, aunque ello se debe principalmente a la reducción de la renta mediana, que conlleva una línea de pobreza relativa más baja, tal como se muestra en el gráfico 2. El gráfico 3, que presenta las tasas de pobreza partiendo de una línea de pobreza real “absoluta” (fija), no una línea que se desplaza junto a la renta mediana^{4,5}, confirma que, en términos generales, la pobreza infantil absoluta fue estable antes de la última gran recesión.

Las otras series que aparecen en el gráfico 1 indican cómo pueden compararse las tendencias de pobreza relativa infantil con las de los demás grupos demográficos. Esto nos ayuda a detectar tendencias que reflejan cambios generales en la distribución de la renta que no solo afectan a las familias con niños.

La tendencia más acusada que comparten todos los grupos es el rápido incremento de la pobreza relativa durante la década de 1980. Lo cual refleja, como se observa en el gráfico 2,

⁴ La línea de pobreza se fija en el nivel de pobreza relativa de 2010-2011 (es decir, en el 60 por ciento de la renta mediana de 2010-2011), ajustada a la inflación. En 2012-2013 ese indicador equivalía a un valor nominal de 264 libras esterlinas a la semana por pareja sin niños a su cargo. Esta es la línea que utiliza la Ley de Pobreza Infantil del Reino Unido para fijar su objetivo de pobreza infantil absoluta.

⁵ El dato oficial de inflación que utiliza el Gobierno británico para comparar los niveles de renta real a lo largo del tiempo en las series de renta familiar es el Índice de Precios al por Menor (o, para medir la renta disponible sin contar los costes de vivienda, analizada en el apartado 3, una variante de ese índice que no tiene en cuenta dichos costes). Ese indicador suele arrojar una inflación mayor que el Índice de Precios al Consumo (aunque la diferencia era menor antes de 2010) y últimamente su metodología de elaboración ha suscitado ciertas dudas. Sin embargo, la forma de calcular la inflación no afecta a las principales conclusiones de este artículo.

que ese periodo se caracterizó por un aumento generalizado de la desigualdad a lo ancho de la distribución de los ingresos. Después de la recesión de la década de 1980, los ingresos de los trabajadores crecieron con mucha más rapidez que los programas de ayuda social para los parados, y con especial rapidez aumentaron los ingresos de los que más ganaban. Según el coeficiente de Gini, tan frecuentemente citado, la desigualdad se incrementó en más del 40 por ciento en doce años, pasando del 0,24 en 1978 al 0,34 en 1990. La magnitud de ese incremento no tiene parangón en la historia británica reciente, siendo también mayor que el observado en esa época en gran parte de los demás países desarrollados (con la notable excepción de Estados Unidos)⁶. La responsabilidad que esto tuvo en el incremento de la pobreza relativa que presenta el gráfico 1 la subraya el gráfico 3. En realidad, la pobreza absoluta se redujo durante ese periodo, cayendo rápidamente a mediados de la década de 1980. De ahí que este fuera, en general, un periodo de rápido incremento de los ingresos; desde luego, mucho más acusado cuanto más se subía en la distribución de ingresos.

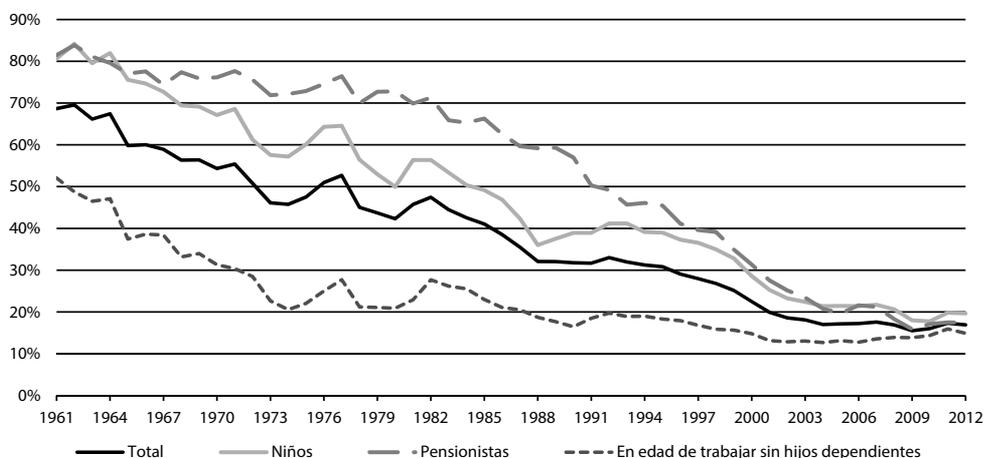
En otros periodos se han observado importantes e instructivas diferencias de tendencia entre diversos grupos demográficos. Desde comienzos de la década de 1990, aunque la pobreza relativa se fue reduciendo de manera apreciable entre niños y pensionistas, fue calando paulatinamente entre las parejas en edad de trabajar sin hijos. En 2012-2013, la pobreza entre los adultos en edad de trabajar sin hijos, incluso utilizando una línea de pobreza real fija, como se hace en el gráfico 3, apenas se diferenció del nivel que tenía hacia más de dos décadas. En gran medida, como se analiza en el apartado 3, ello se debió a los diferentes efectos que tuvieron los cambios registrados en las políticas sociales: a finales de la década de 1990 y comienzos de la de 2000, el gran incremento de los programas de asistencia social se centró en los pensionistas y las parejas con hijos de renta baja.

Una de las consecuencias ha sido la notable convergencia que se observa en el riesgo de pobreza de los principales grupos demográficos. Si nos centramos en los niños, observamos que ahora presentan una tasa de pobreza similar a la del conjunto de la población (dos puntos porcentuales mayor) –situación que ya se había obser-

⁶ Véase Atkinson (1999), Goodman, Johnson y Webb (1997), y Gottschalk y Smeeding (1997).

GRÁFICO 3

TASAS DE POBREZA ABSOLUTA, SIN INCORPORAR COSTES DE VIVIENDA, POR GRUPO DEMOGRÁFICO, EN GRAN BRETAÑA

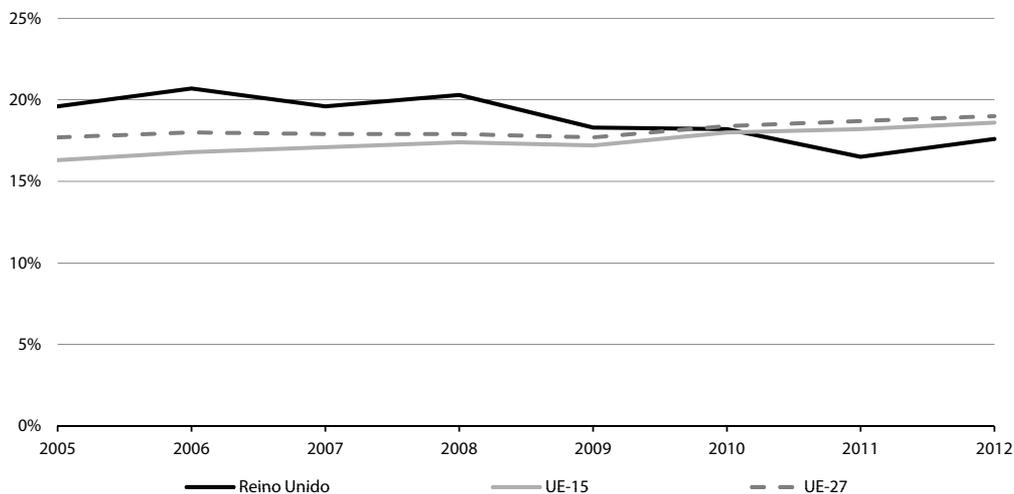


Nota: A partir de 1994 los años son fiscales, no naturales. La línea de pobreza se sitúa en el 60 por ciento de la renta mediana de 2010-2011, medida en términos reales (descontando la inflación).

Fuentes: Cálculos del autor utilizando la FES de 1961 a 1993, y la FRS de 1994-1995 a 2012-2013.

GRÁFICO 4

TASAS DE POBREZA (RELATIVA) EN HOGARES CON HIJOS A SU CARGO EN EL REINO UNIDO Y LA UNIÓN EUROPEA



Nota: La línea de pobreza se sitúa en el 60 por ciento de la renta mediana. En la serie EU-SILC, el punto de referencia de 2012 para el Reino Unido procede de los datos básicos de una encuesta familiar distinta a la de los anteriores puntos de referencia, lo cual puede generar una pequeña interrupción en la serie.

Fuente: Base de datos EU-SILC, descargada el 19 de agosto de 2014 y disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/main_tables.

vado durante las décadas de 1960 y 1970-, en tanto que en 1993 su tasa superaba en ocho puntos la del conjunto de la población.

En un marco comparado internacional, lo habitual es que el Reino Unido haya tenido tasas de pobreza infantil relativa menores que las de Estados Unidos, debido a su menor nivel de desigualdad de ingresos, pero que esa tasa haya sido más elevada que la de sus vecinos europeos. Sin embargo, si utilizamos las EU-SILC [Estadísticas Europeas de Renta y Condiciones de Vida] (cuya versión británica es muy similar, aunque no estrictamente comparable a los otros datos utilizados en este artículo), que proporcionan datos comparados constantes de los diferentes países a partir de 2005, el gráfico 4 nos mostrará que, desde el inicio de la recesión, el descenso constante de la tasa de pobreza relativa en los hogares con niños del Reino Unido la ha dejado por debajo de la media de la UE-15 y de la UE-27. Evidentemente, en Europa sigue habiendo diferencias considerables. Por ejemplo, la pobreza infantil en el Reino Unido sigue siendo mucho mayor que en Escandinavia y mucho menor que en España.

3. LA POBREZA INFANTIL DESDE FINALES DE LA DÉCADA DE 1990

El presente apartado observa detenidamente los cambios operados en la pobreza infantil desde finales de la década de 1990. En el apartado anterior se vio que, en general, en este periodo se asistió a una gran reducción de la pobreza infantil. En la actualidad, los principales indicadores de pobreza infantil, basadas en la renta relativa, se encuentran más cerca de los niveles observados en el conjunto de la población y están considerablemente más cerca de los niveles inferiores en torno a los que fluctuaron durante las décadas de 1960 y 1970. Aquí, primero, estudiamos en detalle las razones de esos cambios recientes. A continuación, utilizando indicadores distintos de los habituales, nos fijaremos especialmente en la dirección actual de las tendencias, señalando que, para quienes quieren asistir a una mayor y sustancial mejora en el nivel de vida de las familias más pobres con hijos, esos indicadores retratan una situación más preocupante de lo que podrían indicar las medidas estándar.

Resulta imposible comprender los movimientos de la tasa de pobreza en el Reino Unido

desde finales de la década de 1990 sin entender el contexto de las políticas aplicadas. En marzo de 1999 el Gobierno laborista anunció un objetivo absolutamente insólito (aunque inicialmente impreciso): el de "erradicar" la pobreza infantil para 2020-2021, además de establecer objetivos cuantificables provisionales para 2004-2005 y 2010-2011. El primer objetivo provisional, utilizando la línea de pobreza relativa habitual, que la sitúa en el 60 por ciento de la renta familiar mediana, se proponía reducir para 2004-2005 el nivel de pobreza infantil en un cuarto del existente en 1998-1999. El segundo objetivo provisional, basándose en tres definiciones de pobreza infantil, pretendía que para 2010-2011 la tasa fuera la mitad de la registrada en 1998-1999.

Posteriormente, el Gobierno hizo un seguimiento de varios indicadores, e introdujo diversas políticas que razonablemente podríamos relacionar con sus esfuerzos para reducir la pobreza, especialmente la infantil. Entre ellas figuró el deseo de incrementar la tasa de ocupación de los progenitores no emparejados (que aumentó), unido a políticas activas de empleo que pretendían reducir el número de personas dependientes de las ayudas públicas y propiciar su inserción en el mercado laboral (las cuales, según los datos, tuvieron cierto éxito) (Gregg y Harkness, 2003; Blundell y Hoynes, 2004); así como la introducción en 1999 del Salario Mínimo Nacional, seguida de grandes aumentos de su cuantía en términos reales.

Sin embargo, el factor más determinante, con mucho, a la hora de explicar la posterior reducción de la pobreza infantil, fue el considerable incremento de las transferencias monetarias ligadas a los ingresos destinadas a las familias de renta baja con hijos. Entre los principales ejemplos concretos de esas partidas figuran los incrementos registrados en el Sostentamiento de Rentas (una prestación para desempleados), así como el inicio y posterior expansión del sistema de créditos fiscales. El Crédito Fiscal a las Familias Trabajadoras (WFTC en sus siglas inglesas) se introdujo en el otoño de 1999 para sustituir al Crédito Familiar (su antecesor, de magnitud mucho menor); a su vez, el WFTC fue sustituido en abril de 2003 por el actual sistema de Crédito Fiscal por Hijo y Crédito Fiscal al Empleo. Cuando los laboristas dejaron el poder en 2010-2011, se destinaban anualmente a créditos fiscales 30.700 millones de libras (el 2 por ciento del PIB). La mayor parte de esa cantidad iba a parar a hoga-

res de renta baja con niños. En general, las reformas registradas entre 1997 y 2010 supusieron un incremento anual de 18.000 millones de libras (el 1,2 por ciento del PIB de 2010) en prestaciones para familias con hijos (Browne y Phillips, 2010).

El cuadro 1 nos permite hacernos una idea de hasta qué punto determinados hogares vieron aumentar su derecho a disfrutar de prestaciones y de la importancia que ese incremento tuvo a la hora de explicar los cambios en la pobreza infantil. Muestra tasas de incremento interanual nominal en los derechos a prestaciones sociales y créditos fiscales, comparando esa cifra con los incrementos interanuales nominales en la línea de pobreza relativa. Las celdas en gris son

los casos en los que el derecho a prestaciones aumentó más rápido que la línea de pobreza relativa. Visto de manera aislada, esto podría indicar que en ese tipo de familia el índice de pobreza relativa experimentó un descenso en ese año. Por lo tanto, la última columna muestra el cambio real (en puntos porcentuales) que experimentó la pobreza infantil relativa en ese año, con celdas más sombreadas que indican los casos en los que disminuyó la pobreza infantil en el Reino Unido. El cuadro incluye datos de tres tipos de familia con niños con probabilidad de estar en la pobreza o cerca de ella.

Dos cosas destacan aquí. En primer lugar, los incrementos en el derecho a prestaciones

CUADRO 1

CRECIMIENTO NOMINAL ANUAL EN LOS DERECHOS A PERCIBIR AYUDAS PÚBLICAS EN FAMILIAS TIPO CON HIJOS DESDE 1998-1999 (EN PORCENTAJE)

	<i>Pareja, 3 hijos, sin empleo</i>	<i>Monoparental, 1 hijo, sin empleo</i>	<i>Monoparental, 1 hijo, trabajo a tiempo parcial</i>	<i>Umbral de pobreza relativa</i>	<i>Cambio en la tasa de pobreza infantil relativa en el Reino Unido (puntos porcentuales)</i>
1999-00	9,3	8,6	9,3	5,0	-0,4
2000-01	13,4	8,8	12,7	5,9	-2,3
2001-02	9,1	6,4	6,8	6,3	-0,2
2002-03	4,1	3,2	7,0	3,0	-0,7
2003-04	8,6	6,6	10,1	2,6	-0,8
2004-05	6,0	4,5	5,0	4,0	-0,4
2005-06	2,5	2,0	3,1	3,3	0,5
2006-07	3,1	2,7	3,0	4,6	0,7
2007-08	3,6	3,3	3,7	4,1	0,2
2008-09	7,0	5,4	6,2	3,8	-0,7
2009-10	6,4	6,1	5,5	0,9	-2,0
2010-11	2,2	2,0	1,9	2,1	-2,3
2011-12	6,6	5,0	4,1	2,0	+0,0
2012-13	4,1	4,1	1,7	3,0	-0,2

Notas: El cuadro muestra los cambios anuales en el derecho a prestación en varios tipos de familias sin ingresos privados (salvo los progenitores no emparejados, que se da por hecho que ganan demasiado poco como para pagar impuestos directos). No se tienen en cuenta ni las Ayudas a la Vivienda ni la Ayuda Fiscal Municipal (ya que el derecho a percibir las depende de los ingresos y de las obligaciones tributarias que se tengan con el ayuntamiento). Las celdas en gris indican variaciones porcentuales nominales en el derecho a percibir prestaciones que superan la variación porcentual en la línea de pobreza relativa. Las celdas más oscuras indican reducciones en la tasa de pobreza infantil relativa.

Fuente: Cálculos del autor.

entre 1998-1999 y 2004-2005 fueron rápidos, incluso en relación con el sustancial aumento de la renta mediana (y, con ella, la línea de pobreza relativa), en ese periodo; en tanto que los incrementos observados entre 2004-2005 y 2007-2008 fueron menos generosos. En segundo lugar, esos cambios en el derecho a prestaciones parecen ser extremadamente determinantes a la hora de explicar los movimientos de la pobreza infantil (medida, como venimos haciendo, en función de la renta de las familias). Los años en los que el derecho a prestaciones de las familias tipo se incrementó en relación con la línea de pobreza coinciden casi por completo con los años en que disminuyó la pobreza infantil.

Joyce y Sibieta (2013) cuantificaron las repercusiones que tuvieron en el conjunto de los hogares con niños los cambios introducidos por los laboristas en los impuestos directos y en las prestaciones. Medidos según criterios de prestaciones y de pasivos fiscales (en impuestos directos), en 2010-2011 los ingresos familiares netos de la mitad más pobre de los niños superaban en unas 4.390 libras (un 28 por ciento), los que habrían tenido, sin las reformas, en el sistema de prestaciones y de impuestos vigente en 1997-1998. En 2010-2011 la tasa de pobreza infantil relativa se situaba 13,5 puntos por debajo de la que habría sido aplicando la misma comparación (y dejando de lado cualquier repercusión de los cambios en el comportamiento de los interesados). Para situar las cosas en su contexto, podemos decir que la pobreza de los pensionistas –que también se redujo con rapidez en ese periodo–, cayó en 2010-2011 un 4,9 por ciento, gracias al mismo conjunto de reformas, en tanto que la pobreza entre los adultos en edad de trabajar y sin hijos, en general no se vio afectada por esos cambios.

En gran medida, gracias a los acusados incrementos de las prestaciones y los créditos fiscales a las familias con niños registrados entre 1998-1999 y 2004-2005, la pobreza infantil se redujo rápidamente en esos seis años. El objetivo provisional para 2004-2005 (reducir la pobreza infantil en un cuarto respecto al nivel de 1998-1999) no se alcanzó por poco (y solo dos años antes ya se esperaba haberlo alcanzado⁷). Durante los tres años anteriores a 2007-2008, cuando el incremento de las prestaciones se

⁷ Para profundizar en el análisis, véase el capítulo 4 de Brewer *et al.* (2006).

ralentizó y la pobreza infantil dejó de disminuir (si es que no aumentó), quedó claro que el objetivo de pobreza infantil fijado para 2010-2011 (reducirla a la mitad respecto a su nivel de 1998-1999) se estaba volviendo muy difícil. Al final, el número de niños en situación de pobreza relativa pasó de 3,4 millones en 1998-1999 a 2,3 millones en 2010-2011: fue una reducción considerable, a la que sin embargo le faltaban 600.000 niños para responder al objetivo fijado.

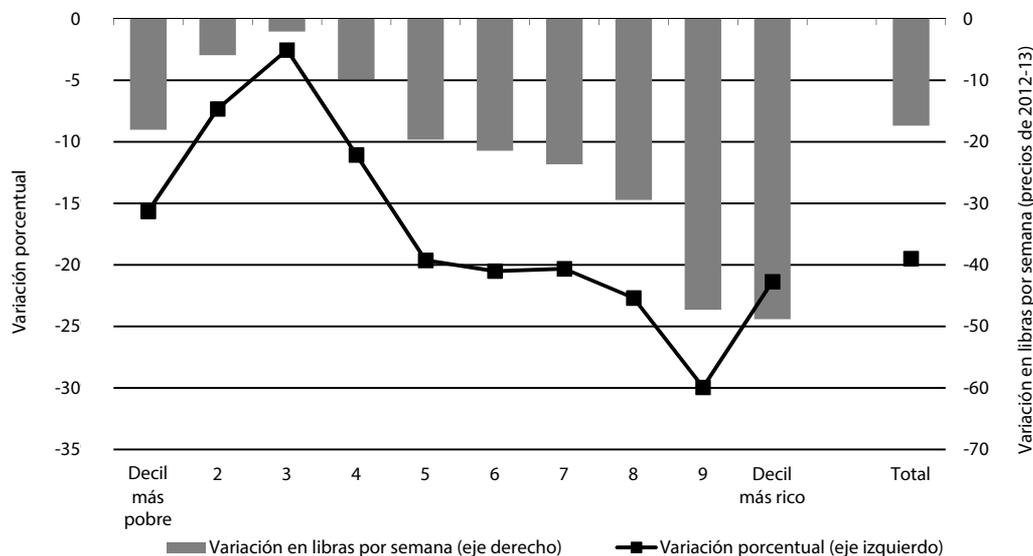
Observando la última columna del cuadro 1 y el gráfico 1 podríamos llegar a la conclusión de que el tramo medio de la década de 2000 fue un paréntesis y que a partir de 2007-2008 se retomó la senda de la reducción de la pobreza infantil. Sin embargo, esa conclusión dejaría de lado dos importantes elementos. En primer lugar, la recesión ha provocado una importante reducción de la renta mediana en términos reales y, por tanto, del nivel de la línea de pobreza relativa. En las primeras fases de la recesión sí se produjo algún aumento positivo de los ingresos reales entre las familias de renta baja con niños (coincidiendo de nuevo con incrementos discrecionales en las prestaciones, por encima de la tasa de inflación), pero gran parte de la reducción de la pobreza infantil relativa desde 2007-2008 se ha debido a la caída de los ingresos medianos (impulsada por el descenso de los salarios reales de los trabajadores), no al incremento de los ingresos de las familias pobres con hijos.

En segundo lugar, en los últimos años las tasas de inflación a que se han enfrentado los grupos de renta baja y alta han sido bastante distintas, algo ignorado por las principales tasas de pobreza monetaria. Adams, Hood y Levell (2014) calculan que entre 2008-2009 y 2013-2014 la tasa de inflación anual sufrida por los hogares situados en el quintil inferior de ingresos ha sido, cada año, un punto porcentual superior a la de los hogares situados en el quintil superior. Ello se debe a que los primeros, al tener menos posibilidades de ser propietarios de sus casas, tienen menos probabilidades de haberse beneficiado de las drásticas caídas en los tipos de interés hipotecarios desde el inicio de la recesión, y a que una proporción mayor de su gasto se destina a alimentación y energía, cuyos precios relativos han aumentado.

Los datos en los que se basan las series oficiales de renta del Reino Unido también incluyen información sobre los costes de la vivienda para cada hogar (principalmente relativos al pago de

GRÁFICO 5

VARIACIÓN EN LOS COSTES DE VIVIENDA ENTRE 2007-2008 Y 2012-2013 EN EL REINO UNIDO, POR DECIL DE INGRESOS (UNA VEZ DEDUCIDOS LOS COSTES DE LA VIVIENDA)



Nota: Los deciles de ingresos se obtienen dividiendo a todos los individuos en diez grupos de igual tamaño, partiendo de sus ingresos familiares equivalentes, medidos después de incorporar los costes de vivienda.

Fuentes: Belfield *et al.* (2014), partiendo de la FRS entre 2007-2008 y 2012-2013.

intereses hipotecarios y de alquileres)⁸. De ahí que la distinta evolución de los costes de la vivienda en el conjunto de la población pueda explicarse utilizando una medida de la renta que incluya esos gastos (por el contrario, el cálculo habitual, que no los tiene en cuenta, al incluir los gastos asociados a la vivienda en el índice de precios utilizado para deflactar los ingresos, da por hecho que los cambios en esos gastos son iguales para todo el mundo). Si nos fijamos únicamente en las tendencias más recientes, esta precisión marca una gran diferencia. La propiedad de la vivienda en que se reside es más común en el Reino Unido que en gran parte de Europa, pero es mucho menos habitual entre los grupos de ingresos bajos. En 2012-2013, el 20 por ciento del quintil

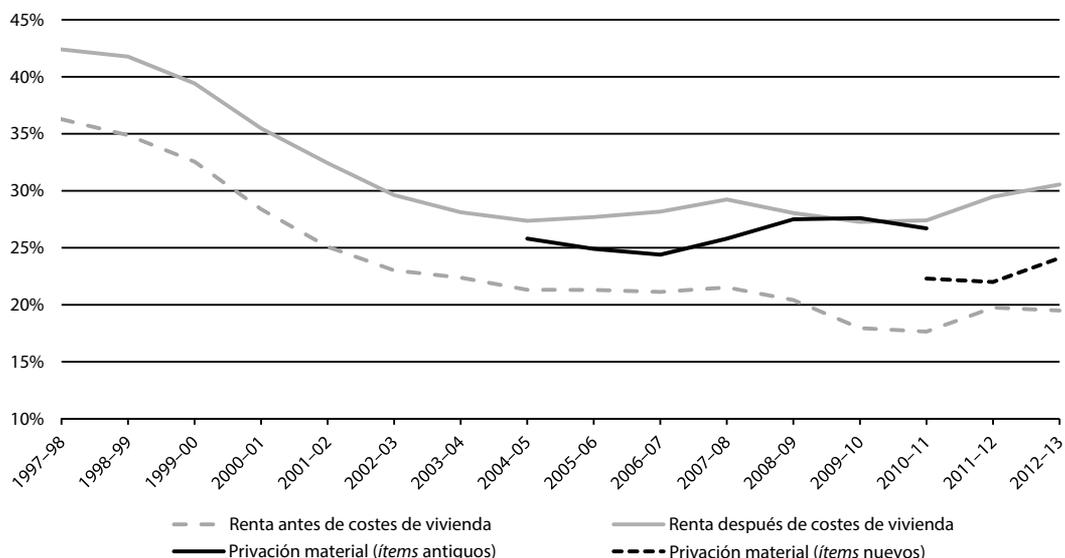
⁸ La devolución de préstamos hipotecarios no se incluye en los costes de la vivienda, ya que se considera que, más que un gasto, representa un aumento de los activos (incrementan la riqueza neta del hogar). Además del pago de intereses hipotecarios y de alquileres, los costes de la vivienda incluyen la tarifa del agua individual o por comunidad, los impuestos municipales sobre el agua, las primas de seguros suscritas por propietarios o inquilinos, las rentas del suelo y los pagos por servicios.

de renta más baja y el 55 por ciento del de renta más alta tenían su vivienda en propiedad y sobre ella pesaba una hipoteca (Belfield *et al.*, 2014). A consecuencia de la política monetaria con la que se respondió a la crisis financiera, el tipo de interés variable estándar aplicable a las hipotecas se redujo a la mitad en 18 meses, cayendo desde el 7,7 por ciento de octubre de 2007 al 3,8 por ciento de abril de 2009 (y sigue siendo inferior al 4,5 por ciento)⁹. No es sorprendente que en este contexto los costes medios de la vivienda de los residentes en viviendas en propiedad y gravadas con una hipoteca cayeran un 37 por ciento en términos reales entre 2007-2008 y 2012-2013 (Belfield *et al.*, 2014). Como esos beneficiarios suelen situarse en escalones superiores de la distribución de ingresos, los costes de la vivienda, como muestra el gráfico 5, han caído mucho más entre los grupos de más renta que entre los situados cerca de la línea de pobreza.

⁹ Fuente: Series IUMTLMV y IUMBV42, respectivamente, del Banco de Inglaterra (disponibles en <http://tinyurl.com/k2wwdpm>; último acceso: 11 de agosto de 2014).

GRÁFICO 6

TASAS DE POBREZA (ABSOLUTA) Y DE PRIVACIÓN MATERIAL ENTRE LOS NIÑOS DE GRAN BRETAÑA



Nota: La línea de pobreza absoluta se define en función del 60 por ciento de la renta mediana en 2010-2011, en términos reales. Para más información sobre el cálculo de la privación material, véase el texto del artículo.

Fuente: Cálculos del autor utilizando datos de la FRS entre 1997-1998 y 2012-2013.

Todo esto explica que, al observar los cambios más recientes de la pobreza infantil, nos llevemos una impresión mucho menos optimista si partimos de una línea de pobreza real y fija –no relativa–, y si tenemos en cuenta la distinta evolución del coste de la vivienda para distintos segmentos de población mediante el uso de un indicador de los ingresos que descuenta los costes de la vivienda en lugar de un indicador de ingresos que no los descuenta. Este es el enfoque que ilustra el gráfico 6. Cuando en lugar de utilizar una línea de pobreza relativa utilizamos una “absoluta”, no apreciamos los mismos descensos acusados en la tasa de pobreza infantil desde el inicio de la recesión y, si tenemos en cuenta los costes de vivienda, la pobreza infantil absoluta es mayor que antes de la recesión, situándose en máximos desde 2001-2002. (Hay que señalar que, antes de 2007-2008, las tendencias en la tasa de pobreza infantil medida según los ingresos antes o después de considerar los costes de la vivienda eran muy similares).

El gráfico 6 también incluye una serie que muestra las tasas de privación material infantil, de las que se dispone desde 2004-2005. Esta

medida considera que un niño sufre privación material cuando los adultos de su familia declaran que no pueden permitirse ciertos productos. Los artículos por los que se pregunta a las familias con niños representan varios niveles de privación, que van desde la relativamente grave (que indica, por ejemplo, que no pueden permitirse tener un buen abrigo para cada niño) hasta la menos grave (que indica, por ejemplo, que no pueden ir de vacaciones durante una semana al año). La importancia de un artículo se valora en función del porcentaje de personas que dice que no puede permitírselo: cuanto más gente diga que sí puede, más peso tendrá ese artículo a la hora de determinar una puntuación general de privación material. Se considera que los niños sufren privación material si su puntuación supera cierto umbral¹⁰. En 2010-2011, en paralelo a los artículos del año anterior, se introdujo un nuevo conjunto de artículos. En consecuencia, los niveles de privación infantil posteriores a 2010-2011 no deberían compararse directamente con los previos a 2010-2011. Como muestra el gráfico, el

¹⁰ En el capítulo 6 de Cribb *et al.* (2012) se pueden encontrar más datos y un análisis al respecto.

cambio en los artículos considerados condujo a una reducción de 4,4 puntos en la tasa de privación material infantil obtenido en 2010-2011.

El gráfico muestra claramente que la privación material infantil ha descrito una trayectoria ascendente desde mediados de la década de 2000 (en 2012-2013 era mayor que en 2010-2011 utilizando la nueva lista de artículos, y mayor en 2010-2011 que en 2006-2007 utilizando la antigua). Esta situación se parece más a la impresión que uno tiene cuando observa una tasa de pobreza absoluta que descuenta los costes de vivienda que la que se tiene cuando se observa una que no los tiene en cuenta. Los últimos datos anuales, los de 2012-2013, registraron un incremento de 2,1 puntos porcentuales en la tasa de privación material infantil, que pasó del 22 al 24,1 por ciento (un aumento de 0,3 millones de niños). Este fue el año en el que más se incrementó la privación material infantil desde el comienzo de la serie iniciada, en 2004-2005.

¿Por qué, últimamente, los niños pobres han ido empeorando su situación en términos absolutos? Las prestaciones públicas suponen el 62 por ciento de la renta familiar del 30 por ciento más pobre de los niños (Belfield *et al.*, 2014), pero gran parte del resto de sus ingresos corresponde a rentas del trabajo, la partida que más se redujo en términos reales inmediatamente después de la recesión, en un momento en que los rápidos incrementos del derecho a prestaciones y los créditos fiscales de la década de 1990 y comienzos de la de 2000 no actuaban como atenuante. Con todo, sigue mereciendo la pena señalar que al principio fueron los hogares de más renta los que, en general, salieron peor parados, ya que una parte mucho mayor de sus ingresos procedía del mercado laboral, no de las prestaciones sociales. En realidad, esta es la razón principal de que la tasa de pobreza relativa haya ido reduciéndose.

El cuadro 2 reúne gran parte de esos elementos, descomponiendo los cambios registrados entre 1998-1999 y 2012-2013 en la tasa de pobreza infantil absoluta, descontados los costes de vivienda. En ese periodo distingue, a su vez, otros tres: de 1998-1999 a 2004-2005, cuando ese indicador de pobreza infantil se redujo rápidamente; de 2004-2005 a 2009-2010, cuando apenas se observaron cambios generales, y de 2009-2010 a 2012-2013, cuando registra un claro ascenso. En todos los periodos el cambio general se descompone en función de lo que aportan

los cambios registrados en el riesgo de pobreza de cada grupo de niños ("efectos de incidencia") y los que tienen que ver con el tamaño relativo de cada uno de esos grupos ("efectos de composición"). Los grupos se definen en función del tipo de familia y de la situación laboral de los progenitores¹¹.

El cuadro confirma que las grandes reducciones de la pobreza infantil habidas entre 1998-1999 y 2004-2005 no se debieron principalmente a los cambios operados en la situación laboral de los progenitores o a las pautas de formación de familias: los efectos de composición solo explican 0,9 de los 14,3 puntos porcentuales de reducción de la pobreza infantil en ese periodo. Sin embargo, sí se observa un gran descenso del riesgo de caer en la pobreza en todos los grupos del cuadro. Como ya se ha indicado, esta situación refleja en gran medida el sustancial incremento de la generosidad del servicio de protección social para las familias de renta baja con niños que hubo durante este periodo.

Esto no quiere decir que en esa misma época no hubiera cambios considerables en las pautas laborales de los progenitores. La reducción en la proporción de niños que vivía en familias en paro (un indicador de rendimiento que el Gobierno seguía con atención), tanto en familias monoparentales como en parejas con hijos, sirvió para reducir esta cifra de pobreza infantil en torno a un punto porcentual a lo largo de seis años. También hay indicios fehacientes de que esto se debió, al menos en parte, a las políticas públicas. En concreto, la introducción, en octubre de 1999, del Crédito Fiscal a las Familias con Empleo reforzó el incentivo económico para que al menos uno de los progenitores tuviera trabajo (Adam y Browne, 2010). Gregg y Harkness (2003) señalaron que esto explicaba gran parte del incremento en las tasas de empleo de los progenitores no emparejados a comienzos de la década de 2000; Blundell y Hoynes (2004) calcularon que la reforma había producido la aparición de otros 30.000 progenitores no emparejados, haciendo que una proporción considerable de los individuos en parejas sin empleo consiguiera uno. Sin embargo, al margen de la importancia de esos factores, el cuadro muestra que simplemente no eran los que estaban detrás de la reducción de la

¹¹ Brewer *et al.* (2010) presentan otros desgloses de los cambios operados en la pobreza infantil entre 1998-1999 y 2010-2011, agrupando a los niños en función de factores como la región y el tamaño de la familia.

CUADRO 2

DESCOMPOSICIÓN DE LOS CAMBIOS EN POBREZA INFANTIL ABSOLUTA INCORPORANDO EL COSTE DE LA VIVIENDA EN GRAN BRETAÑA, ENTRE 1998-1999 Y 2012-2013, POR TIPO DE FAMILIA Y SITUACIÓN LABORAL

	Tasa de pobreza infantil (%)						% de niños		1998-2004		2004-2009		2009-2012	
	1998		2004		2009		1998	2004	Composición		Composición		Composición	
	2012	2009	2004	2012	2009	2004	2012	Incidencia	Incidencia	Incidencia	Incidencia	Incidencia	Incidencia	
Trabajo a tiempo completo	31,6	16,2	16,4	23,9	5,8	5,3	4,2	5,7	-0,1	-0,7	-0,1	0,0	0,0	0,4
Trabajo a tiempo parcial	68,4	33,4	22,3	34,0	6,2	6,2	5,1	6,7	0,2	-2,0	0,0	-0,7	0,0	0,8
Sin empleo	88,5	74,7	65,6	66,7	11,3	11,8	13,5	11,2	-0,8	-1,7	-0,2	-1,1	-0,1	0,1
Biparental														
Autónomo	39,4	28,0	27,8	33,6	11,5	12,7	12,0	11,7	0,0	-1,4	0,0	0,0	0,0	0,7
Los dos a tiempo completo	5,0	3,4	4,5	4,3	15,8	13,6	12,4	16,0	-0,3	-0,2	-0,5	0,1	-0,1	0,0
Uno a tiempo completo, otro a tiempo parcial	14,5	6,2	6,9	9,0	20,9	23,9	25,8	21,7	0,5	-2,1	0,6	0,2	-0,2	0,4
Uno a tiempo completo, uno sin empleo	43,3	24,5	25,6	34,6	16,9	17,1	16,8	16,0	0,0	-3,2	0,0	0,2	0,0	1,5
Solo a tiempo parcial	70,9	50,0	60,9	60,1	4,7	3,3	3,4	5,3	0,0	-0,7	0,4	0,4	0,2	0,0
Sin empleo	92,5	71,2	72,8	75,6	6,9	6,2	6,7	5,8	-0,3	-1,4	0,3	0,1	-0,5	0,2
Todos	41,8	27,5	27,3	30,7	100	100	100	100	-0,9	-13,4	0,6	-0,7	-0,6	4,0
Cambio total en la pobreza infantil														+3,4

Nota: Las sumas pueden no ser exactas, debido al redondeo.

Fuentes: Cálculos del autor utilizando datos de las FRS de 1998-1999, 2004-2005, 2009-2010 y 2012-2013.

pobreza infantil. Mediante otra técnica de descomposición, Dickens (2011) llegó a conclusiones similares.

Como hemos visto, entre 2004-2005 y 2009-2010 hubo muchos menos cambios en los niveles de pobreza infantil. Los efectos de incidencia siguieron contribuyendo a su reducción, pero mucho menos que antes, debiéndose completamente a la reducción del riesgo de pobreza de los niños con progenitores no emparejados sin trabajo¹². Estos cambios se vieron contrarrestados, casi enteramente, por efectos de composición, también pequeños, que, al hacer aumentar la pobreza infantil, hicieron que el panorama general apenas cambiara.

Entre 2009-2010 y 2012-2013, los incrementos en este indicador de pobreza infantil los explica el aumento del riesgo de pobreza (efectos de incidencia) dentro de las familias con empleo y con hijos. La tasa de pobreza de las familias desempleadas con hijos experimentó cambios mucho menores, en tanto que la continuada reducción del número de niños en familias desempleadas –uno de los triunfos de los años anteriores– sirvió para moderar el aumento de la pobreza infantil. Que el aumento de la pobreza entre los que tienen trabajo haya sido el factor clave en tiempos recientes corrobora aún más la idea de que los últimos incrementos en la tasa de pobreza infantil absoluta tienen mucho que ver con la caída de los salarios reales. Con todo, merece la pena subrayar que las familias con empleo, con hijos y de renta baja también suelen recibir considerables transferencias monetarias (aunque normalmente menos que las que están desempleadas) y que algunas de sus prestaciones han sufrido recortes, entre ellas el Crédito Fiscal al Empleo, que solo reciben las familias con trabajo¹³.

Durante la última década, una de las consecuencias de esos cambios combinados ha sido la creciente presencia de la pobreza entre los empleados, tanto en la realidad como en los debates acerca del objeto más conveniente de

¹² Es probable que las reformas de calado que más influencia tuvieron en este periodo fueran los incrementos reales del elemento “por hijo” en el Crédito Fiscal por Hijo que tuvieron lugar en abril de 2008 y abril de 2009.

¹³ Los recortes sufridos por el Crédito Fiscal al Empleo son los principales responsables del escaso incremento del derecho a prestaciones que, entre 2012-2013, experimentaron los progenitores con trabajo y solos, como aparece en el cuadro 1.

de las políticas para reducir la pobreza. Los datos del cuadro implican que en 2004-2005 el 52 por ciento de los niños en situación de pobreza en el Reino Unido vivían con un progenitor que trabajaba. En 2012-2013 esta proporción había aumentado hasta el 61 por ciento. Varias causas explican este cambio, y cada una de ellas tiene una repercusión distinta. En parte, se debe a que la tasa de pobreza de los hijos de progenitores no emparejados y sin trabajo, al contrario que la de cualquier otro grupo de niños del cuadro, sigue siendo inferior a la de 2004-2005. En parte, se debe a que la proporción de niños en familias con empleo ha seguido aumentando, de ahí que la proporción de los pertenecientes a familias con trabajo, pero en situación de pobreza haya aumentado también. Podríamos considerarlo buenas noticias. Para terminar, hay que decir que la tendencia al aumento del porcentaje de niños en situación de pobreza en familias con empleo la han acelerado los acusados incrementos en las tasas de pobreza de las familias con empleo durante la recesión, ya que el salario real de los progenitores ha caído. Estos dos últimos factores reflejan un rasgo más general de la última recesión y del mercado laboral británico: los buenos índices de empleo conviven con una caída del salario real medio de los trabajadores ocupados.

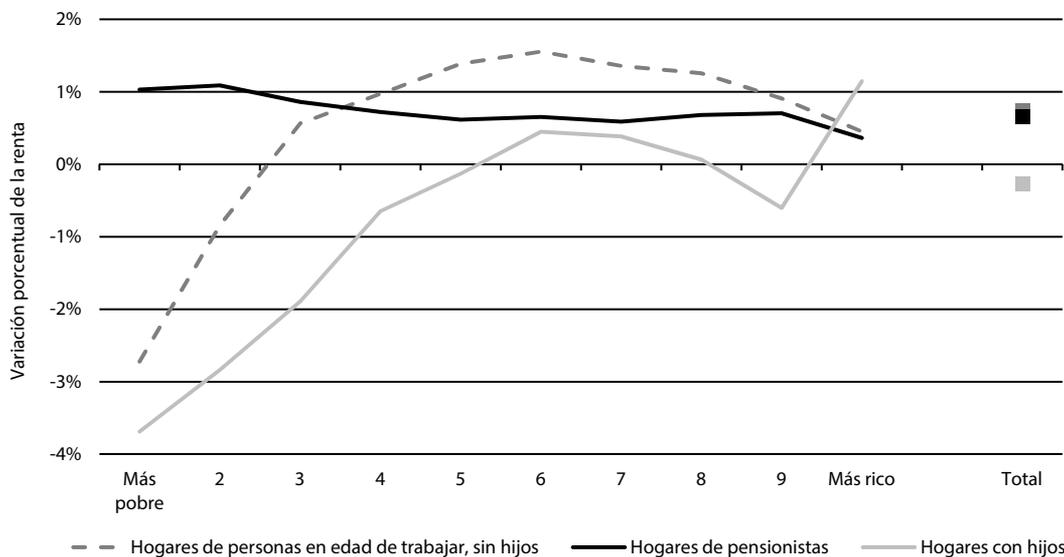
4. PERSPECTIVAS PARA LA POBREZA INFANTIL

En las próximas entregas de los datos de renta familiar para 2013-2014 y más adelante debería ser cada vez más palpable la influencia de los recortes sociales que se están aplicando en el marco de las medidas de consolidación fiscal posteriores a la recesión. Se ha previsto que los recortes lleguen a los 21.000 millones de libras anuales (más del 1 por ciento del PIB) a finales de esta legislatura, en 2015-2016. Su ritmo de aplicación se aceleró considerablemente en abril de 2013. En ese momento se inició una política trienal consistente en aplicar a la mayoría de las prestaciones que perciben las personas en edad de trabajar y a los créditos fiscales un incremento lineal del 1 por ciento (es decir, inferior a la inflación), además de aprobarse recortes en otras partidas del presupuesto social.

El gráfico 7 muestra una estimación de la distribución del impacto de los cambios en los

GRÁFICO 7

IMPACTO DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS Y DE LAS REFORMAS DE LAS PRESTACIONES SOCIALES INTRODUCIDAS O PREVISTAS ENTRE ABRIL DE 2013 Y ABRIL DE 2015, EN FUNCIÓN DEL DECIL DE INGRESOS Y DEL TIPO DE HOGAR



Nota: Los deciles de ingresos se obtienen al dividir todos los hogares en 10 grupos de igual tamaño, según una simulación que, partiendo de los ingresos familiares equivalentes, proyecta cuáles serían sus ingresos si no hubiera habido reformas. Se supone que los hogares reciben todas las prestaciones ligadas a la renta y los créditos fiscales posibles. El análisis no tiene en cuenta la introducción de un crédito universal, cuya aplicación, iniciada en octubre de 2013, no se completará hasta finales de 2017, ni tampoco la introducción de los subsidios a la independencia personal, que, para los nuevos solicitantes, sustituyeron a la prestación por discapacidad a partir de abril de 2013, y que solo afectará a los que ya la perciben a partir de octubre de 2015.

Fuente: Cálculos del autor utilizando el TAXBEN, modelo de microsimulación fiscal y de prestaciones del Instituto de Estudios Fiscales, aplicado a datos de la FRS de 2011-2012, ajustados en función de la inflación.

impuestos directos y en las prestaciones que entrarán en vigor entre abril de 2013 y abril de 2015¹⁴. Muestra que a los que más suelen afectar los cambios es a los hogares de renta baja con hijos y que el impacto va en función de los ingresos. A consecuencia de los cambios, los ingresos netos de quienes se encuentran en los tres deciles inferiores de ingresos se reducirán entre el 1,9 por ciento y el 3,7 por ciento. Ello se debe a la conjunción de tres factores: el presupuesto social para personas en edad de trabajar se está recortando, los hogares de renta baja reciben muchas más prestaciones que los de renta alta, y el peso de la seguridad social en la renta de los hogares

¹⁴ Hay que señalar que no se incluye el impacto de los impuestos indirectos. La razón es que estos no pueden tener consecuencias diferentes a lo ancho de la escala de ingresos según el número de hogares por debajo del ingreso medio, ya que la comparación de todas las rentas a lo largo del tiempo se hace en términos reales y usando una medida de los precios que es la misma para todos los hogares (de manera que solo se tiene en cuenta la media de la variación en el coste de vida).

con hijos es mayor que en el caso de otros hogares de progenitores en edad de trabajar.

En vista de lo sensible que es la pobreza monetaria a los niveles de las prestaciones sociales (porque gran parte de los ingresos familiares medios de las personas de renta baja procede de esas prestaciones), cabría esperar que las tendencias de la pobreza monetaria empeoraran más que hasta ahora en las futuras entregas de los datos, por lo menos en las familias con personas en edad de trabajar, en las que se están concentrando más los recortes en prestaciones sociales. Ante esta situación, poco pueden sorprender las últimas proyecciones de la evolución de la tasa de pobreza. Incorporando las políticas previstas en materia fiscal y de seguridad social, así como los pronósticos oficiales de ingresos por trabajo y empleo, esas proyecciones apuntan a que la pobreza infantil, tanto la absoluta como la relativa, crecerá después de 2012-2013 (Browne,

Hood y Joyce, 2014)¹⁵. Evidentemente, los por menores son inciertos y, en concreto, la pobreza relativa será sensible a los cambios que sufran las perspectivas de crecimiento de los ingresos por trabajo, que tienen una influencia considerable en la línea de pobreza relativa.

También conviene señalar que es muy probable que en la próxima legislatura, a partir de 2016-2017, se aprueben más recortes importantes en el gasto en seguridad social. Está previsto que se prolongue hasta 2017-2018 el proceso de consolidación fiscal, concebido para eliminar el enorme déficit estructural del presupuesto originado por la crisis financiera. Los actuales planes de endeudamiento del sector público conllevan la necesidad de definir nuevos recortes en el gasto o la de anunciar nuevas subidas de impuestos (o una combinación de ambas cosas), además de los ya anunciados o aplicados. El actual ministro de Hacienda ha mostrado su deseo de aprobar otro recorte de 12.000 millones de libras en gastos de seguridad social (aproximadamente lo que, según los planes de endeudamiento actuales, se necesitaría si no hubiera nuevas subidas de impuestos y si los recortes de los servicios públicos se mantuvieran al ritmo actual)¹⁶.

En materia de políticas públicas, la cuestión más apremiante es el espectacular desfase existente entre las perspectivas de la pobreza infantil y el compromiso que tiene el Gobierno, en teoría legalmente vinculante (Ley de Pobreza Infantil de 2010), de reducirla, tanto la absoluta como la relativa (sin descontar los costes de vivienda), cuyas tasas deberían bajar, respectivamente, hasta el 10 por ciento y el 5 por ciento en 2020-2021. En 2012-2013 las tasas se situaban en el 17,4 por ciento y el 19,5 por ciento, respectivamente. Los objetivos siempre fueron extremadamente ambiciosos, pero en vista de los últimos datos disponibles y la probable trayectoria ascendente de la pobreza infantil en años venideros, parece inconcebible, no ya que se puedan alcanzar esos objetivos, sino acercarse siquiera a ellos.

¹⁵ Estas proyecciones se elaboraron antes del Informe de Otoño de 2013 y del Presupuesto de 2014, por lo que los por menores al respecto variarán un tanto (sobre todo en vista de los cambios observados en las perspectivas macroeconómicas). De todos modos, las conclusiones principales de ese trabajo venían motivadas por los recortes aplicados a las prestaciones sociales para personas en edad de trabajar, cuyos planes han cambiado muy poco desde que se hicieron las proyecciones.

¹⁶ Para profundizar en el análisis, véase Crawford, Emmerson y Keynes (2014).

Se podrían plantear dos formas constructivas de abordar el asunto: el Gobierno podría desvelar un plan factible para cumplir los objetivos a los que se ha comprometido o fijar otros distintos, que reflejaran qué es lo que considera deseable y factible, precisando cómo tiene pensado cumplirlos. Nada de eso hizo en su reciente borrador de Estrategia para la Pobreza Infantil (HM Government, 2014), que tiene que publicar cada tres años, en virtud de la Ley de Pobreza Infantil de 2010.

5. CONCLUSIÓN

Entre 1997 y 2010 los gobiernos laboristas situaron el combate contra la pobreza infantil entre sus principales preocupaciones políticas. Está claro que decidieron utilizar el marco fiscal y de prestaciones para alcanzar sus objetivos y que, dado el coste considerable que tenían los incrementos del gasto social que aplicaron, evidentemente decidieron otorgar más prioridad a este objetivo que a otros. Esa decisión produjo una reducción significativa de los niveles de pobreza. Sin embargo, a pesar de algunos avances en las tasas de empleo de las personas con hijos, a los laboristas les costó encontrar otras formas de mejorar sustancialmente los ingresos (absolutos y relativos) de los pobres que no fueran esa redistribución fiscal directa. Es posible que otras políticas, como el gran incremento en el gasto en educación escolar y preescolar, también contribuyan a largo plazo a reducir la pobreza, pero sus efectos son mucho más inciertos.

Evidentemente, dados los equilibrios existentes entre los distintos elementos de las finanzas públicas y entre la redistribución y los incentivos para trabajar, siempre habrá debates razonables sobre cuál es el nivel apropiado de gasto social. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, que los laboristas recurrieran tanto a aumentar las prestaciones para reducir la pobreza conlleva el riesgo de que sean frágiles, al menos, algunas de las reducciones observadas en los niveles de pobreza. En la actualidad, el entorno fiscal es muy distinto y el presente Gobierno ha criticado el enorme aumento del gasto social propiciado por los laboristas. En realidad, este ejecutivo está revirtiendo buena parte de los aumentos anteriores. No está claro qué otro factor podría sustituir a esos aumentos de prestaciones a la hora de

conseguir una grande y rápida reducción de los niveles de pobreza infantil. Reed y Portes (2014) demuestran que, aun en escenarios extremadamente optimistas de evolución del empleo y de los salarios, los objetivos para 2020-2021 no se alcanzarán ni por asomo.

De hecho, la retórica política acerca de la pobreza infantil ha sido distinta con este Gobierno, que ha dicho que el centrarse demasiado en medidas de la pobreza basadas en los ingresos corrientes sesgó muy claramente la opción de los responsables políticos a favor de las transferencias monetarias inmediatas y en contra de abordar las causas a largo plazo de los bajos ingresos. Aunque sí parece haber claras diferencias de fondo los argumentos del nuevo Gobierno también implican un cambio en el enmarcado teórico y político de la cuestión. Como ya se ha comentado, los laboristas no solo se centraron en el aumento de los subsidios, sino también en cosas como el empleo de las personas con hijos. Pero no cabe duda de que solo los incrementos en las prestaciones parecen haber tenido una influencia espectacular y rápida en las tasas de pobreza infantil que se pretendían reducir.

Recientemente, el Gobierno ha realizado consultas con vistas a definir una nueva medida, "multidimensional", de la pobreza infantil, que incorporaría un conjunto de indicadores mucho más amplio (HM Government, 2012). Entre los que sugiere el ejecutivo en el documento resultante de la consulta figuran el desempleo, el endeudamiento, el acceso a educación de calidad, el nivel de cualificación de los progenitores y también su salud. Aunque es sensato utilizar una perspectiva amplia y siendo claramente de interés todos esos factores, el enfoque del Gobierno corre el peligro de confundir las causas de la pobreza con la pobreza misma (o con sus consecuencias), con lo que el índice resultante podría ser conceptualmente confuso y difícil de interpretar (Browne *et al.*, 2013).

La situación actual está poco clara. En el momento de escribir este texto, 18 meses después de finalizar la consulta para establecer una nueva forma de cuantificar la pobreza infantil, parece que el Gobierno no ha sido capaz de llegar a un acuerdo sobre un nuevo indicador. Entretanto, hay múltiples indicios de que no se toma en serio el cumplimiento de los objetivos de ingresos para 2020-2021 que fijaba la Ley de Pobreza Infantil, pero tampoco ha intentado revocarla. Resulta reveladora la evaluación que del último borrador

de Estrategia contra la Pobreza Infantil ha hecho la Comisión de Movilidad Social y Pobreza Infantil (Social Mobility and Child Poverty Commission, 2014), un organismo independiente creado por la Ley de Pobreza Infantil para pedir cuentas al Gobierno:

"La estrategia no alcanza en absoluto para lo que se necesita. Entre los problemas fundamentales figuran:

- La falta de indicadores claros, con un Gobierno que continúa distanciándose de los indicadores obligatorios que contemplaba la Ley de Pobreza Infantil de 2010 sin apuntar ninguna modificación o alternativa... una estrategia que no puede cuantificarse carece de sentido...
- La ausencia de un plan detallado para alcanzar los objetivos obligatorios, en una estrategia que, en lugar de presentar un plan pormenorizado, con repercusiones claramente enunciadas, solo presenta una lista de políticas.
- La falta de respuesta a las proyecciones independientes [elaboradas por este autor y otros colegas], que indican que la pobreza va a aumentar de forma considerable. Esta actitud genera un problema de credibilidad que afecta al fondo de la estrategia".

Dejando de lado las discrepancias políticas respecto a cómo medir la pobreza infantil y cómo reducirla, un factor que probablemente siga atrayendo la atención de todos los interesados es el creciente peso de la pobreza en las familias con empleo, que en parte refleja el éxito registrado en el mantenimiento de elevadas tasas de empleo entre las personas con hijos, así como la anterior reducción de las tasas de pobreza de los que no tienen trabajo, gracias a la mayor generosidad de la red de protección. Sin embargo, también pone de manifiesto las caídas de los salarios reales asociadas con la última recesión, y también, desde luego, el reducido aumento de los salarios en los años anteriores a la recesión. Incluso en el momento de escribir este texto, en el Reino Unido los salarios medios siguen congelados o reduciéndose en términos reales. Esto tiene que ver con un misterio mayor y muy difícil de resolver: por qué la productividad del Reino Unido parece haberse reducido tanto desde la crisis financiera y por qué ha tardado tanto en recuperarse¹⁷.

¹⁷ Véanse Disney, Jin y Miller (2013), y Barnett *et al.* (2014).

Entre las soluciones posibles a esa caída figura la mejora de los niveles de capacitación y de inversión. Cómo conseguirla sigue siendo el santo grial de gran parte de las políticas económicas y sociales.

BIBLIOGRAFÍA

ADAM, S. y J. BROWNE (2010), "Redistribution, work incentives and thirty years of UK tax and benefit reform", *IFS Working Paper*, 10/24.

ADAMS, A.; HOOD, A. y P. LEVELL (2014), "The squeeze on incomes", en EMMERSON, C.; JOHNSON, P. y H. MILLER (eds.), *The IFS Green Budget: February 2014*, Londres, Institute for Fiscal Studies: 126-140.

ATKINSON, A. (1999), "The distribution of income in the UK and OECD countries in the twentieth century", *Oxford Review of Economic Policy*, 15, 4: 56-75.

BARNETT, A.; BROADBENT, B.; CHIU, A.; FRANKLIN, J. y H. MILLER (2014), "Impaired capital reallocation and productivity", *National Institute Economic Review*, 228, 1: R35-R48.

BELFIELD, C.; CRIBB, J.; HOOD, A. y R. JOYCE (2014), *Living standards, poverty and inequality in the UK: 2014*, Londres, Institute for Fiscal Studies.

BLUNDELL, R. y H. HOYNES (2004), "Has 'in-work' benefit reform helped the labour market?", en BLUNDELL, R.; CARD, D. y R. FREEMAN (eds.), *Seeking a premier economy: the economic effects of British economic reforms, 1980-2000*, Chicago, University of Chicago Press: 411-459.

BREWER, M.; BROWNE, J.; JOYCE, R. y L. SIBIETA (2010), "Child poverty in the UK since 1998-1999: lessons from the past decade", Institute for Fiscal Studies, *Working Paper*, 10/23.

BREWER, M.; GOODMAN, A.; SHAW, J. y L. SIBIETA (2006), "Poverty and inequality in Britain: 2006", Institute for Fiscal Studies, *Commentary*, 101.

BROWNE, J.; CRIBB, J.; HOOD, A.; JOHNSON, P.; JOYCE, R.; O'DEA, C.; PHILLIPS, D. y L. SIBIETA (2013), *Response of IFS researchers to 'Measuring Child Poverty: a consultation on better measures of child poverty'* (<http://www.ifs.org.uk/publications/6607>).

BROWNE, J.; HOOD, A. y R. JOYCE (2014), "Child and working-age poverty in Northern Ireland over the next decade: an update", Institute for Fiscal Studies, *Briefing Note*, 144.

BROWNE, J. y D. PHILLIPS (2010), "Tax and benefit reforms under Labour", Institute for Fiscal Studies, *2010 Election Briefing Note*, 1.

CRAWFORD, R.; EMMERSON, C. y S. KEYNES (2014), "Public finances: risks on tax, bigger risks on spending?", en EMMERSON, C.; JOHNSON, P. y H. MILLER (eds.), *The IFS Green Budget: February 2014*, Londres, Institute for Fiscal Studies: 23-50.

CRIBB, J.; JOYCE, R. y D. PHILLIPS (2012), "Living standards, poverty and inequality in the UK: 2012", Institute for Fiscal Studies, *Commentary*, 124.

DICKENS, R. (2011), "Child poverty in Britain: past lessons and future prospects", *National Institute Economic Review*, 218: R7-R19.

DISNEY, R.; JIN, W. y H. MILLER (2013), "The productivity puzzles", en EMMERSON, C.; JOHNSON, P. y H. MILLER (eds.), *The IFS Green Budget: February 2013*, Londres, Institute for Fiscal Studies: 53-90.

EUROPEAN COMMISSION (2010), "EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", COM(2010) 2020.

GOODMAN, A.; JOHNSON, P. y S. WEBB (1997), *Inequality in the UK*, Oxford, Oxford University Press.

GOODMAN, A. y A. SHEPARD (2002), "Inequality and living standards in Great Britain: some facts", Institute for Fiscal Studies, *Briefing Note*, 19.

GOTTSCHALK, P. y T. M. SMEEDING (1997), "Cross-national comparisons of earnings and income inequality", *Journal of Economic Literature*, 35: 633-687.

GREGG, P. y S. HARKNESS (2003), "Welfare reform and lone parents employment in the UK", Centre for Market and Public Organisation (CMPO), *Working Paper*, 03/072.

HM GOVERNMENT (2012), *Measuring child poverty: a consultation on better measures of child poverty*, TSO.

— (2014), *Child poverty strategy 2014-17*, Her Majesty's Stationery Office.

JOYCE, R. y L. SIBIETA (2013), "An assessment of Labour's record on income inequality and poverty", *Oxford Review of Economic Policy*, 29: 178–202.

REED, H. y J. PORTES (2014), *Understanding the parental employment scenarios necessary to meet the 2020 Child Poverty Targets*, Londres, Social Mobility and Child Poverty Commission.

SOCIAL MOBILITY AND CHILD POVERTY COMMISSION (2014), "Response to the consultation on the Child Poverty Strategy 2014 to 2017", Londres, Social Mobility and Child Poverty Commission.