SEGUNDO SEMESTRE. 2014

PANORAMA SOCIAL 20

POBREZA INFANTIL

Pobreza y bienestar infantiles
Políticas públicas contra la pobreza infantil
Ciclo económico y pobreza anclada
Niños y familias pobres en Europa
Prestaciones familiares y distribución de la renta

COLABORAN:
Jonathan Bradshaw, Olga Cantó, Julio Carabaña,
Emma Cerviño, Michael Förster, Robert Joyce,
Rosa Martínez López, Javier Pérez González, Olga Salido,
Gerlinde Verbist, Antonio Villar, Ramiro Viñuales

funcas

Cecabank, el acento en lo que importa

Así nace Cecabank. Nuestra mirada al futuro que pone el acento en lo que verdaderamente importa. La profesionalidad, madurez y solvencia de años de experiencia en servicios financieros especializados y globales, nos dan la clave de dónde poner el peso en nuestro trabajo.
En Cecabank estamos preparados para demostrar lo que nos diferencia.

Servicios financieros Tesorería Medios tecnológicos y servicios de pago
Consultoría financiera y servicios de apoyo

www.cecabank.es

cecabank
SERVICIOS FINANCIEROS

SEGUNDO SEMESTRE. 2014

PANORAMA SOCIAL 20

Pobreza infantil

funcas

funcas

Patronato

Isidro Fainé Casas *(Presidente)*
José María Méndez Álvarez-Cedrón *(Vicepresidente)*
Fernando Conlledo Lantero *(Secretario)*
Amado Franco Lahoz
Manuel Menéndez Menéndez
Pedro Antonio Merino García
Antonio Pulido Gutiérrez
Victorio Valle Sánchez

Panorama Social

Número 20. Segundo semestre. 2014

Consejo de redacción

Carlos Ocaña Pérez de Tudela *(Director)*
Elisa Chuliá Rodrigo *(Editora)*
Víctor Pérez-Díaz
Antonio Jesús Romero Mora
Victorio Valle Sánchez

Pedidos e información

Fundación de las Cajas de Ahorros
Caballero de Gracia, 28, 28013 Madrid.
Teléfono: 91 596 54 81
Fax: 91 596 57 96
Correo electrónico: publica@funcas.es

Printed in Spain
Edita: Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas)
Caballero de Gracia, 28, 28013 Madrid.

© Fundación de las Cajas de Ahorros. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISSN: 1699-6852
Depósito legal: M-23-401-2005
Maquetación: Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas)
Imprime: Cecabank

Las colaboraciones en esta revista reflejan exclusivamente la opinión de sus autores, y en modo alguno son suscritas o rechazadas por la Fundación de las Cajas de Ahorros.

PANORAMASOCIAL N.º 20, 2014, ISSN: 1699-6852.
"Pobreza infantil", coordinado por Juan Carlos Rodríguez

Índice

5 PRESENTACIÓN

9 Pobreza infantil en España: tendencias e impacto de la crisis
ROSA MARTÍNEZ LÓPEZ

23 Pobreza y bienestar infantiles
JONATHAN BRADSHAW

37 Ciclo económico y pobreza infantil: la perspectiva de la pobreza anclada
JULIO CARABAÑA Y OLGA SALIDO

53 No es país para jóvenes
ANTONIO VILLAR

71 Pobreza infantil en el Reino Unido: tendencias recientes y perspectivas futuras
ROBERT JOYCE

89 El papel de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza infantil
OLGA CANTÓ

105 Prestaciones familiares, distribución de la renta y pobreza: el impacto de las transferencias para niños pequeños en 23 países europeos
MICHAEL FÖRSTER Y GERLINDE VERBIST

121 La lucha contra la pobreza infantil desde la Unión Europea
EMMA CERVIÑO CUERVA

137 Las Organizaciones del Tercer Sector y su respuesta al incremento de la pobreza infantil en España
Ramiro Viñuales Ferreiro y Javier Pérez González

149 Entrevistas con Marta Arias Robles (Unicef), Carlos Chana García (Cruz Roja) y Sebastián Mora (Cáritas)

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, centrando 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.

Pobreza infantil en España: tendencias e impacto de la crisis

Rosa Martínez López*

RESUMEN♦

En este artículo se aplican distintos enfoques para analizar los cambios en el riesgo de pobreza de los niños desde mediados de los años noventa, utilizando para ello los datos contenidos en la Encuesta de Condiciones de Vida y su predecesora, el Panel de Hogares de la Unión Europea. De acuerdo con los resultados del análisis, los niños afrontan un riesgo superior al promedio y, además, su posición ha empeorado con la crisis, especialmente en términos de pobreza "anclada" y privación material. Por otra parte, el perfil de los niños pobres se ha modificado intensamente en los últimos veinte años, debido, sobre todo, a la creciente presencia de familias de origen inmigrante y a la menor seguridad residencial. Este último factor ha cobrado importancia como factor de exclusión social en la crisis, aumentando el número de niños que viven en hogares sobrepasados por los gastos de vivienda.

1. Introducción

En numerosos países occidentales, la desigualdad económica ha aumentado desde las últimas décadas del siglo XX, debido a una serie de factores relacionados con la demografía, los mercados y las políticas. Para muchos observadores, la persistencia o aumento de la pobreza infantil es una de las secuelas más preocupantes de este proceso, ya que implica que países con altos niveles de desarrollo son, sin embargo, incapaces de garantizar una mínima seguridad económica a todos los niños, con independencia de la clase social o el nivel de vida de sus padres. Ello tiene repercusiones presentes y futuras, dado que las situaciones de privación en la infancia afectan a los resultados posteriores en términos de logros educativos, laborales y sociales, alimentando el círculo intergeneracional de la pobreza[1]. Por ello, a escala global, existe una conciencia cada vez más clara de los costes de la pobreza infantil y de la necesidad de adoptar políticas que den prioridad a los niños para reducir la desigualdad de oportunidades.

En la actualidad, la profunda recesión económica que atraviesan muchos países desde el año 2008 ha añadido motivos de preocupación en este ámbito. Puesto que la mayoría de los niños vive en hogares que dependen de las rentas del trabajo, se trata de un grupo especialmente vulnerable ante la crisis. Numerosos estudios previos han constatado el impacto negativo de las recesiones sobre la pobreza infantil, mostrando cómo la pérdida de trabajo e ingresos de los padres, los cambios de colegio y residencia, el deterioro del ambiente familiar y los recortes presupuestarios en servicios sociales básicos tienen consecuencias directas e indirectas sobre el bienestar de los niños, su rendimiento académico o su estado de salud[2], aun cuando el efecto final

* Universidad Rey Juan Carlos (Madrid), Cirano (Montréal) y Equalitas (rosa.martinez.lopez@urjc.es).

♦ La autora agradece la ayuda financiera prestada por el Ministerio de Economía y Competitividad (ECO2010-21668-C03-01) en la investigación que sirve de base a este artículo.

[1] Los estudios económicos y sociológicos que confirman esta relación son muy numerosos. Entre otros, Ermisch, Jäntti y Smeeding (2012), Duncan *et al.* (2011), Corak (2006), o Duncan y Brooks-Gun (1997).

[2] Kalil (2013), Ruxton (2012), Harper y Jones (2011), Harper, Jones, McKay y Espey (2009) o Unicef (2010, 2012, 2014) ofrecen estudios generales. Véanse también García-Rada (2013), Taylor-Robinson *et al.* (2013), Oberg (2011) sobre impactos en la malnutrición y la salud, y Stevens y Schaller (2011) o Pinger (2013) para un análisis de los efectos en los resultados educativos.

pueda verse condicionado por aspectos como la magnitud del aumento del desempleo, su distribución intrafamiliar y la eficacia protectora de las prestaciones sociales (Ayala, Cantó y Rodríguez, 2011; Gornick y Jäntti, 2011).

La cuestión de la pobreza infantil se ha vuelto aún más apremiante en España, uno de los países más duramente afectados por la crisis. El aumento del desempleo y el estallido de la burbuja inmobiliaria han generado un entorno en el que muchas familias con niños tienen serias dificultades para seguir haciendo frente a sus gastos, singularmente los asociados a la vivienda, y cubrir sus necesidades básicas. El objetivo de este artículo es precisamente ofrecer un panorama global de la situación de los niños en la España de la crisis y los cambios durante el período reciente. Para ello, primeramente se resumen los resultados de otros estudios previos sobre niveles, tendencias y determinantes de la pobreza infantil en España. En segundo lugar, se analizan los datos disponibles de renta y condiciones de vida para describir la evolución desde los años noventa, y se explican las definiciones e indicadores utilizados. A continuación, se estudian los cambios globales en la pobreza infantil entre 1994 y 2013 aplicando distintos enfoques, y se contesta a la pregunta de cómo ha variado el perfil de los niños en situación de riesgo económico. El artículo se cierra con unas breves conclusiones.

2. La pobreza infantil en España: ¿qué sabemos?

Aunque la pobreza infantil no ha recibido en España hasta el momento la misma atención que en otros países de la OCDE, como el Reino Unido, Canadá o Estados Unidos, desde los años noventa se han publicado, dentro y fuera del país, diversos estudios sobre el bienestar económico de los niños, a partir de distintas fuentes de datos (principalmente las encuestas sobre gasto o renta de los hogares elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística, pero también algunas realizadas por otros organismos, o estudios de tipo cualitativo). Sin ánimo de exhaustividad, este apartado presenta de forma sintética los hallazgos más significativos de estos trabajos.

Un primer resultado importante es que los niños han tenido tradicionalmente (o al menos desde los años setenta, que es el punto temporal más antiguo cubierto por los estudios publicados) un riesgo de pobreza superior al del conjunto de la población, tal como predice la teoría tradicional sobre la relación entre nivel de renta y ciclo vital. Sin embargo, el patrón en forma de U, que atribuye mayor riesgo a niños y personas mayores, y menor a los adultos en edad de trabajar, no ha sido una descripción válida en todo momento, debido a los opuestos efectos del ciclo económico sobre la pobreza infantil y la de los mayores. En líneas generales, los jubilados han empeorado su posición relativa frente a los niños en las fases de elevado crecimiento económico, mejorándola en las etapas recesivas (Cantó y Mercader, 1998, 2002). Como se verá luego, la crisis actual ha tenido nuevamente un gran impacto en este sentido.

Por otro lado, varios estudios dejan claro que la posición de los niños en comparación con otros grupos sociales, y en particular con las personas mayores, mejora si se adopta un enfoque de la pobreza basado en el consumo o en variables descriptivas de las características y equipamiento de la vivienda. En cambio, puede empeorar acusadamente si se contemplan indicadores de endeudamiento y dificultad financiera, especialmente en períodos de crisis (Cantó y Ayala, 2014; Martínez y Navarro, 2008; Guio y Museux, 2006; D'Ambrosio y Gradín, 2000). En otros términos, los niños viven en hogares que a menudo están realizando un importante esfuerzo inversor en términos de gastos educativos, de vivienda o bienes duraderos, por lo que, aun cuando logren acceder a ciertos estándares de consumo, son más vulnerables que otros grupos ante *shocks* negativos de ingresos, debido a su posición "deudora".

En tercer lugar, el riesgo de pobreza de los niños, como conjunto, esconde grandes diferencias según factores territoriales, de origen nacional o de clase social. Numerosos estudios han puesto de relieve la importancia de aspectos como la monoparentalidad o el tamaño del hogar en el incremento del riesgo de pobreza, aunque son generalmente las variables laborales (empleo o desempleo de los padres, tipo de empleo, salarios) las que resultan más explicativas, lo que remite a la estructura institucional y regulación del mercado de trabajo como un factor esencial. Algunas investigaciones con datos

longitudinales han destacado también la elevada recurrencia de la pobreza infantil en España, vinculada a las elevadas tasas de temporalidad en el mercado de trabajo (Gradín y Cantó, 2012; Cantó, del Río y Gradín, 2007), y los altos niveles comparativos de pobreza infantil en hogares de intensidad laboral media o alta, especialmente en el caso de las familias inmigrantes (Bradshaw *et al.*, 2012). Paralelamente, diversos estudios resaltan la debilidad de las políticas redistributivas dirigidas a la población en edad de trabajar, y en particular a las familias con niños, como un factor muy significativo en España[3].

En cuarto lugar, y pese a las dificultades derivadas del hecho de que no exista una fuente estadística homogénea que cubra las últimas décadas, los estudios sobre tendencias sugieren que la etapa de fuerte crecimiento económico y creación de empleo iniciada a mediados de los años noventa no llevó aparejada una reducción significativa de la pobreza infantil, que siguió situándose en niveles superiores a los globales (Ayala *et al.*, 2011; Cantó y Ayala, 2011; Ayala, Martínez y Sastre, 2006). Así pues, aunque el bienestar material aumentó en términos absolutos durante el período expansivo, no se acortó la distancia entre los hogares con niños y el conjunto de la población.

A partir del año 2008, diversos estudios muestran que la crisis económica ha generado un aumento de los niveles de riesgo de pobreza y exclusión social de los niños en España, debido al impacto del desempleo, la caída de los niveles reales de renta y el incremento de la desigualdad, en la sociedad en general y entre los niños en particular[4]. La crisis ha aumentado la dependencia asistencial de las familias con niños, que ahora obtienen un 15 por ciento de sus ingresos del sistema de prestaciones sociales, el doble que antes de la crisis (Cantó y Ayala; 2014: 49). También se ha modificado el perfil de los hogares que demandan ayuda asistencial de organizaciones no gubernamentales, como los informes elaborados por organizaciones como Cruz Roja o Cáritas se han encargado puntualmente de destacar, con un incremento de las familias con niños sin historial previo de exclusión que solicitan ayuda para el pago de los recibos, la hipoteca o el alquiler, para financiar tratamientos ópticos o bucodentales, participar en actividades extraescolares o incluso adquirir alimentos[5].

Desde un punto de vista de comparación internacional, las tendencias anteriores han tenido el efecto de empeorar la posición de los niños españoles en el *ranking* de los países desarrollados. Aunque las definiciones aplicadas y las cifras resultantes varían según los informes, los estudios publicados a finales de los años noventa o principios de este siglo atribuían a España niveles de pobreza infantil medios o medios-altos, mientras que los estudios más recientes tienden a situar a España entre los países con niveles inequívocamente altos (OECD, 2014a y 2014b; Frazer y Marlier, 2014; Unicef, 2000, 2005, 2010, 2012 y 2014). Y esta pérdida de posiciones no se limita a los ingresos. El penúltimo informe comparativo de Unicef sobre bienestar infantil evaluado a través de una combinación de indicadores de cinco áreas clave (nivel de vida material, educación, salud, seguridad y comportamientos de riesgo) destaca a España como uno de los países cuyos niños han retrocedido posiciones de forma más clara durante la primera década del siglo XXI, en una evolución opuesta a la del Reino Unido o a nuestro vecino Portugal (Unicef, 2013: 4; Martorano *et al.*, 2013: 26).

3. Metodología y datos

Hay diferentes perspectivas sobre la forma adecuada de definir y evaluar la pobreza, en general, y la pobreza infantil, en particular. En este artículo, la situación económica de los niños (menores

[3] Varios estudios sitúan a España en el bloque de países occidentales con redes de protección menos eficaces para prevenir la pobreza de los niños. Entre los más recientes, el realizado por Bradshaw *et al.* (2012) para Unicef señala que España, EE.UU., Japón, Grecia e Italia son los cinco países con sistemas de impuestos y transferencias menos eficaces para reducir la pobreza infantil. Cantó y Ayala (2014), por su parte, utilizando el microsimulador europeo EUROMOD, muestran que las prestaciones que reciben las familias con niños reducen la pobreza en un 30 por ciento en España, frente a un 45 por ciento de media en la Europa de los veintisiete. Véase también Frazer y Marlier (2014), para una comparación reciente centrada también en los países europeos, o Marí-Klose y Marí-Klose (2012), para un análisis de la protección social a niños y mayores en España.

[4] Entre otros, Lorenzo (2014), Ayala (coord.) (2014), Cantó y Ayala (2014), Martínez y Ruiz-Huerta (2014b), Flores, García-Gómez y Zunzunegui (2014), González-Bueno, Bello y Arias (2012), Clua-Losada, Ballart y Tur (2011), Martí, Serafí y Viruela (2011).

[5] El impacto de la crisis en las pautas de alimentación de los niños ha sido constatado por algunos estudios recientes, por ejemplo, García-Rada (2013) o Cortès-Franch y González (2014).

de dieciocho años a los efectos de este trabajo) se analiza combinando datos sobre ingresos y privación material referidos a los hogares en los que residen dichos niños. El enfoque de la pobreza como renta baja representa una aproximación convencional desde la economía, aunque hay distintas tradiciones en la forma de determinar el umbral. La más extendida en el ámbito europeo es la que define como personas "en riesgo de pobreza" a aquellas que viven en hogares cuya renta ajustada[6] es inferior al 60 por ciento del ingreso mediano nacional. Esta definición puramente monetaria y relativa tiene algunas ventajas, pero también limitaciones importantes cuando se utiliza en contextos económicos cambiantes o espacios territoriales heterogéneos. Por ello es importante complementar el enfoque de la pobreza relativa con otros que incluyan baremos fijos. En este caso, junto al umbral relativo convencional, se ha computado una línea de pobreza "anclada" que toma como base la renta obtenida por los hogares en el año 2000.

La visión de la pobreza como "ingresos bajos" se complementa con medidas basadas en el concepto de privación material, de gran arraigo en el contexto europeo desde el trabajo pionero del sociólogo británico Peter Townsend (1979). Este tipo de indicadores pretenden captar de forma directa las dificultades que las familias tienen para participar en la vida social debido a la falta de recursos, y han tenido un importante desarrollo en el análisis de la pobreza general e infantil[7], aunque los estudios para España son aún limitados. Como se argumenta en uno de los últimos informes publicados por Unicef, el concepto de privación material permite enriquecer las conclusiones basadas en la renta, que constituye un indicador unidimensional, indirecto y limitado del nivel de vida[8].

En ambos enfoques, la situación de los niños se evalúa conforme a los ingresos o carencias materiales del conjunto del hogar al que dichos niños pertenecen. En otras palabras, la unidad de análisis es el hogar. Aunque existen interesantes propuestas para convertir a los niños en verdadera unidad de análisis de los estudios sobre pobreza y bienestar infantil, superando la perspectiva que aborda la pobreza de los niños como un mero subconjunto de la pobreza global (World Bank, 2011; De Neubourg *et al.*, 2012b), su aplicación práctica exige contar con indicadores que, en general, no se hallan disponibles en España para la etapa reciente.

Dado que no existe una fuente de datos única que cubra todo el período, el análisis de las tendencias se basa en la combinación de los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida (2004-2013), elaborada dentro del ámbito de las estadísticas armonizadas europeas sobre pobreza y exclusión social, y el Panel de Hogares de la Unión Europea, su predecesor en la etapa previa (1994-2001)[9]. Para explorar las tendencias de la privación material se ha construido un índice sintético basado en los seis indicadores que están, con algunos matices, disponibles a lo largo de casi todo el período, tomando tres o más carencias como criterio de delimitación de las familias que sufren privación. Estos indicadores incluyen la imposibilidad de permitirse unas vacaciones fuera de casa al menos una vez al año, la imposibilidad de ofrecer a los miembros del hogar una comida con carne, pollo o pescado al menos una vez cada dos días, la carencia de ordenador y de automóvil por razones económicas, la existencia de retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler o recibos) durante los últimos doce meses y la incapacidad del hogar para hacer frente a gastos imprevistos de cuantía igual al umbral de pobreza. Estas variables están disponibles en las dos fuentes desde el año 1996 con la salvedad del último indicador, no recogido en el PHOGUE y para el cual se ha tomado como *proxy* imperfecto la imposibilidad de ahorrar[10]. Para el período más reciente se examinan otras medidas alternativas, basadas en una lista más amplia de indicadores.

[6] Para ajustar la renta al tamaño del hogar se aplica la escala de equivalencia utilizada por Eurostat, con ponderaciones de 1 para el primer adulto, 0,5 para los restantes miembros de 14 o más años y 0,3 para los menores de 14 años.

[7] Algunos de los muchos trabajos recientes que ofrecen resultados sobre privación material de los niños son Whelan y Maitre (2013), Notten y Roelen (2012), Alkire y Roche (2012), Roelen y Notten (2011), y Gábos, Özdemir y Ward (2011).

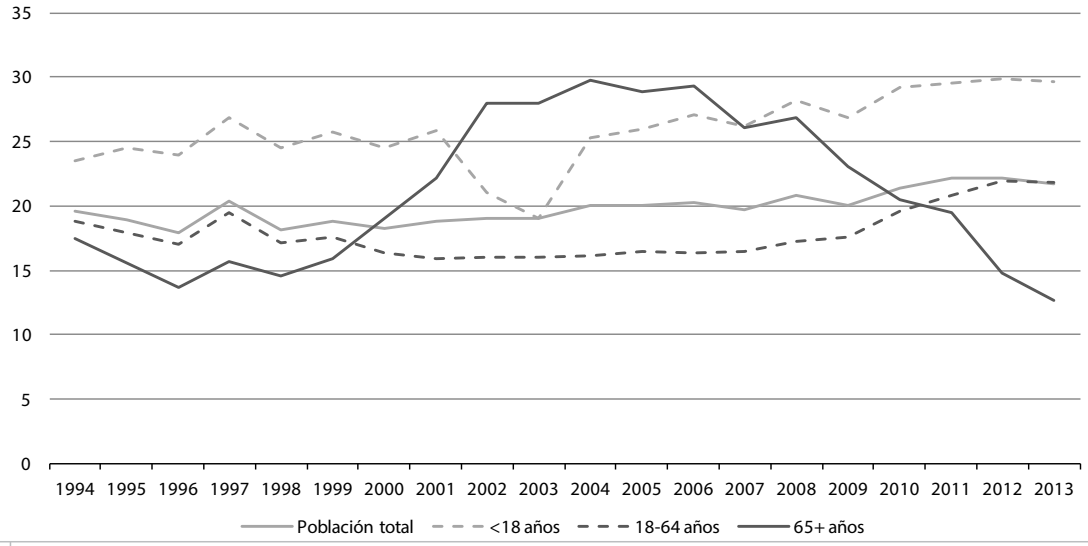
[8] Los ingresos que normalmente se usan para elaborar las estadísticas de pobreza tienen numerosas limitaciones, entre otros, la escasa fiabilidad de los datos para ciertos grupos de hogares, la no consideración de los costes de vivienda o las cargas o recursos adicionales del hogar (ahorro, riqueza, deudas, etc.) o el uso de escalas de equivalencia arbitrarias. Tampoco se tienen en cuenta, obviamente, la mayor o menor eficiencia con la que distintos hogares pueden gestionar la renta o las distintas pautas de gastos, en pro o en contra de los niños que viven en el hogar (Unicef, 2012: 9).

[9] Para algunos indicadores básicos se utilizan también las estimaciones de enlace publicadas por Eurostat, basadas en datos de las Encuestas de Presupuestos Familiares para los años 2002 y 2003.

[10] Esta diferencia hace que los niveles de privación no sean estrictamente comparables entre las dos fuentes, pero sí es posible analizar las tendencias de la privación en los dos subperíodos.

Gráfico 1

España (1994-2013). Porcentaje de personas en riesgo de pobreza relativa, por grupos de edad



Nota: Ruptura de la serie por cambios en la base de datos en los años 2002 y 2004. Para 2013 se ofrece un dato estimado teniendo en cuenta la evolución del riesgo de pobreza por grandes grupos de edad publicada por el INE en las estimaciones retrospectivas 2009-2013, tras modificarse en 2013 la metodología de obtención de los datos de ingresos en la ECV.

Fuentes: Elaboración propia a partir de los microdatos del PHOGUE y la ECV; Eurostat para los años 2001 y 2002.

4. Tendencias de la pobreza infantil entre 1994 y2013

El análisis de la tasa de pobreza relativa de los niños muestra que, a lo largo de las casi dos décadas analizadas, los menores de dieciocho años han tenido un riesgo superior al global, con la única salvedad de las estimaciones de enlace para los años 2002 y 2003, basadas en datos procedentes de la Encuesta de Presupuestos Familiares. Además, el riesgo parece haber tendido a aumentar ligeramente, en una evolución a grandes rasgos paralela a la experimentada por el conjunto de la población. Al final del período, aproximadamente un 30 por ciento de los niños tienen rentas inferiores al umbral, ocho puntos por encima del promedio poblacional (un 22 por ciento)[11].

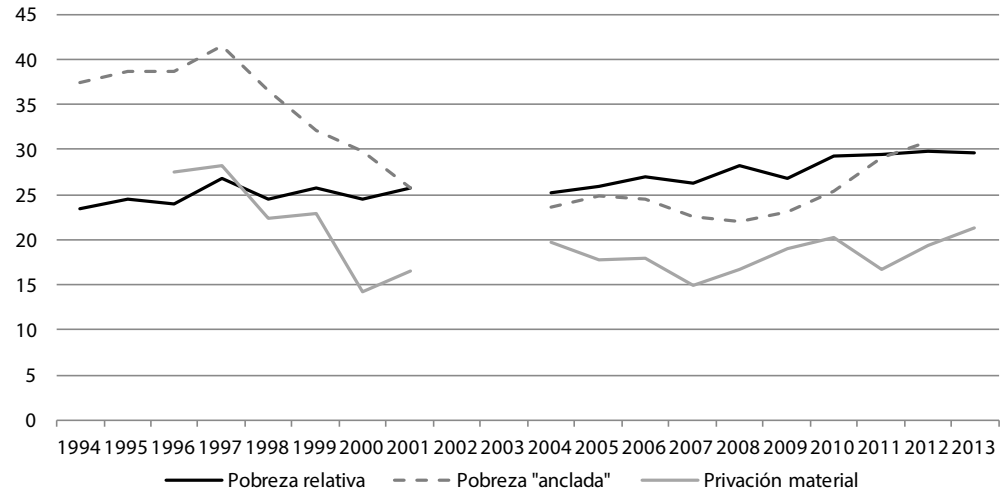
La relativa estabilidad de la tasa de riesgo de pobreza infantil a lo largo de estas dos décadas va unida, sin embargo, a importantes cambios cíclicos en la posición relativa de los niños en relación con otros grupos, y singularmente con respecto a la población en edad de inactividad por jubilación. El riesgo de los niños disminuyó claramente en comparación con el de las personas mayores durante el *boom* económico, y empeoró, también marcadamente, en las fases de crisis de principios de los noventa y finales de la década del 2000. Ha de subrayarse que estas variaciones cíclicas del perfil por edades de la pobreza están dominadas por los cambios en el riesgo atribuido a las personas mayores, el único grupo demográfico con modificaciones realmente significativas a lo largo del período. No está claro, sin embargo, hasta qué punto estos movimientos guardan una relación real con el nivel de vida o la inseguridad económica subjetiva, dado el carácter puramente monetario y relativo del indicador recogido en el gráfico 1[12].

[11] Los datos de la ECV-2013 rebajan estos valores al 27 por ciento y el 20 por ciento respectivamente, una vez puesta en marcha la nueva metodología de obtención de los datos de ingresos, que combina la encuesta tradicional con datos fiscales. Estos resultados no son directamente comparables con los de los años previos. Para suavizar los efectos de la ruptura, el INE ha publicado unas estimaciones retrospectivas de los grandes indicadores para el período 2009-2012, que muestran que entre 2012 y 2013 la tasa de riesgo de pobreza aumentó para los adultos, se mantuvo igual para los niños y disminuyó significativamente solo en el caso de las personas de 65 o más años.

[12] En Martínez y Navarro (2014b) se analiza con mayor detalle esta cuestión, mostrando que los cambios en la situación económica de las personas mayores han sido mucho más tenues de los que sugieren las intensas variaciones de la tasa de riesgo de pobreza incluida en las estadísticas de Eurostat.

Gráfico 2

Porcentaje de niños en riesgo de pobreza utilizando distintos enfoques



Nota: Ruptura de la serie por cambios metodológicos o de la base de datos en 2004 y 2013. Para 2013 no se ha computado la pobreza "anclada" debido a que la nueva metodología de obtención de los datos de renta en la ECV-2013 hace inviable comparar los niveles absolutos de ingresos con las encuestas anteriores.
Fuentes: Elaboración propia a partir de los microdatos del PHOGUE y la ECV.

El gráfico 2 muestra las tendencias de la pobreza infantil a lo largo del período utilizando dos enfoques alternativos (pobreza "anclada" y privación material), además del convencional (etiquetado como pobreza relativa). Puede apreciarse que los niveles de pobreza infantil no se han mantenido tan estables desde los años noventa como sugiere el indicador relativo: utilizando como referencia el umbral obtenido de la última ola del PHOGUE, correspondiente a la renta del año 2000, la pobreza de los niños aumentó en el período recesivo de los primeros noventa y se redujo sensiblemente a partir de 1997, así como, de forma más suave, en los años previos al inicio de la crisis. A partir de 2008 se incrementó de forma marcada, hasta situarse en un 30 por ciento en 2012 (ocho puntos más que el valor obtenido para 2008, lo que supone un regreso a la situación existente en el cambio de siglo).

La privación material de los niños, pese a las limitaciones del índice empleado, muestra una evolución similar, con una disminución clara en la segunda mitad de los años noventa y en el período 2004-2007, y aumentos durante el período de crisis (con la salvedad del año 2011). Un análisis desagregado muestra que todos los indicadores de privación, salvo el relacionado con la posibilidad de adquirir un ordenador, han aumentado durante la crisis. Especialmente significativo es el deterioro de los indicadores de dificultad financiera, como la imposibilidad para hacer frente a gastos imprevistos o los retrasos en los pagos vinculados a la vivienda. En este último caso, además, los niños se hallan significativamente más afectados que la población en general, y la situación ha empeorado durante la crisis.

El de la privación material es, de los tres enfoques propuestos, el que refleja de forma más directa cómo la situación económica de los niños se ve realmente afectada cuando se modifican los ingresos familiares, la situación laboral de los padres u otras circunstancias. Un análisis más detallado del período 2004-2013, usando los indicadores existentes en la Encuesta de Condiciones de Vida, muestra que el aumento de la privación infantil durante la crisis ha sido más marcado de lo que sugiere el índice basado en las seis variables disponibles para el período 1996-2013. La privación material severa de los niños, definida según el criterio aplicado en la estadística comunitaria[13],

[13] Sufren privación material severa (moderada) los niños que viven en hogares con cuatro o más (tres o más) problemas de la siguiente lista: (1) no puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año, (2) no puede permitirse comer carne, pollo o pescado al menos cada dos días, (3) no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada, (4) no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos, (5) ha tenido retrasos en algún pago periódico en los últimos doce meses (alquiler, hipoteca, recibos, reembolso pagos aplazados, etc.), (6) no puede permitirse disponer de una lavadora, (7) no puede permitirse disponer de un teléfono, (8) no puede permitirse disponer de una televisión, y (9) no puede permitirse disponer de un automóvil.

pasó de menos del 5 por ciento en 2007 a más del 8 por ciento en 2013, y la privación moderada aumentó del 12 por ciento al 22 por ciento en el mismo período. Lo mismo ocurre con el índice de privación material construido utilizando los trece indicadores propuestos por Guio, Gordon y Marlier (2012), disponible solo para los años 2009 y 2013: un 18,5 por ciento de los niños vivían en hogares que carecían de cinco o más ítems en 2009, ya iniciada la recesión económica. En 2013, tras cuatro años de crisis, el porcentaje se eleva al 28 por ciento.

5. ¿Ha cambiado el perfil de los niños en riesgo de pobreza?

Los niños en riesgo de pobreza según el indicador convencional tienen características diferenciales que otros estudios previos se han encargado de destacar para distintos momentos. Sin embargo, muy pocos trabajos analizan los cambios en el perfil de la pobreza infantil durante un período largo que incluya también la última etapa de crisis. Este epígrafe ofrece algunos resultados orientados a suplir esta carencia, con las cautelas derivadas del uso de dos fuentes de datos distintas[14]. Para ello, el cuadro 1 muestra las tasas de riesgo de pobreza y la distribución porcentual de los niños pobres (utilizando el indicador convencional) en cinco fechas distintas, según diversas variables. El cuadro 2 ofrece algunos indicadores complementarios para determinados perfiles de riesgo, en el año 2013.

En comparación con 1995, los niños pobres de 2013 viven en hogares más pequeños, con menos hermanos, y encabezados por adultos algo menos jóvenes. Uno de cada diez niños en situación de riesgo pertenece a una familia monoparental, el doble que en 1995, y dos de cada diez proceden de familias numerosas, menos que en los años noventa y primeros de la década del 2000. Se trata de un cambio gradual de perfil que obedece a transformaciones estructurales en las pautas de fecundidad y la estructura familiar, aunque existen indicios de que la crisis económica ha desempeñado también un cierto papel en los años recientes, dificultando la formación de nuevos hogares. En todo caso, las familias monoparentales y las de tres o más hijos son a lo largo de todo el período los tipos de hogar de mayor riesgo, con tasas generalmente superiores al 40 por ciento. Asimismo, tienen elevados niveles de privación material, y cerca de un tercio llega a fin de mes con mucha dificultad en el año 2013 (cuadro 2). Las familias con dos adultos y uno o dos hijos muestran en cambio niveles de riesgo claramente inferiores, aunque cabe destacar el empeoramiento de los hogares con un solo niño durante la etapa de crisis.

El cuadro 1 muestra también el resultado de otros cambios estructurales importantes que han tenido lugar en la sociedad española en las últimas dos décadas y que han influido en el perfil de los niños en riesgo de pobreza. El aumento del nivel formativo general ha modificado profundamente el tipo de familia donde viven los niños pobres: si en 1995 casi el 70 por ciento de los niños de renta baja pertenecía a familias encabezadas por un adulto con estudios primarios o sin estudios, en 2013 ello es cierto solo para un 29 por ciento. En la actualidad, más de un tercio de los niños vive en hogares cuya persona principal tiene al menos formación secundaria superior, y un notable 14 por ciento pertenece a familias en las que hay algún título universitario.

El análisis de las tasas de riesgo de pobreza por niveles de formación muestra que, aunque el nivel educativo de los padres sigue protegiendo a los niños contra la pobreza, las diferencias son mucho menos marcadas que a mediados de los noventa. En otros términos, la mayor proporción de niños pobres en familias mejor educadas se debe no solo a un efecto demográfico, sino también a un cambio en la relación entre educación y pobreza, con una disminución de la "prima" de ingresos (y posición social) asociada a los niveles educativos altos. En cualquier caso, la baja educación de los adultos del hogar sigue vinculada, en 2013, a tasas muy elevadas de pobreza relativa (54 por ciento) y privación material (50 por ciento) de los niños, así como a una alta inseguridad económica subjetiva (la mitad de estos niños vive en familias que declaran grandes dificultades para llegar a fin de mes). Ningún otro grupo de los recogidos en el cuadro 2 muestra indicadores tan desfavorables como la minoría de los niños (un 15 por ciento en 2013) pertenecientes a familias cuyo adulto de referencia no ha pasado de la escuela primaria.

[14] En especial deben tenerse en cuenta las limitaciones del PHOGUE, debido a su menor tamaño muestral y a la pérdida de casos en las sucesivas olas del panel.

Cuadro 1

Tasas de riesgo de pobreza infantil y distribución porcentual de los niños pobres según distintas características del hogar o de la persona de referencia, 1995-2013

	Tasa de riesgo de pobreza					*Distribución porcentual de los niños pobres*				
	1995	*2000*	*2005*	*2010*	*2013[1]*	*1995*	*2000*	*2005*	*2010*	*2013[1]*
Tipo de hogar[2]										
Un adulto con al menos un niño dependiente	44	44	44	51	41	5	5	7	10	10
Dos adultos con un niño dependiente	14	15	14	19	19	7	7	10	13	14
Dos adultos con dos niños dependientes	18	19	23	24	23	29	29	34	35	36
Dos adultos con tres o más niños dependientes	32	40	44	49	41	27	27	31	23	20
Otros tipos de hogar	31	26	24	31	36	33	33	19	20	19
Edad de la persona de referencia[3]										
< 40 años	24	26	26	30	29	47	46	42	42	39
40-54	24	23	25	28	27	48	47	49	50	54
55 y más	27	30	29	33	27	6	7	9	8	7
Nivel educativo de la persona de referencia[3]										
Primaria o inferior	39	40	41	54	54	69	47	46	34	29
Secundaria, primer nivel	22	28	31	36	36	24	40	27	33	37
Secundaria, segundo nivel	10	12	20	26	23	6	10	18	22	20
Universitaria o superior	2	5	9	12	12	1	3	9	12	14
Situación laboral de la persona de referencia[3]										
Trabajando	20	21	22	22	17	70	75	69	56	40
En paro	50	61	50	52	53	25	19	12	27	45
Inactivo	53	54	38	41	35	5	6	18	17	14
Titularidad de la vivienda										
Propiedad/cedida, sin cargas	27	27	26	29	27	66	60	42	30	32
Propiedad, pagando hipoteca	14	14	16	22	18	15	21	25	38	31
En alquiler	34	43	51	52	51	19	20	33	32	37
País de nacimiento de la persona de referencia[3]										
España	25	24	23	24	22	98	91	75	65	63
País extranjero	19	38	43	46	49	2	9	25	35	37
Total	**24**	**24**	**26**	**29**	**27**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Notas: [1] Ruptura de la serie por cambios en la metodología de obtención de los datos de renta en 2013.
[2] A efectos de la clasificación por tipos de hogar, se consideran niños dependientes a todos los menores de 16 años presentes en el hogar, así como a los jóvenes entre 16 y 24 años económicamente inactivos.
[3] La persona de referencia es la designada como tal en el PHOGUE, y la persona responsable de la vivienda en la ECV.
Fuentes: Elaboración propia con datos del PHOGUE (1994-2001) y la ECV (2004-2013).

Cuadro 2

Pesos demográficos y tasas de pobreza relativa, privación material y dificultad económica subjetiva de los niños que residen en hogares con diversas características de riesgo, 2013

		Porcentaje que sufre las distintas situaciones		
	Porcentaje de niños en la categoría	*Pobreza relativa*	*Privación material*	*Gran dificultad para llegar a fin de mes*
Paro de la persona de referencia	23	53	40	47
Hogar inmigrante	21	49	42	36
Vivienda alquilada	20	51	42	38
Bajo nivel educativo (primaria o inferior) de la persona de referencia	15	54	50	48
Dos adultos con tres o más niños dependientes	13	36	33	35
Un adulto con al menos un niño dependiente	7	41	30	33
Total de niños	100	27	21	23

Nota: A efectos de la clasificación por tipos de hogar, se consideran niños dependientes económicamente a todos los menores de 16 años presentes en el hogar, así como a los jóvenes entre 16 y 24 años económicamente inactivos. La persona de referencia es la designada como tal en el PHOGUE, y la responsable de la vivienda en la ECV. Pobreza relativa = renta del hogar inferior al 60 por ciento de la renta mediana, ajustada utilizando la escala de equivalencia de la OCDE modificada. Privación material = hogar con tres o más carencias de la lista de nueve indicadores utilizada por Eurostat (véase nota 13).
Fuente: Elaboración propia con datos de la ECV-2013.

El cuadro 1 pone de manifiesto otra importante transformación social. Los niños en situación de riesgo de pobreza en España son hoy en día, con mucha más frecuencia que antes, niños de origen inmigrante: un 37 por ciento pertenece a familias cuya persona de referencia ha nacido en un país extranjero, mientras que en el año 2000 el porcentaje no llegaba al 10 por ciento. Este cambio de perfil se explica fundamentalmente por el propio aumento del peso de la población inmigrada en España, desde menos del 3 por ciento a mediados de los noventa hasta más del 13 por ciento a principios de la década actual. Además, la tasa de riesgo de pobreza de los niños de origen extranjero parece haber tendido a incrementarse desde los años noventa, alcanzando valores superiores al 40 por ciento ya antes del inicio de la recesión económica[15].

Otro cambio relevante en la composición de la pobreza infantil es la disminución de la seguridad residencial, en comparación con los años noventa. En 1995, dos de cada tres niños pobres vivían en alojamientos por los que no debía pagarse ni hipoteca ni alquiler. En 2013, el régimen de tenencia de la vivienda más frecuente para los niños pobres es el alquiler (37 por ciento), por encima de la propiedad con hipoteca (31 por ciento) o la vivienda sin cargas (32 por ciento). Este cambio de perfil obedece en buena parte al aumento del número de familias inmigrantes, a lo que se ha unido la creciente dificultad para acceder a la propiedad de un buen número de familias jóvenes autóctonas desde el inicio de la crisis. Como se ha mostrado en otro trabajo (Martínez y Ruiz-Huerta, 2014b), el régimen de alquiler es el que somete a las familias a mayores niveles de "sobrecarga" por gastos de la vivienda (situación en la cual dichos gastos absorben más del 40 por ciento de la renta disponible del hogar). Por ello, no es de extrañar que casi cuatro de cada diez niños de este grupo pertenezcan a hogares que declaran llegar muy difícilmente a fin de mes.

Por último, pero no menos importante, destaca el hecho de que, en 2013, casi la mitad de los niños en riesgo de pobreza resida en familias cuya persona de referencia está desempleada. Aunque el impacto del paro en la pobreza infantil tiene un comportamiento cíclico evidente, la crisis económica de principios de los noventa tuvo consecuencias más limitadas, debido a que el episodio de desempleo fue más corto y afectó en menor medida a los sustentadores principales del hogar. El cuadro 2 muestra que, según los datos más recientes, un 54 por ciento de los niños de familias encabezadas por adultos desempleados tiene ingresos inferiores al umbral y un 40 por ciento sufre privación material, aun des-

[15] Aunque esta tendencia es verosímil por el cambio de composición de la población inmigrada, con un peso creciente de la inmigración económica extraeuropea, la baja representación de las familias de origen extranjero en el PHOGUE hace que este resultado deba tomarse con cautela.

pués de recibir las correspondientes prestaciones por desempleo y restantes ayudas sociales. Estos datos tienen una clara trascendencia, dada la duración y la intensidad de la crisis, así como la falta de mecanismos de protección adecuados. Como se plantea en el último informe elaborado por Unicef Comité Español, es urgente elaborar un Pacto de Estado por la Infancia que goce del mismo nivel de consenso que en su día arropó al Pacto de Toledo, evitando la tentación de dejar la reducción de la pobreza infantil al albur de la hipotética recuperación del crecimiento económico (González-Bello y Bueno, 2014).

6. Conclusiones

Tras una década expansiva que combinó tasas elevadas de crecimiento económico con un importante *boom* migratorio, España es hoy uno de los países más duramente afectados por la crisis, con un descenso de los ingresos reales de las familias, fuertes incrementos del desempleo y un claro aumento de la desigualdad económica. Este artículo ha examinado los efectos de estos cambios sobre la pobreza de los niños, utilizando los datos de las encuestas de renta a los hogares elaboradas por el INE a partir de 1994.

Se ha mostrado que los niños han tenido, desde mediados de los años noventa, un riesgo de pobreza relativa situado entre el 25 por ciento y el 30 por ciento, superior al del conjunto de la población. El indicador ha tendido a variar poco durante el período, aumentando su nivel solo moderadamente durante la etapa de crisis, en línea con la evolución de la pobreza en el conjunto de la población. Esta rigidez contrasta con los cambios más intensos de la pobreza infantil cuando se mide a través de un umbral "anclado" (en este artículo se ha tomado como referencia la renta del año 2000) o mediante indicadores de privación material (imposibilidad de permitirse ciertas actividades o consumos). Con estos enfoques, la pobreza infantil tiene un componente cíclico mucho más evidente y ha aumentado de forma intensa durante el actual período recesivo, tras la reducción experimentada desde mediados de los años noventa. Los cálculos presentados en el trabajo muestran que la crisis ha supuesto un retroceso de al menos un década en términos de pobreza anclada y privación material. Especialmente significativo es el deterioro de los indicadores de dificultad financiera, como la imposibilidad para hacer frente a gastos imprevistos o los retrasos en los pagos vinculados a la vivienda (hipoteca, alquiler o recibos).

El análisis realizado indica también que el peso de los factores socioeconómicos vinculados a la pobreza infantil se ha modificado a lo largo del tiempo, alterando en buena medida el perfil de los niños en situación de riesgo. En comparación con 1995, los niños pobres de 2013 viven en hogares más pequeños, con menos hermanos, y encabezados más frecuentemente por un solo +También se concentran más que a mediados de los noventa en hogares de nivel formativo medio o alto, debido tanto al mayor nivel de estudios de los nuevos padres como a una cierta disminución de las diferencias de ingresos (y riesgo de pobreza) entre titulados y no titulados.

Dos aspectos de gran relevancia social son el peso creciente de los niños de origen inmigrante y de los que viven en régimen de alquiler o en viviendas hipotecadas. Este último aspecto, la menor seguridad residencial, ha cobrado importancia como factor de exclusión social en la crisis, cuando el desempleo se ha extendido entre las familias, aumentando el número de niños que viven en hogares sin salarios y sobrepasados por los gastos de vivienda. En 2013, casi la mitad de los niños pobres depende de una persona de referencia en paro, casi cuatro veces más que en 2005. Todo ello tiene obvias implicaciones para la política social, en un momento en el que las autoridades parecen por fin tomar conciencia de la necesidad de un plan específico de lucha contra la pobreza infantil.

Para terminar, interesa destacar que, si bien la crisis ha sido el factor desencadenante del retroceso en las condiciones de vida de muchos niños, los efectos observados tienen su causa última en ciertos rasgos estructurales e institucionales. El modelo de crecimiento que alimentó la burbuja económica, además de insostenible a largo plazo, no fue capaz de generar empleos de calidad suficientes para garantizar firmes perspectivas de progreso económico a las clases más vulnerables. Por otro lado, la debilidad de las medidas de protección social dirigidas a las familias y a los niños constituye una causa "política" que merece una reflexión pausada. Si, como se afirmaba en el primer informe de Unicef sobre pobreza infantil en los países ricos, es la forma de tratar a los niños la que mide el grado de civilización y da forma al

futuro de una sociedad (Unicef 2000: 23), España tiene todavía un largo camino por recorrer para mejorar la situación en este ámbito.

Bibliografía

Alkire, S., y J.M. Roche (2012), Beyond headcount: Measures that reflect the breadth and components of child poverty, en Minujin, A. y S. Nandy (eds.) (2012), "Global child poverty and well-being: Measurement, concepts, policy and action", Bristol, *Policy Press:* 103-134.

Ayala, L. (coord.) (2014), "Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas", Capítulo 2, en Lorenzo, F. (coord.), *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Madrid, Fundación Foessa y Cáritas: 65-149.

Ayala, L.; Martínez, R. y M. Sastre (2006), *Familia, infancia y privación social*, Madrid, Fundación Foessa.

Ayala, L.; Cantó, O. y J.G. Rodríguez (2011), "Poverty and the business cycle: the role of the intra-household distribution of unemployment", ECINEQ, *Working Paper Series*, ECINEQ 2011-222.

Bradshaw, J; Chzhen, Y.; de Neubourg, C.; Main, G.; Martorano, B. y L. Menchini (2012), "Relative income poverty among children in rich countries", *Innocenti Working Paper*, 2012-01.

Cantó, O. y M. Mercader (1998), "Child poverty in Spain: what can be said?", *Innocenti Occasional Papers*, EPS 66.

— (2002), "Child poverty in Spain from the 70's to the 90's: a static and dynamic approach", *Journal of Applied Social Sciences Studies*, 121, 4: 543-578.

Cantó, O.; del Río, C. y C. Gradín (2007), "What helps households with children in leaving poverty? Evidence from Spain", en Bishop, J. y Y. Amiel (ed.), *Inequality and Poverty*, Oxford, Emerald: 1-29.

Cantó, O. y L. Ayala (2014), *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*, Madrid, Unicef Comité Español.

Chen, W.H. y M. Corak (2008), "Child poverty and changes in child poverty", *Demography*, 45, 3: 537-553.

Clua-Losada, M.; Ballart, A.S. y M.T. Tur (2011), "Infancia y exclusión social en España: realidades y retos a partir de la crisis", *Zerbitzuan: gizarte zerbitzuetarako aldizkaria— Revista de Servicios Sociales*, 50: 71-84.

Corak, M. (2006), "Do poor children become poor adults? Lessons from a cross country comparison of generational earnings mobility", *IZA Discussion Paper*, 1993.

Cortès-Franch, I. y B. González (2014), "Crisis económico-financiera y salud en España. Evidencia y perspectivas. Informe SESPAS 2014", *Gaceta Sanitaria*, 28, S1: 1-6.

D'Ambrosio, C. y C. Gradín (2000), "Are children in growing danger of social exclusion? Evidence from Italy and Spain", *Luxembourg Income Study Working Paper*, 262.

De Neubourg, C.; Bradshaw, J.; Chzhen, Y.; Main, G.; Martorano, B. y L. Menchini (2012a), "Child deprivation, multidimensional poverty and monetary poverty in Europe", *Innocenti Working Paper*, 2012-02.

De Neubourg, C.; Chai, J.; Milliano, M.; Plavgo, I. y Z. Wei (2012b), "Step-by-step guidelines to the Multiple Overlapping Deprivation Analysis (MODA)", Unicef Office of Research, *Working Paper*, 2012-10.

Duncan, G.; Telle, K.; Ziol-Guest, K.M. y A. Kalil (2011), "Economic deprivation in early childhood and adult attainment: comparative evidence from Norwegian registry data and the U.S. Panel Study of Income Dynamics", en Eriksson, R.; Jäntti, M. y T. Smeeding (eds.), *Persistence, Privilege, and Parenting: The Comparative Study of Intergenerational Mobility*, Nueva York, Russell Sage: 209-234.

Duncan, G.J. y J. Brooks-Gunn (eds.) (1997), *Consequences of Growing Up Poor*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

Ermisch, J.; Jäntti, M. y T. Smeeding (2012), *From parents to children: The intergenerational transmission of advantage*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

Flores, M.; García-Gómez, P. y M.V. Zunzunegui (2014), "Crisis económica, pobreza e infancia. ¿Qué podemos esperar en el corto y largo plazo para los 'niños y niñas de la crisis'? Informe SESPAS 2014", *Gaceta Sanitaria*, 28, S1: 132-136.

Frazer, H. y E. Marlier (2014), *Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage. Synthesis report*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

Gábos, A.; Özdemir, E. y T. Ward (2011), "Material deprivation among children", *Social Europe. Research Note*, 7/2011.

García-Rada, A. (2013), "Child poverty and malnutrition rise in Spain as austerity measures bite", *British Medical Journal*, 347: f5261.

González-Bueno, G. y A. Bello (2014), *La infancia en España 2014. El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia,* Madrid, Unicef Comité Español.

González-Bueno, G.; Bello, A. y M. Arias (2012), *La infancia en España 2012–2013. El impacto de la crisis en los niños,* Madrid, Unicef España.

Gornick, J.C. y M. Jäntti (2011), "Child poverty in comparative perspective: assessing the role of family structure and parental education and employment", *Luxembourg Income Study Working Paper,* 570.

Gradín, C. y O. Cantó (2012), "Why are child poverty rates so persistently high in Spain?", *The Manchester School*, 80, 1: 117–143.

Guio, A.C. y J.M. Museux (2006), "The situation of children in the EU: comparison between income poverty and material deprivation approaches", preparado para la *29ª Conferencia General de la IARIW,* Josuu, Finlandia, 20-26 de agosto de 2006.

Guio, A.C.; Gordon, D. y E. Marlier (2012), *Measuring material deprivation in the EU: indicators for the whole population and child-specific indicators, Eurostat Methodologies and Working Paper*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

Harper, C. y N. Jones (2011), "Impacts of economic crises on child well-being", *Development Policy Review*, 29, 5: 511-526.

Harper, C.; Jones, N.; McKay, A. y J. Espey (2009), "Children in times of economic crisis: past lessons, future policies", Overseas Development Institute, *Background note*, marzo 2009.

Kalil, A. (2013), "Effects of the Great Recession on child development", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 650, 1: 232-250.

Lorenzo, F. (coord.) (2014), *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Madrid, Fundación Foessa y Cáritas.

Marí-Klose, P. y M. Marí-Klose (2012), "Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar. La protección social contra la pobreza de niños y personas mayores", *Panorama Social*, 15: 107-126.

Martí, B.; Serafí, J. y R. Viruela (2011), "The economic crisis and immigration: Romanian citizens in the ceramic tile district of Castelló (Spain)", *Journal of Urban and Regional Analysis*, 3, 1: 45-65.

Martínez, R. (2010), "Baja renta y privación material de la población inmigrante en España", *Presupuesto y Gasto Público*, 61, 4: 311-336.

Martínez, R. y C. Navarro (2008), "Pobreza y condiciones de vida", en Ayala, L. (coord.), *Desigualdad, pobreza y privación*, Madrid, Fundación Foessa: 225-290.

Martínez, R. y J. Ruiz-Huerta (2014a), "Multidimensional poverty of immigrant households: a comparative analysis within the Europe 2020 framework", Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations, *Série Scientifique*, 2014s-18.

— (2014b), "No country for (migrant) children. The Great Recession and multidimensional disadvantage of children in Spain", *APPAM Conference. The decline of the middle classes around the world?*, Segovia, 28-30 de septiembre.

Martorano, B.; Natali, L.; de Neubourg, C. y J. Bradshaw (2013), "Child well-being in economically rich countries: changes in the first decade of the 21st century", Unicef Office of Research, *Working Paper*, 2013-02.

Navarro, V. y M. Clua-Losada (2012), *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia: observatorio social de España*, Barcelona, Ariel.

Notten, G. y K. Roelen (2012), "A new tool for monitoring (child) poverty: measures of cumulative deprivation", *Child Indicators Research*, 5, 2: 335–355.

Oberg, C. N. (2011), "The Great Recession's impact on children", *Maternal and Child Health Journal*, 15, 5: 553-554.

OECD (2014a), *Rising inequality: youth and poor fall further behind. Insights from the OECD Income Distribution Database, June 2014* (http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf).

– (2014b), "CO2.2: *Child poverty", OECD Family Database* (www.oecd.org/social/family/database).

Pinger, P.R. (2013), "Intergenerational effects of economic distress: paternal unemployment and child secondary schooling decisions", *Job Market Paper*, University of Mannheim.

Roelen, K. y G. Notten (2011), "The breadth of child poverty in Europe: an investigation into overlap and accumulation of deprivations", *Innocenti Working Paper,* IWP-2011-04.

Ruxton, S. (2012), *How the economic and financial crisis is affecting children & young people in Europe*, Eurochild.

Stevens, A. y J. Schaller (2011), "Short-run effects of parental job loss on children's academic achievement", *Economics of Education Review*, 30, 2: 289-299.

Taylor-Robinson, D.; Rougeaux, E.; Harrison, D.; Whitehead, M.; Barr, B. y A. Pearce (2013), "The rise of food poverty in the UK", *British Medical Journal*, 347: f7157.

Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standards of living*, Londres, Penguin.

Unicef (2000), "A league table of child poverty in rich nations", *Innocenti Report Card*, 1.

– (2005), "Child poverty in rich countries, 2005", *Innocenti Report Card*, 6.

– (2010), "The children left behind: a league table of inequality in child well-being in the world's rich countries", *Innocenti Report Card*, 9.

– (2012), "Measuring child poverty: new league tables of child poverty in the world's rich countries", *Innocenti Report Card*, 10.

– (2013), "Child well-being in rich countries: a comparative overview", *Innocenti Report Card,* 11.

– (2014), "Los niños de la recesión. El impacto de la crisis económica en el bienestar infantil en los países ricos", *Innocenti Report Card*, 12.

Whelan, C.T. y B. Maître (2013), "Identifying childhood deprivation: how well do national indicators of poverty and social exclusion in Ireland perform?", *The Economic and Social Review*, 43, 2: 251-272.

World Bank (2011), I*ntegrating a child focus into poverty and social impact analysis*, Washington, D.C., The World Bank Group.

Pobreza y bienestar infantiles♦

Jonathan Bradshaw*

RESUMEN

España, como otros países europeos meridionales, ha privilegiado a los mayores como destinatarios del gasto social, confiando en que las familias se ocuparan de los niños. De hecho, es uno de los pocos países que carece de una asignación universal por hijo a cargo. Lógicamente, la escasa protección pública a las familias con hijos aumenta la vulnerabilidad de las que consiguen menos ingresos mediante el trabajo. Si España presentaba ya antes de la crisis un índice de pobreza infantil relativamente elevado, este indicador de bienestar objetivo ha empeorado desde 2008. Ello no obstante, llama particularmente la atención el bienestar subjetivo de los niños. En efecto, se declaran bastante más satisfechos que los de otras sociedades cuando valoran sus vidas, su salud o sus relaciones personales. Que el bienestar subjetivo de los niños en España se haya mantenido por encima de lo que cabría esperar, habida cuenta del empeoramiento de las circunstancias objetivas, es probablemente un mérito atribuible a sus familias. En circunstancias económicas difíciles, e incluso críticas, han mostrado una gran capacidad de proteger a sus hijos.

1. Introducción

Han pasado ya casi siete años desde que la crisis bancaria desató la gran recesión y la peor crisis económica que la mayoría de los países europeos han sufrido desde la Segunda Guerra Mundial. Parece llegado el momento de evaluar sus consecuencias, aunque casi con seguridad podemos decir que la evaluación continuará siendo prematura, por tres razones. En primer lugar, los indicios de recuperación son leves: puede que el PIB esté creciendo o que haya dejado de reducirse, pero el desempleo aún es muy elevado y en muchos países la renta familiar real no ha recuperado los niveles anteriores a la crisis. Por otra parte, la mayoría de los países sigue presentando déficits públicos, por lo que el gasto social aún sufre presiones: se avistan más recortes en prestaciones y servicios, o subidas de impuestos. En segundo lugar, como veremos, los datos sobre las consecuencias de la crisis no están tan actualizados como nos gustaría. En tercer lugar, y esto es algo más profundo, puede que no todas las repercusiones de la crisis se aprecien en la actualidad y que afloren posteriormente en el bienestar de la población, y desde luego así será en el de las generaciones futuras. Múltiples indicios apuntan a que los episodios de pobreza sufridos durante la infancia tienen consecuencias de larga duración: para el individuo a largo plazo, y también para la sociedad, con costes enormes (para una revisión reciente de este aspecto, véase Griggs y Walker, 2008).

Esta es una de las razones por las que deberían preocuparnos especialmente las repercusiones de las crisis sobre los niños. Corremos el riesgo de que la caída de los ingresos reales y los recortes en servicios y prestaciones afecten no solo a su infancia, sino a su edad adulta y al conjunto de la sociedad.

En consecuencia, el presente artículo intenta mostrar los datos sobre pobreza y bienestar infantil en el periodo de crisis: desde 2007 hasta los últimos datos disponibles. Se centrará, sobre todo, en los ingresos, aunque comenzará

♦ Traducción del inglés de Jesús Cuéllar Menezo.

* Profesor de Política Social en la Universidad de York (Unidad de Investigación en Política Social) y en la Universidad de Durham (Reino Unido).

con un análisis (poco satisfactorio) sobre las tendencias en el gasto social. El enfoque será comparado, si bien las fuentes nacionales presentan datos mucho más actualizados y mejores sobre las repercusiones de la crisis sobre los niños. Lo que justifica la comparación es que nos sitúa en un contexto más amplio, ayudándonos a responder a las siguientes preguntas: ¿lo hemos hecho tan bien como otros países?, ¿podríamos haberlo hecho mejor dadas las circunstancias? En este caso, para centrar mejor el análisis, el "nosotros" que subyace a esas preguntas es España.

El artículo se basa principalmente en análisis secundarios de datos públicos y en otras fuentes que, en algunos casos, el propio autor ha contribuido a producir o analizar.

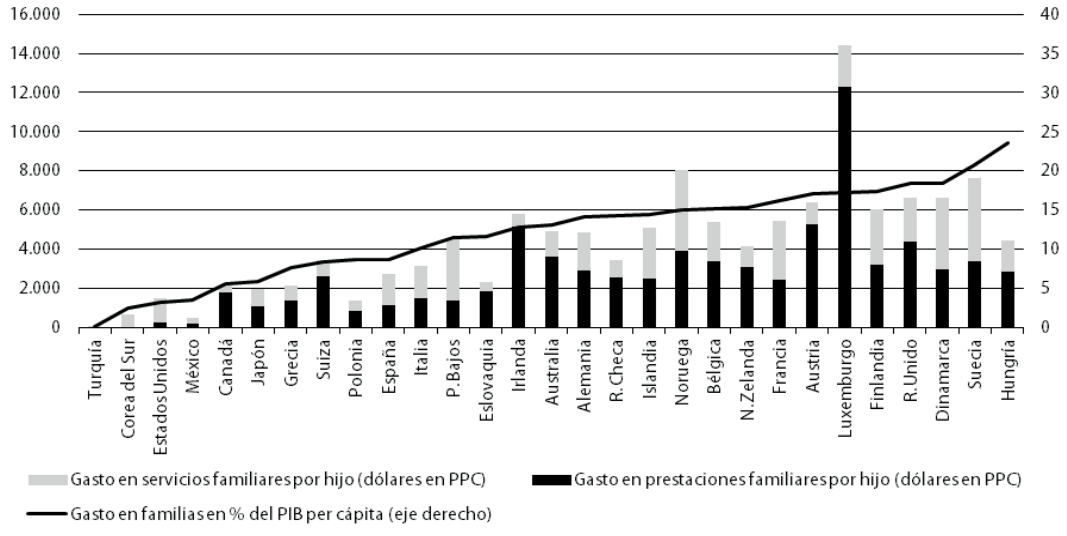
2. Iniciativas del Estado en defensa de los niños

Antes de la crisis que se desencadenó en 2007, los esfuerzos realizados por los Estados para ayudar a los niños eran muy variados. Según muestra el gráfico 1, en comparación con otros países, España gastaba poco en prestaciones y servicios para las familias, tanto en términos absolutos como en relación con el PIB per cápita. Su gasto era especialmente reducido en prestaciones monetarias para las familias. De hecho, España es uno de los pocos países que carece de una asignación universal por hijo (Marx y Nelson, 2013). Sin embargo, justo antes de la recesión, en noviembre de 2007, España había introducido un complemento universal en forma de transferencia o subsidio fiscal de 2.500 euros por nacimiento o adopción. Los recortes presupuestarios acabaron con él en 2010.

Solo disponemos de datos de gasto público destinado a las familias de la OCDE hasta 2009. Los de gasto en prestaciones por hijo y prestaciones familiares de Eurostat, que aparecen en el gráfico 2, son más recientes y muestran que el gasto en España se incrementó ligeramente después de 2007, cayendo en 2011. Esta es una pauta común a muchos países, que indica un incremento inicial anticíclico del gasto que, al prolongarse la crisis, no se mantiene (Martorano, 2014). Habría que recordar que el desempleo, siempre elevado en España, pasó del 8,3 por ciento en 2007 al 24,6 por ciento en julio de 2012, y que el paro juvenil pasó del 18,2 por ciento en 2007 al 53 por ciento en 2012.

Gráfico 1

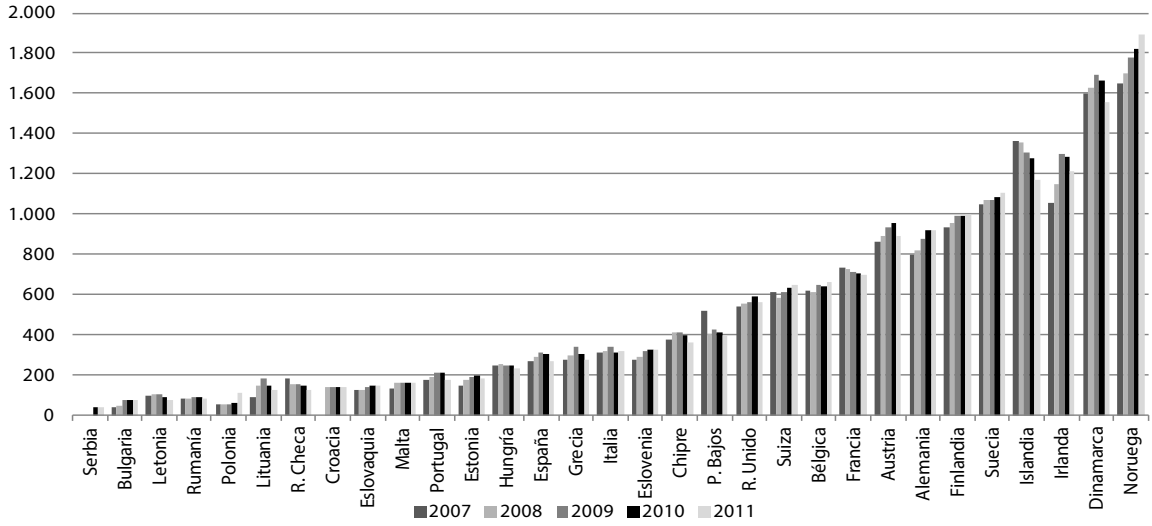
Gasto por hijo en concepto de prestaciones y servicios familiares en dólares estadounidenses (medidos en paridades de poder de compra) y en porcentaje del PIB per cápita (2007)



Fuente: Elaboración propia con datos de gasto público destinado a las familia de la OECD (2009).

Gráfico 2

Gasto en prestaciones de familia e infancia, en euros por habitante (precios constantes de 2005)



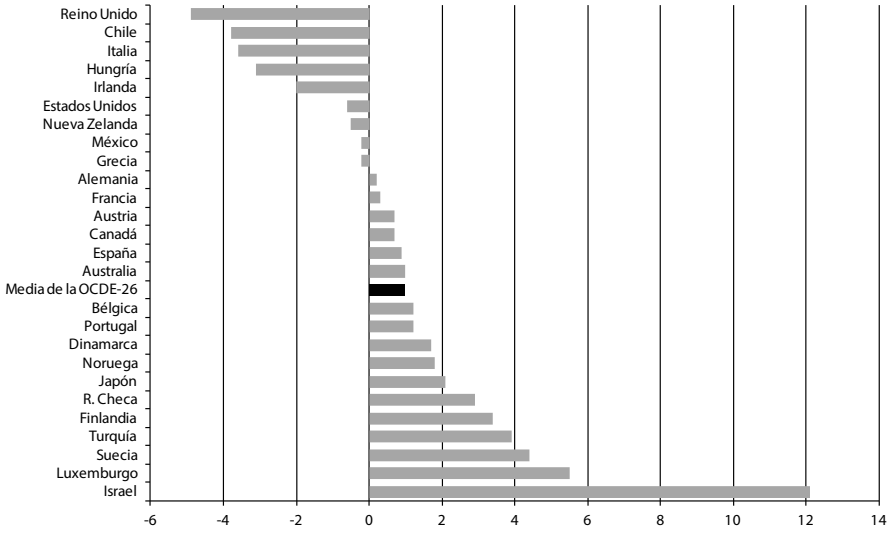
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, Social protection (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/database).

3. La pobreza infantil antes de la crisis

¿En qué situación estaba la pobreza infantil antes de la crisis? El extraordinario crecimiento económico anterior a la crisis no benefició mucho, necesariamente, a las familias con hijos. En realidad, como puede verse en el gráfico 3, los índices de pobreza infantil se incrementaron en gran parte de los países de la OCDE, entre ellos

Gráfico 3

Cambios en las tasas de pobreza infantil* entre mediados de la década de 1990 y 2008, medidos en puntos porcentuales



Nota: *El umbral de pobreza equivale al 50 por ciento de los ingresos medianos.
Fuente: OECD Family database, CO2.2.B.

España, entre mediados de la década de 1990 y 2008.

Por otra parte, en los años anteriores a 2008 se había asistido a una acusada subida de los precios de los alimentos, el combustible y la ropa, debida a un prolongado aumento de la demanda mundial, al incremento del precio de las materias primas y al mayor coste de la mano de obra en China y otras economías emergentes. Esta tendencia continuó durante la recesión. Como todos estos productos pesan más en el presupuesto de los hogares de ingresos bajos, puede que las familias de ingresos bajos con hijos, sobre todo en aquellos países en los que la protección social solo se revisa teniendo en cuenta los movimientos de precios generales, sufrieran ya antes de la recesión una reducción de su nivel de vida.

4. El bienestar infantil antes de la crisis

Desde un punto de vista comparado, ¿qué sabemos del bienestar infantil antes de la crisis? Probablemente el mejor resumen lo proporcione Unicef (2007), que compara el bienestar de la infancia en los países de la OCDE, utilizando fundamentalmente datos de comienzos de la década de 2000 y centrándose en diversas dimensiones. La clasificación general se reproduce en el cuadro 1.

Cuadro 1

Clasificación del bienestar infantil según la *Innocenti Report Card, 7*

		Dimensión 1	*Dimensión 2*	*Dimensión 3*	*Dimensión 4*	*Dimensión 5*	*Dimensión 6*
	Posición media en las clasificaciones (para las 6 dimensiones)	*Bienestar material*	*Salud y seguridad*	*Bienestar educativo*	*Relaciones familiares y entre iguales*	*Conductas y riesgos*	*Bienestar subjetivo*
Países Bajos	4,2	10	2	6	3	3	1
Suecia	5,0	1	1	5	15	1	7
Dinamarca	7,2	4	4	8	9	6	12
Finlandia	7,5	3	3	4	17	7	11
España	8,0	12	6	15	8	5	2
Suiza	8,3	5	9	14	4	12	6
Noruega	8,7	2	8	11	10	13	8
Italia	10,0	14	5	20	1	10	10
Irlanda	10,2	19	19	7	7	4	5
Bélgica	10,7	7	16	1	5	19	16
Alemania	11,2	13	11	10	13	11	9
Canadá	11,8	6	13	2	18	17	15
Grecia	11,8	15	18	16	11	8	3
Polonia	12,3	21	15	3	14	2	19
República Checa	12,5	11	10	9	19	9	17
Francia	13,0	9	7	18	12	14	18
Portugal	13,7	16	14	21	2	15	14
Austria	13,8	8	20	19	16	16	4
Hungría	14,5	20	17	13	6	18	13
Estados Unidos	18,0	17	21	12	20	20	–
Reino Unido	18,2	18	12	17	21	21	20

Fuente: Reproducida de Unicef (2007).

Se puede apreciar que España no estaba mal situada, ya que aparecía la quinta en la clasificación, colocándose entre los países del tercio superior en cuanto a sanidad y seguridad, conductas y riesgos, y bienestar subjetivo.

5. Después de la crisis

¿Qué ocurrió con la privación, la pobreza y el bienestar infantiles después de la crisis?

5.1 La privación infantil

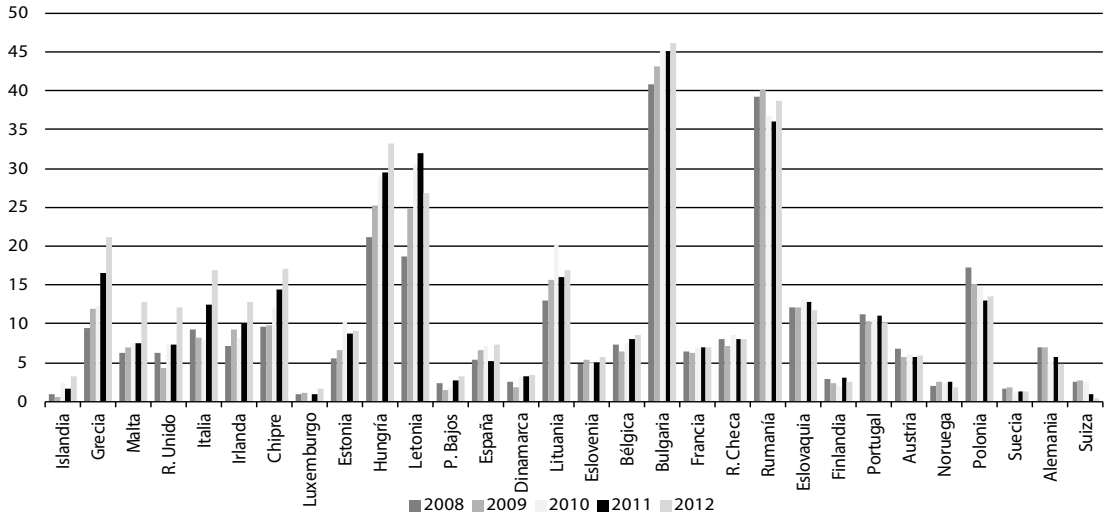
Los últimos datos sobre privación infantil son los de las Estadísticas Europeas sobre Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC). Esta encuesta utiliza un índice de privación, el llamado índice Guio, que forma parte de los objetivos que se ha marcado la Unión Europea para 2020 en materia de pobreza y exclusión social. El gráfico 4 muestra las tendencias relativas al porcentaje de niños que vive en hogares que sufren privación severa (los que tienen carencias en tres o más componentes del índice de privación). Los países se clasifican en función del incremento de la tasa de privación infantil registrado entre 2008 y 2012 (año de los últimos datos disponibles). En ese periodo, Islandia es el país que ha registrado el incremento más acusado, si bien partía de un nivel muy bajo. Grecia ha sufrido un gran incremento desde un nivel muy elevado. España presenta una pauta fluctuante, con un incremento entre 2011 y 2012. En realidad, necesitamos datos más recientes para saber si ese aumento fue significativo. Otro dato que hay que destacar es que en algunos países no se produjo ningún aumento del índice de privación durante este periodo, y, de hecho, países como Polonia, Alemania y Suiza han ido registrando índices de privación infantil cada vez menores durante la recesión.

5.2 La pobreza infantil

El problema para trazar la evolución de la pobreza infantil durante la recesión radica en que los ingresos medianos de muchos países han caído, de manera que también ha caído, o no se ha incrementado, la tasa de los que están en riesgo de pobreza. En España, el umbral de pobreza que utiliza la Unión Europea como

Gráfico 4

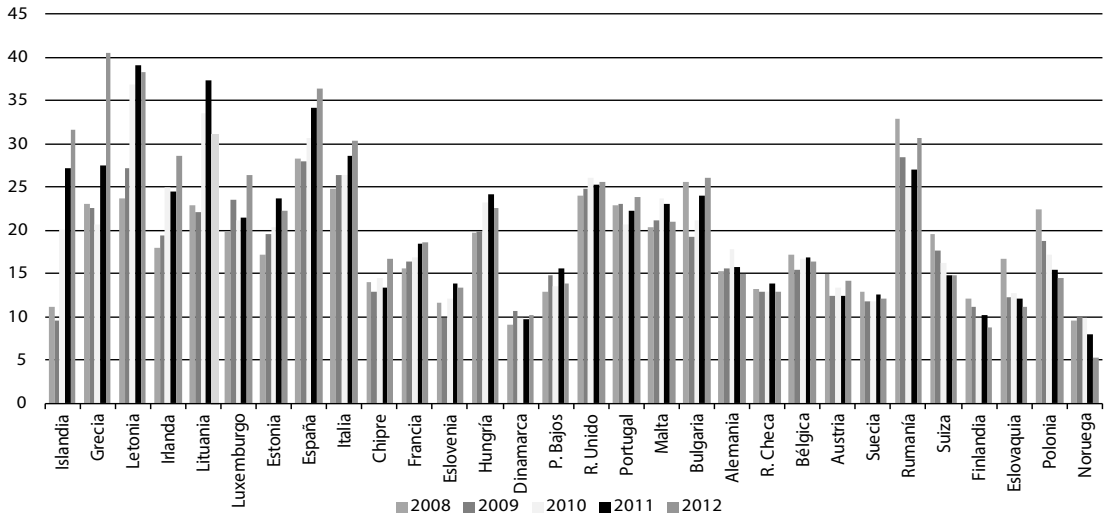
Porcentaje de menores de 16 años en hogares que sufren privación severa en la Unión Europea*



Nota: *Clasificados según el incremento entre 2008 y 2012.
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, Severe material deprivation rate by age and sex [ilc_mddd11].

Gráfico 5

Tasa de pobreza infantil (menores de 18 años)*



Nota: *Umbral de pobreza fijo (ingresos por debajo del 60 por ciento de los ingresos medianos en 2008). Clasificación de los países en función del incremento porcentual entre 2008 y 2012

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, Monetary poverty (ilc_li).

indicador se redujo en 2010, 2011 y 2012. Podemos sortear este problema anclando el umbral de pobreza en los niveles de 2008. Así se hace en el gráfico 5. Una vez más, los países se clasifican en función del incremento de las tasas de pobreza infantil entre 2008 y 2012, en este caso,

Cuadro 2

Cambios en la Tasa de pobreza (anclada en 2008) y la privación infantiles en España entre 2008 y 2012

	Tasa de pobreza infantil anclada		*Tasa de privación material severa*	
	2008	*2012*	*2008*	*2012*
Intensidad laboral				
>0,2	26	29	5	4
<0,2	76	88	16	31
Tipo de hogar				
Biparental	26	35	4	6
Monoparental	46	48	20	16
Número de hijos				
1 a 2	22	33	3	7
3 o más	58	55	16	12
Procedencia familiar				
No inmigrante	23	30	3	5
Inmigrante	49	62	18	20

Fuente: Adaptado de Chzhen (2014).

las tasas "ancladas" (en la EU-SILC esos datos se refieren a los ingresos del periodo 2007-2011). En Islandia se observó un acusado incremento de la pobreza infantil, partiendo de un nivel muy bajo. La tasa también aumentó mucho en Grecia, Letonia, Lituania y España. De nuevo, en varios países no se produjeron ni incrementos ni reducciones de las tasas de pobreza infantil, entre ellos, Noruega, Polonia, Eslovaquia y Suiza.

Utilizando umbrales anclados, Chzhen (2014) ha realizado un análisis desagregado de los cambios registrados en la pobreza infantil y en las tasas de privación infantil severa en los países de la Unión Europea. Los resultados relativos a España se reproducen en el cuadro 2. La pobreza y la privación infantil aumentaron en la mayoría de los subgrupos demográficos españoles, pero los mayores incrementos se produjeron en los hogares de baja intensidad laboral (consecuencia del enorme aumento del paro) y en las familias inmigrantes. Por el contrario, los progenitores solos y las familias numerosas, que ya sufrían un elevado nivel de pobreza y de privación a comienzos del periodo, no han sufrido grandes incrementos a ese respecto.

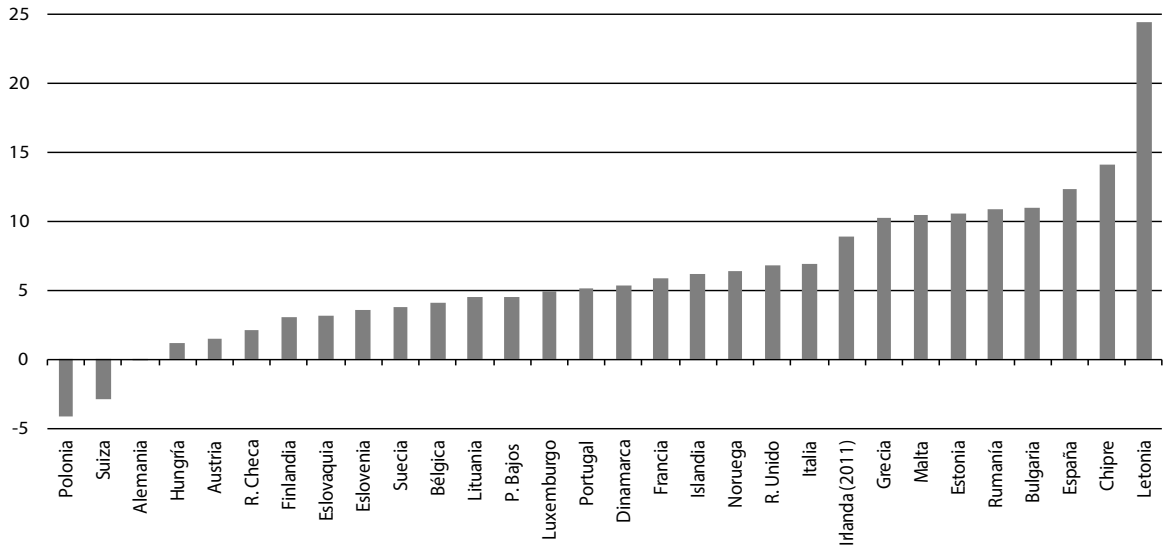
Se puede evaluar el comportamiento de los países durante la recesión comparando la situación de los niños con la de otro importante grupo vulnerable, el de los pensionistas. El gráfico 6 compara las diferencias que se aprecian en la variación de las tasas de pobreza de los pensionistas y los niños entre 2008 y 2012. En casi todos los países, la tasa de pobreza infantil se ha incrementado más que la de los pensionistas. A este respecto, únicamente Chipre y Letonia superaron a España en cuanto al aumento del desfase entre ambos grupos. Solo en tres países (Polonia, Suiza y Alemania) la pobreza de los pensionistas creció más que la infantil. Esos resultados indican que en España los niños fueron más víctimas de la recesión que en la mayoría de los demás países.

5.3 El bienestar infantil

En la *Innocenti Report Card*, 11 (Unicef, 2013) aparece el mismo índice de bienestar infantil de 2007 (aunque gran parte de los datos utilizados solo se refieren a los primeros años de la recesión). A pesar de que el número de países incluidos no es el mismo y las dimensiones

Gráfico 6

Diferencia entre la variación de la tasa de pobreza infantil y la variación de la tasa de pobreza de los pensionistas (2008-2012)*



Nota: *Umbral de pobreza fijo (ingresos por debajo del 60 por ciento de los ingresos medianos en 2008).
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, Monetary poverty (ilc_li).

de bienestar tampoco son idénticas, el cuadro 3 muestra que, en términos comparados, a España no le ha ido tan bien, ya que aparece hacia el final del tercio medio de la distribución.

Martorano *et al.* (2013) compararon los cambios registrados en los 21 indicadores que cubren las cuatro dimensiones que comparten los dos informes (*Innocenti Report Card*, 7 y 11*)*,

Cuadro 3

Clasificación del bienestar infantil según la *Innocenti Report Card*, 11)

	Bienestar general	*Dimensión 1*	*Dimensión 2*	*Dimensión 3*	*Dimensión 4*	*Dimensión 5*
	Clasificación promedio (en las 5 dimensiones)	*Bienestar material*	*Salud y seguridad*	*Educación*	*Conductas y riesgos*	*Vivienda y medio ambiente*
Países Bajos	2,4	1	5	1	1	4
Noruega	4,6	3	7	6	4	3
Islandia	5,0	4	1	10	3	7
Finlandia	5,4	2	3	4	12	6
Suecia	6,2	5	2	11	5	8
Alemania	9,0	11	12	3	6	13
Luxemburgo	9,2	6	4	22	9	5
Suiza	9,6	9	11	16	11	1
Bélgica	11,2	13	13	2	14	14
Irlanda	11,6	17	15	17	7	2
Dinamarca	11,8	12	23	7	2	15
Eslovenia	12,0	8	6	5	21	20
Francia	12,8	10	10	15	13	16
R. Checa	15,2	16	8	12	22	18
Portugal	15,6	21	14	18	8	17
Reino Unido	15,8	14	16	24	15	10
Canadá	16,6	15	27	14	16	11
Austria	17,0	7	26	23	17	12
España	17,6	24	9	26	20	9
Hungría	18,4	18	20	8	24	22
Polonia	18,8	22	18	9	19	26
Italia	19,2	23	17	25	10	21
Estonia	20,8	19	22	13	26	24
Eslovaquia	20,8	25	21	21	18	19
Grecia	23,4	20	19	28	25	25
Estados Unidos	24,8	26	25	27	23	23
Lituania	25,2	27	24	19	29	27
Letonia	26,4	28	28	20	28	28
Rumanía	28,6	29	29	29	27	29

Fuente: Reproducida de Unicef (2013).

y Bradshaw *et al*. (2013) también compararon los cambios registrados en los indicadores de bienestar subjetivo que son coherentes en ambos informes. Los resultados de esas comparaciones se han combinado en el cuadro 4. La columna de la derecha proporciona el cambio promedio en la posición en la clasificación para cada una de esas cinco dimensiones de bienestar entre comienzos de la década de 2000 y los primeros años de la recesión. Se puede apreciar que Portugal, Noruega y el Reino Unido mejoraron su posición relativa, en tanto que Polonia, Suecia, España y Grecia la empeoraron. España perdió posiciones en todas las dimensiones, excepto en el bienestar subjetivo, donde quedó segunda después de Holanda. De esto se podría inferir que los niños españoles, si tenemos en cuenta sus circunstancias objetivas, se muestran más felices de lo que deberían.

Esto es algo que ha confirmado un posterior análisis del bienestar subjetivo llevado a cabo por Klocke *et al*. (2014), que han utilizado microdatos de la Encuesta 2009-2010 de Comportamiento de los Niños en Edad Escolar en relación

Cuadro 4

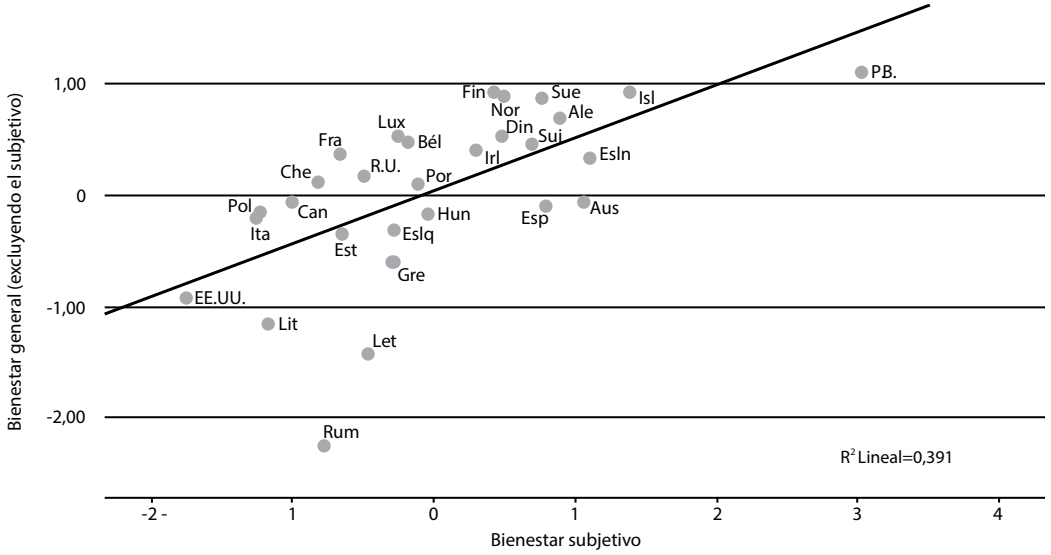
Cambios en la clasificación de los países según el bienestar infantil entre la *Innocenti Report Card*, 7 y la *Innocenti Report Card*, 11 (clasificaciones modificadas)

	Report Card 7						*Report Card 11*						
	Bienestar material	*Salud y seguridad*	*Educación*	*Conducta y riesgos*	*Subjetivo*	*Rango medio*	*Bienestar material*	*Salud y seguridad*	*Educación*	*Conducta y riesgos*	*Subjetivo*	*Rango medio*	*Diferencia en los rangos medios entre RC7 y RC11*
Portugal	19	8	21	14	15	15,4	15	8	15	7	9	10,8	4,6
Noruega	1	9	8	8	10	7,2	1	4	6	3	3	3,4	3,8
R. Unido	12	18	19	21	21	18,2	12	16	18	14	16	15,2	3,0
Irlanda	13	17	11	6	11	11,6	11	6	13	8	8	9,2	2,4
Alemania	10	13	7	7	5	8,4	9	10	5	5	5	6,8	1,6
Bélgica	8	12	2	16	12	10,0	10	9	3	11	12	9,0	1,0
Suiza	5	14	12	12	2	9,0	6	15	8	9	4	8,4	0,6
P. Bajos	6	4	1	2	1	2,8	2	3	2	4	1	2,4	0,4
Austria	11	21	17	18	4	14,2	8	21	17	19	6	14,2	0,0
Italia	18	11	20	5	16	14,0	17	13	19	6	15	14,0	0,0
Hungría	20	16	14	19	14	16,6	19	18	9	21	19	17,2	-0,6
Francia	7	7	6	9	17	9,2	7	7	14	10	11	9,8	-0,6
Canadá	9	15	13	17	13	13,4	13	20	7	15	17	14,4	-1,0
R. Checa	16	5	5	15	20	12,2	14	5	11	18	18	13,2	-1,0
Finlandia	4	1	9	4	8	5,2	3	1	1	13	13	6,2	-1,0
EE.UU.	17	19	16	20	19	18,2	21	19	16	20	20	19,2	-1,0
Dinamarca	3	3	10	11	9	7,2	4	17	10	1	10	8,4	-1,2
Polonia	21	10	4	3	18	11,2	20	11	4	12	21	13,6	-2,4
España	15	6	15	13	7	11,2	16	14	21	16	2	13,8	-2,6
Suecia	2	2	3	1	6	2,8	5	2	12	2	7	5,6	-2,8
Grecia	14	20	18	10	3	13,0	18	12	20	17	14	16,2	-3,2

Fuentes: Elaboración propia a partir de Martorano *et al.* (2013) y Bradshaw *et al.* (2013).

Gráfico 7

Bienestar infantil objetivo y subjetivo



Fuente: Bradshaw *et al.* (2012).

con la salud. Utilizando indicadores que cubren cuatro dimensiones de bienestar subjetivo, los niños españoles de 11, 13 y 15 años aparecían en cuarto lugar, en una lista de 28 países, en cuanto a la satisfacción con su vida, pero aparecían en el puesto 28 cuando se les preguntaba por la educación (opinión sobre el colegio), los quintos respecto a salud subjetiva y los séptimos en cuanto a relaciones. El estudio situaba a los niños españoles, según su bienestar subjetivo, en el puesto 11 de una lista de 28. Bradshaw *et al.* (2012) correlacionaron el bienestar subjetivo general con el objetivo y descubrieron que, tal como se ve en el gráfico 7, los niños españoles estaban muy por debajo de la media en el bienestar objetivo, pero muy por encima de la media en el subjetivo.

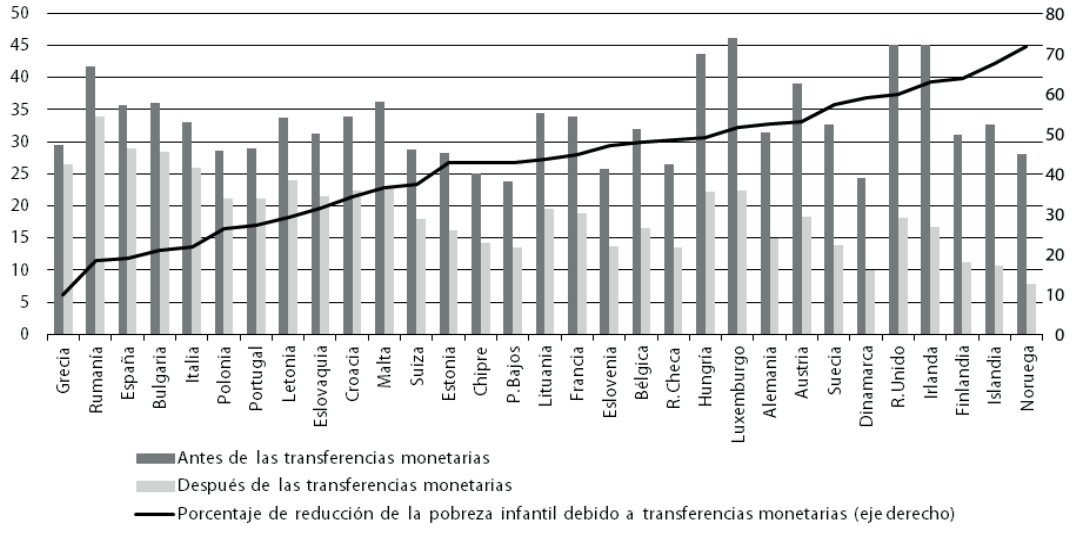
6. ¿Por qué varía la pobreza infantil?

El riesgo de que un niño sea pobre varía con la demografía, los ingresos y la pauta de la ocupación en cada país. Pero, al final, es fundamental la eficacia relativa del sistema de protección social. Una de las formas de comparar esa eficacia se basa en la comparación de las tasas de pobreza infantil antes y después de las transferencias monetarias. Es lo que se hace en el gráfico 8, que clasifica a los países en función de su capacidad para reducir las tasas de pobreza anteriores a las transferencias de recursos. La eficacia de los sistemas de transferencias presenta una considerable variación. Noruega reduce en un 72 por ciento su nivel, comparativamente escaso, de pobreza anterior a las transferencias, en tanto que Grecia solo lo reduce en un 10 por ciento. En comparación con otros países, España presenta una elevada tasa de pobreza antes de transferencias y solo consigue reducirla en un 19 por ciento, lo cual indica que el sistema de protección social español para las familias con hijos es uno de los más ineficaces de la UE.

¿Cómo ha cambiado esa eficacia durante la recesión? En el gráfico 9 aparece la reducción de la pobreza infantil que consiguen las transferencias en 2008 y la que consiguen en 2012, así como la variación en ese indicador en puntos porcentuales. España es uno de los países en los que ha aumentado la reducción de la pobreza infantil. Esta se incrementó durante ese periodo, pero el sistema de protección social español mejoró su capacidad de reducirla. Estos cambios son bastante difíciles de interpretar sin más investigaciones. Por ejemplo, en varios países se ha observado una reducción de la eficacia de los sistemas de protección social. En algunos, ello se ha debido

Gráfico 8

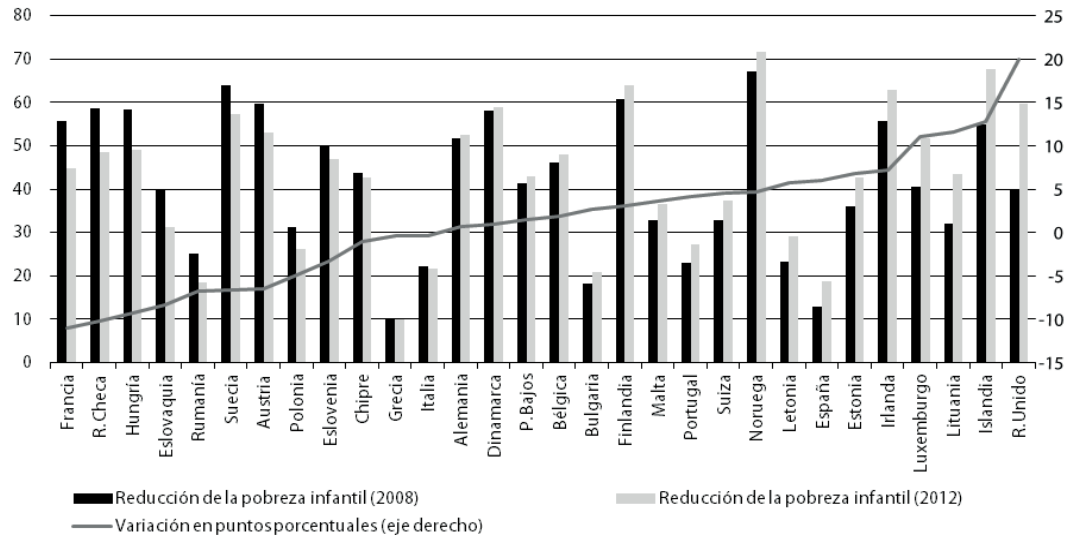
Tasas de pobreza en menores de 16 años antes y después de las transferencias monetarias (2012)*



Nota: *Umbral de pobreza situado en el 60 por ciento de los ingresos medianos. Los países están ordenados según el porcentaje de reducción de la pobreza infantil que consiguen las transferencias monetarias.
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, Monetary poverty (ilc_li).

Gráfico 9

Reducción de la pobreza en menores de 16 años mediante transferencias de recursos en 2008 y en 2012, y variación de ese indicador en puntos porcentuales entre 2008 y 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, Monetary poverty (ilc_li).

a que la caída de las tasas de pobreza anteriores a las transferencias ha convivido con un incremento de los niveles posteriores a dichas transferencias. Esto podría tener que ver con cambios registrados en los umbrales de pobreza o con otros relativos a la protección social. Los intentos de descomponer la reducción en los índices de pobreza utilizando la EU-SILC han resultado muy difíciles (Bradshaw y Huby, 2014).

7. Conclusión

Sin duda, una de las labores más importantes que tienen los gobiernos y organismos internacionales como la Unión Europea es atender al bienestar de los niños. Unicef, que con la serie *Innocenti Report Card*, dedicada a los países ricos, viene haciendo una importante aportación a este respecto, publicará este mismo año un nuevo número en la serie, el 12, dedicado a las repercusiones que la crisis ha tenido para la infancia. Aunque la OCDE ya había publicado datos comparados a este respecto, su informe *Doing better for children* es de 2009 (OECD, 2009). y se ha publicado muy poco desde el inicio de la crisis. La Comisión Europea ha llevado a cabo progresos significativos en materia de indicadores de pobreza y privación infantil, pero hasta ahora solo ha efectuado tímidas incursiones en el campo del bienestar de los niños (véase, no obstante, TÁRKI y Applica, 2011, y European Commission Social Protection Committee, 2008). Con todo, la encuesta SILC de la Unión Europea sigue siendo una fuente de datos imprescindible.

El presente artículo repasa lo que, en términos comparados, podemos decir sobre la pobreza y el bienestar infantiles antes y después de la crisis. Pero no basta: la crisis aún no ha terminado, los datos no están lo suficientemente actualizados y puede que las consecuencias sean de muy larga duración.

¿Que conclusión podemos sacar? En la mayoría de los países de la Unión Europea, los niños ya afrontaban dificultades antes de la crisis: las tasas de pobreza infantil relativa estaban aumentando y lo hacían con más celeridad que los del conjunto de la población. No todos los países de la Unión Europea se vieron igualmente afectados por la crisis, pero sí la mayoría, por lo que casi todos registraron incrementos en las tasas de privación y de pobreza infantiles. A la mayoría de los países se les ha dado mejor proteger a sus pensionistas que a sus niños. El bienestar infantil empeoró en varios de ellos. La eficacia relativa de la protección social ha sido variable, y tanto antes como después de la crisis ha sido un factor que determinaba la pobreza infantil y sus consecuencias.

En España, la protección social que reciben las familias con hijos es comparativamente ineficaz y el gasto en esas familias muy escaso. Al igual que otros Estados del bienestar meridionales, España siempre ha privilegiado en el gasto público la protección de los pensionistas, confiando en que las familias se ocuparan de los niños. Una de las consecuencias de esta situación es que, desde un punto de vista comparado, España presenta tasas elevadas de pobreza infantil, que, además, se han incrementado durante la crisis, sobre todo en las familias desempleadas y de inmigrantes. Otra de las consecuencias es que, en ausencia de un sistema de protección social para las familias con hijos, este no puede ser objeto de recortes cuando la austeridad arrecia.

Más ambiguo es el panorama del bienestar infantil. A comienzos de la década de 2000 España tenía a ese respecto uno de los niveles más elevados y eran especialmente buenos sus resultados en lo tocante a bienestar infantil subjetivo. Sin embargo, datos más recientes apuntan que el bienestar infantil se está reduciendo en España, aunque el bienestar subjetivo se haya mantenido por encima de lo que debería si tenemos en cuenta las circunstancias objetivas de los niños en España. En este sentido habrá que reconocer el papel de las familias españolas, que, sin mucho apoyo de su gobierno y en circunstancias muy difíciles, caracterizadas por una elevada tasa de paro y por la caída del nivel de vida, siguen protegiendo a sus hijos.

Bibliografía

Bradshaw, J.; Martorano, B.; Natali, L. y C. De Neubourg (2013), "Children's subjective well-being in rich countries", *Child Indicators Research,* 6, 4: 619-635.

Bradshaw, J. y M. Huby (2014), "Decomposing child poverty reduction", *European Journal of Social Security,* 6, 1: 26-50.

Chzhen, Y. (2014), "Child poverty and material deprivation in the European Union during the Great Recession", Unicef Office of Research, *Working Paper,* WP-2014-No. 06.

Currie, C.; Zanotti, C.; Morgan, A. *et al.* (2012), *Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: international report from the 2009/2010 survey,* Copenhague, World Health Organisation.

European Commission Social Protection Committee (2008), *Child poverty and well-being in the EU: current status and way forward,* Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.

Griggs, J. y R. Walker (2008), *The costs of child poverty for individuals and society: a literature review,* York, Joseph Rowntree Foundation.

Klocke, A.; Clair, A. y J. Bradshaw (2014), "International variation in child subjective well-being", *Child Indicators Research,* 7, 1: 1-20.

Martorano, B. (2014), "The consequences of the recent economic crisis and government reactions for children", Unicef Office of Research, *Working Paper,* WP-2014-No. 5.

Martorano, B.; Natali, L.; de Neubourg, C. y J. Bradshaw (2013), "Child wellbeing in economically rich countries: changes in the first decade of the 21st century", Unicef Office of Research, *Working Paper,* WP-2013-02.

Marx, I. y K. Nelson (eds.) (2013), *Minimum income protection in flux,* Hampshire, Palgrave Macmillan.

OECD (2009), *Doing better for children,* París, OECD.

TÁRKI y Applica (2011), *Child poverty and child well-being in the European Union. Report for the European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Unit E.2. Volume I: Main report* (http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/report/child_poverty_final%20report_jan2010.pdf).

Unicef (2007), "Child poverty in perspective: an overview of child well-being in rich countries", *Innocenti Report Card,* 7.

— (2013), "Child well-being in rich countries: a comparative overview", *Innocenti Report Card,* 11.

Ciclo económico y pobreza infantil: la perspectiva de la pobreza anclada

Julio Carabaña y Olga Salido*

RESUMEN[1]

Las economías capitalistas crecen en forma de ciclos, con períodos de expansión y períodos de crisis. Por esto, el ciclo económico proporciona la perspectiva más adecuada para el estudio de los fenómenos sociales que tienen que ver con la economía. En este trabajo se defiende la importancia de estudiar la pobreza desde esta perspectiva. Para ello es conveniente mantener constantes los umbrales de pobreza durante todo el ciclo, "anclándolos" al principio y manteniendo unidos los efectos de las variaciones en el volumen y en la distribución de la renta. Con datos de la OCDE y de Eurostat, examinamos desde esta perspectiva la evolución de la pobreza durante el último ciclo económico, con especial atención a la pobreza infantil. Encontramos una fuerte correspondencia, pero también notables divergencias. Nos preguntamos por las posibles razones de estas divergencias. En relación con la pobreza general examinamos los cambios en la población y en el empleo. En relación con la pobreza infantil discutimos la importancia del empleo materno y de la protección pública. Concluimos con algunas reflexiones sobre las implicaciones normativas y políticas del enfoque y de sus resultados.

1. Introducción

Es bien sabido que las economías capitalistas crecen en forma de ciclos, con períodos de expansión y períodos de crisis. No sabemos cuánto durará esta situación, pues hasta ahora ni las crisis han acabado con el capitalismo, pese a los augurios de los economistas revolucionarios, ni el capitalismo ha podido acabar con las crisis, pese a las ilusiones de los economistas neoclásicos y keynesianos. Por esta razón, el ciclo económico proporciona la perspectiva más adecuada para el estudio de los fenómenos sociales que tienen que ver con la economía. Este trabajo pretende estudiar la pobreza desde una perspectiva diacrónica, y defiende que para ello es conveniente mantener constantes los umbrales de pobreza durante todo el ciclo, "anclándolos" en algún momento de este, preferentemente al principio.

El ciclo económico se relaciona con la pobreza a través de dos efectos que es tan importante saber separar como mantener unidos, a saber, el volumen y la distribución de la renta. El principal es el volumen, cuyas variaciones son precisamente las que definen el ciclo. En las fases alcistas del ciclo crece, por definición, el PIB, y suelen también crecer las rentas individuales (podrían bajar si la población creciera más que el PIB). En las depresiones el PIB decrece por definición, y lo mismo suele acontecer con las rentas individuales (podrían crecer si la población disminuyera más todavía).

La variación en la forma de la distribución, en cambio, es un determinante de la pobreza cuya relación con el ciclo es mucho menos clara. Parece obvio que ni el aumento de las rentas en las fases alcistas ni su disminución en las bajistas tiene por qué ser igual para todos los individuos, pero una cosa es que la distribución varíe y otra

* Universidad Complutense de Madrid (carabanya@ccedu.ucm.es; olga.salido@cps.ucm.es).

[1] Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de investigación "Ciclo económico, desigualdad y polarización" (Ciedes), financiado dentro del Plan Nacional de I+D+i (Mineco, CSO2011-30179-C02-01). Agradecemos a Juan Carlos Rodríguez y Miguel Caínzos sus atentas y acertadas sugerencias.

que varíe según pautas relacionadas con el ciclo. El fenómeno ha sido muy estudiado, pues es el que se aísla cuando se considera la pobreza sincrónicamente mediante las tasas de pobreza relativa, pero la literatura no ha llegado, que nosotros sepamos, a conclusiones firmes sobre sus relaciones con los ciclos económicos[2]. El resultado más común es que la pobreza (relativa) tiene poco que ver tanto con el auge como con las crisis (Morelli *et al.*, 2014), ocurriendo a veces que se comporta de modo contracíclico, con desconcertantes consecuencias políticas (Martínez, 2014).

Anclando las tasas de pobreza se incluyen los dos efectos, el del volumen de la renta y el de su distribución, de manera que el umbral de pobreza queda con elasticidad cero respecto al aumento de la renta. Este "anclaje" no convierte a la pobreza relativa en pobreza "absoluta" sino que tan solo cambia el referente del presente a algún momento del pasado, que se puede fijar como más convenga[3]. Este artículo es un intento de mostrar que para tener en cuenta los aspectos de la pobreza ligados al ciclo económico no es necesario usar una definición absoluta de pobreza, sino que basta con anclar en el tiempo, y mejor al principio del ciclo, la definición de pobreza relativa.

Nuestro propósito es explorar las ventajas del enfoque de la pobreza anclada, tanto en el estudio de la pobreza en general como de la pobreza por categorías de edad, y más particularmente de la pobreza infantil. Un objetivo tan general puede difícilmente disfrazarse como contrastación de hipótesis específicas. Lo que esperamos es sencillamente constatar, por una parte, que la pobreza se redujo en la fase creciente del ciclo en proporción decreciente al aumento de la rentas, y, por otra, que la pobreza ha aumentado durante la crisis en proporción creciente a la disminución de las rentas. Aun cuando sea de sentido común, consideramos muy importantes las consecuencias teóricas y prácticas de este punto de vista diacrónico. Además, veremos que las cosas no son en realidad tan simples, lo que añade a nuestra empresa un plus en términos de interés científico.

[2] Puede verse un interesante intento en García y Cruz (2010).

[3] Pensamos que esta breve discusión de lo que significa anclar la pobreza mejora la que hicimos hace poco en estas mismas páginas (Carabaña y Salido, 2011) y también otras más recientes de la OCDE. La pobreza 'anclada' aparece desde hace poco en los informes de la OECD como alternativa a la medida relativa, no como una manera distinta y más adecuada para el estudio de tendencias (OECD, 2013a: 3).

En consonancia con este enfoque exploratorio, nos basamos casi totalmente en datos secundarios, utilizando directamente o reelaborando tablas publicadas por organismos internacionales, como la OCDE y Eurostat. Los métodos estadísticos se usan solo para la descripción; están ausentes los inferenciales, pues no pasamos de la comparación intuitiva de países o grupos de países, a los que a veces se intenta considerar como "casos".

2. Ciclo económico y pobreza en los países de la OCDE

Habiendo decidido dirigir nuestro interés a la evolución de la pobreza en el tiempo, y en particular a su dependencia del ciclo económico, parece que debemos comenzar aclarando cómo ha transcurrido el último ciclo en los diversos países, con el fin de aprovechar la heterogeneidad existente entre ellos. El cuadro 1 refleja la evolución del PIB en las dos fases, auge y crisis, del ciclo económico en una selección de países europeos de la que se han excluido los países muy pequeños y los muy lejanos.

Con el fin de resaltar la idoneidad del ciclo en su conjunto como unidad temporal, comenzamos por contemplar en las primeras dos columnas lo ocurrido durante lo que puede considerarse la primera fase de la crisis, corto período al que suelen limitarse muchos estudios de la pobreza. Aun con esta limitación, la variedad es considerable. Por lo menos un país, Polonia, ha crecido fuertemente entre 2007 y 2012, un 18 por ciento, mientras que otro, Grecia, decrece todavía más, 20 por ciento. Algunos crecen débilmente, menos de un 1 por ciento anual, entre ellos Alemania. La crisis, sin embargo, no sería crisis si no hubiera decrecido el PIB de la mayor parte. España –es importante recordarlo– no se encuentra entre aquellos en los que más menguó el PIB en esta primera fase de la crisis, al contrario de lo que parece haber ocurrido en la recaída de 2012.

La primera de las tres columnas que vienen a continuación amplía la perspectiva al segundo período de la fase de auge, entre 1999 y 2007. La intensidad del crecimiento fue también muy diversa. Fue grande en España, donde el PIB aumentó un 33 por ciento. Pero fue mayor todavía en otros países. Tras lo mucho publicado sobre burbujas y crisis, nos resultan familiares

Cuadro 1

Variación del PIB a lo largo del ciclo económico (1993-2012) en países escogidos de la OCDE

	Cambio 2007 = 100		*Cambios 1999 = 100*			*Cambios 1993 = 100*			
	2010	*2012*	*2007*	*2010*	*2012*	*1999*	*2007*	*2010*	*2012*
UEM - 17	98	99	119	116	117	115	137	134	135
Bélgica	101	102	119	119	121	117	139	140	142
Dinamarca	95	96	116	110	111	121	140	133	134
Alemania	100	104	114	114	118	111	126	126	131
Irlanda	92	94	157	144	148	171	269	247	253
Grecia	92	80	139	128	111	118	164	151	131
España	97	96	133	129	127	122	163	157	156
Francia	98	100	118	116	118	115	135	133	135
Italia	95	93	113	107	105	111	126	120	117
Holanda	100	100	119	119	119	125	149	148	148
Austria	100	103	121	121	125	118	143	143	148
Polonia	111	118	138	153	163	141	194	215	229
Portugal	99	94	112	111	106	123	138	137	130
Finlandia	95	97	132	125	128	129	171	162	166
Suecia	101	105	129	129	135	123	158	159	166
Reino Unido	97	98	128	124	126	122	156	151	153
Noruega	99	103	121	120	125	127	154	152	159
EE.UU.	99	103	123	121	126	127	156	154	160

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, *Income Distribution Database.*

Irlanda y Grecia, pero no Polonia. También puede sorprender que crecieran tanto como España países como Finlandia, Suecia, el Reino Unido e incluso Noruega y Estados Unidos. Es doblemente interesante que haya habido países donde el auge se notara mucho menos, por un lado, por lo que procura de variedad, y, por otro, porque entre estos países de bajo crecimiento se encuentran tanto Alemania, que tras la crisis fue convertido en modelo a imitar, como Portugal e Italia, a los que tras la crisis se imputaron los mismos infamantes excesos que a los otros países "del Sur" (agavillados todos por graciosos operadores financieros bajo el acrónimo PIGS).

La segunda de las cuatro columnas que siguen amplía otra vez la perspectiva, ahora abarcando la mayor parte[4] de la fase alcista del ciclo, entre 1993 y 2007. La variedad no es mucho menor que la del segundo período, y la coincidencia grande. Destaca sobre todos por el crecimiento de su PIB Irlanda, seguida, entre los países del euro, por Grecia, España y Finlandia, y de fuera del euro por Polonia, Suecia, Reino Unido y Noruega. Entre los países rezagados siguen destacando Italia y Alemania, cuyo crecimiento durante estos 15 años no llegó al 26 por ciento, y destaca todavía más Portugal. Confirmamos, pues, la notable diversidad con que crecieron los países en lo que fue uno de los períodos de auge económico más largos e intensos de la historia. Y destacamos, por un lado, que de los cinco países que suelen agruparse como "mediterráneos", "sureños" o incluso "PIGS" en las crónicas financieras, Irlanda, España y Grecia están entre los que más crecieron, pero Portugal e Italia están entre los que menos; por otro lado, que entre los países "centrales" de Europa, cuya virtud tanto han ensalzado esas mismas crónicas, algunos, como los Países Bajos o Austria, crecieron más que

[4] El comienzo del ciclo actual, o el momento más profundo de la crisis anterior, no es fácil de datar. Pensando en España, puede situarse en la recesión de principios de los noventa o a mediados de los ochenta.

Alemania,el que menos creció de todos, y, por último, que los países de fuera del euro crecieron tanto o más y con tanta diversidad como los del euro, incluyendo sus vecinos más próximos.

La última de estas últimas cuatro columnas completa el panorama con un balance del conjunto del ciclo, restando la crisis al auge. No puede decirse que haya proporción ni directa ni inversa entre ellos, dependiendo el resultado final de la variación independiente de ambos. La crisis ha afectado mucho a todos los "PIGS", de modo que su balance respecto a 1993 depende de su crecimiento anterior. Irlanda se sitúa a la cabeza de la mejora con gran diferencia, con solo Polonia como rival; la sigue España, acompañada, en un pelotón de cabeza cuyo PIB creció en conjunto más del 50 por ciento, por Finlandia, Países Bajos y Austria, entre los países del euro, y Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos entre los de fuera. Portugal y Grecia han quedado más bajo, el uno porque apenas creció durante el auge, la otra porque ha perdido con gran eficacia mucha de la ventaja adquirida desde 1993; aun así, ambos quedan al mismo nivel de los países centrales con peor balance, como Alemania, Francia y Dinamarca, con un crecimiento acumulado en torno al 30 por ciento. Entre los países con peores resultados está Italia, cuyo crecimiento acumulado entre 1993 y 2012 fue solo del 11 por ciento, a casi 20 puntos de este último grupo.

No hace falta insistir en cuán diferente resulta esta visión del conjunto del ciclo de la que se obtiene limitándose a la época de crisis. En términos de balance global, tenemos un país que des-

Cuadro 2

Tendencias en la tasa de pobreza relativa (población por debajo del 50 por ciento de la mediana de ingresos): cambios en puntos porcentuales

	De mitad de los años ochenta a mitad de los noventa	*De mitad de los noventa a mitad de los 2000*	*De mitad de los ochenta a mitad de los 2000*
Australia	--	0,98	--
Austria	1,30	1,93	3,23
Bélgica	-3,82	-0,33	-4,15
Canadá	-1,23	2,55	1,32
República Checa	1,08	-0,02	1,06
Dinamarca	-1,30	0,58	-0,72
Finlandia	-0,19	2,43	2,24
Francia	-0,70	-0,40	-1,10
Alemania	2,23	2,54	4,77
Grecia	0,41	-1,24	-0,83
Hungría	1,10	-0,26	0,84
Irlanda	0,45	4,37	4,82
Italia	3,90	-2,80	1,10
Japón	1,75	1,18	2,93
Luxemburgo	0,10	2,60	2,70
México	1,00	-3,29	-2,28
Holanda	3,60	0,59	4,19
Nueva Zelanda	2,20	2,40	4,60
Noruega	0,70	-0,30	0,40
Portugal	0,77	-0,93	-0,16
España	-2,27	1,90	-0,37
Suecia	0,36	1,65	2,01
Suiza	--	1,21	--
Turquía	-0,25	1,38	1,13
Reino Unido	3,58	-1,50	2,08
Estados Unidos	-1,22	0,40	-0,82
OCDE-24	0,57	0,64	1,21

Fuente: OECD (2008, datos del gráfico 5.3. Statlink: http://dx.doi.org/10.1787/422076001267).

taca por delante, Irlanda, y otro por detrás, Italia. Entre ellos pueden distinguirse dos bloques de países, uno con un balance mejor, compuesto por España, Finlandia, Países Bajos, Austria, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos (incremento del PIB en torno al 50 por ciento) y otro con un balance peor, cuyo PIB creció solo en torno al 30 por ciento, en el que se encuentran Portugal, Grecia, Francia y Dinamarca y Alemania.

Establecida esta notable diversidad de evolución del PIB durante el conjunto del ciclo, podemos pasar a nuestro objeto de estudio, la pobreza. Siguiendo lo dicho en la introducción, lo primero que debemos hacer es ilustrar la escasa relación del ciclo con la *pobreza relativa*. El cuadro 2 refleja la evolución de la pobreza relativa en los países de la OCDE durante la fase alcista del ciclo y, efectivamente, no permite establecer relaciones claras entre ambas variables. La razón principal es la esperable tras haber ajustado los umbrales de pobreza a la mediana, a saber, que no se observan grandes cambios en la pobreza. Limitándonos a las variaciones superiores a los cuatro puntos, hay una negativa, la de Bélgica, único país donde la pobreza disminuyó pese a que el aumento del PIB estuvo entre los más bajos. Las otras tres son positivas, es decir, reflejan aumentos de la pobreza, justo en Irlanda, el país con el mayor crecimiento, y en Alemania e Italia, los dos países con el crecimiento menor. En el resto de países, como es de esperar y tantas veces se ha constatado (OECD, 2008; OECD, 2013b; Morelli *et al.*, 2014), la pobreza relativa se mantuvo más o menos constante, con independencia de la intensidad del auge. El cuadro 3 completa el cuadro 2 ilustrando la independencia entre pobreza relativa y PIB durante el primer período de la crisis (2007-2010) mediante datos elaborados por la OCDE[5].

Ilustrada la poca utilidad del concepto de pobreza relativa para el estudio longitudinal de la pobreza, pasamos a considerar lo que ocurre cuando la pobreza relativa se ancla en un momento del pasado. Los datos están en el mismo cuadro 3 y proceden también de la OCDE,

Cuadro 3

Evolución del PIB y la pobreza de 2007 a 2010

	PIB 2007 = 100	*Pobreza relativa por ciento*	*Pobreza anclada 05 por ciento*
Bélgica	101	0,5	-0,6
Dinamarca	95	-0,1	-0,5
Alemania	100	0,3	-1,1
Irlanda	92	-0,9	3,7
Grecia	92	0,4	5,1
España	97	1,7	5,1
Francia	98	0,7	0,5
Italia	95	1	2,2
Holanda	100	0,8	0,6
Austria	100	0,9	-0,2
Polonia	111	0,9	-0,5
Portugal	99	-2,2	-1,7
Finlandia	95	-0,8	-0,1
Suecia	101	0,8	-0,1
Reino Unido	97	-1,3	-0,6
Noruega	99	-0,3	0,3
Estados Unidos	99	0,1	0,3

Fuente: La columna 2 viene del cuadro 1; las columnas 2 y 3, de OECD (2014b, Annex Table).

[5] "La crisis tuvo un impacto más bien limitado en la pobreza relativa, al menos en la primera fase de aquella" (nuestra traducción) (OECD, 2013b: 5).

Cuadro 4

Tendencias en pobreza absoluta* entre 1995 y 2005

	Mitad de los noventa	*2005*
Hungría	1,000	0,295
Grecia	1,000	0,412
Reino Unido	1,000	0,438
Noruega	1,000	0,465
Australia	1,000	0,481
Finlandia	1,000	0,557
Luxemburgo	1,000	0,600
Francia	1,000	0,609
OECD-15	**1,000**	**0,635**
Italia	1,000	0,655
Suecia	1,000	0,712
Dinamarca	1,000	0,717
Méjico	1,000	0,740
Nueva Zelanda	1,000	0,769
Estados Unidos	1,000	0,942
Alemania	1,000	1,132

Nota: * Umbral fijado en la mitad de la mediana de los ingresos a mitad de los noventa y mantenido constante en términos reales.
Fuente: OECD (2008: gráfico 5.4, datos: http://dx.doi.org/10.1787/422162217110).

que calculó tasas de pobreza manteniendo el umbral de 2005. Lo que el cuadro 3 sugiere es que la pobreza anclada en general varía con el PIB, pero no tan claramente como dijimos hace poco. En el único país donde el PIB ha subido durante la crisis, Polonia, la pobreza se mantuvo. De los ocho países donde el PIB bajó, en cuatro también se mantuvo igual. Verdad es que en otros tres –justo Irlanda, Grecia e Italia– la pobreza aumentó, como esperábamos, y todavía en uno aumentó mucho más de lo que cabría esperar del descenso del PIB. Es España, donde el PIB cae tres puntos y la pobreza sube cinco[6].

El cuadro 4 amplía la perspectiva de la pobreza anclada a toda la fase alcista del ciclo comparando las tasas entre mediados de los noventa y 2005 para los países que proporcionaron suficientes datos a la OCDE (entre los cuales no está España). Las cifras no dejan dudas sobre el punto principal, que la pobreza bajó considerablemente durante el período alcista del ciclo, reduciéndose en una tercera parte en el conjunto de los países considerados. Pero también permite confirmar que la relación con el crecimiento del PIB dista de ser unívoca. De algunos de los países del cuadro 4, si bien no de todos, hemos visto el incremento del PIB en el cuadro 1. Puede señalarse que los tres países que redujeron la pobreza cerca del 40 por ciento, Noruega, Grecia y el Reino Unido, están entre los que más crecieron, junto con Finlandia. También, que Alemania, el único donde la pobreza anclada aumentó, creció solamente el 26 por ciento. Hasta aquí, las magnitudes se mueven en el mismo sentido, de acuerdo con nuestra sencilla hipótesis. Pero de inmediato hay que subrayar que también Estados Unidos creció cerca del 60 por ciento y apenas redujo la pobreza, que Suecia creció lo mismo y la redujo hasta el 70 por ciento, o que Italia creció tan poco como Alemania y Francia muy poco más, pero ambas redujeron la pobreza en torno a un 40 por ciento.

[6] En un estudio de los países mediterráneos durante la crisis, Gutiérrez (2014) tiene en cuenta la pobreza anclada como confirmación de la evolución de la tendencia de la pobreza relativa, que "confirma el incremento actual en el riesgo de pobreza en los cuatro países" (2014:384).

En fin, intentando sintetizar lo observado sobre ciclo y pobreza, podríamos decir que hemos confirmado el punto principal de que anclando el umbral de pobreza se tiene un indicador válido de la evolución de la pobreza en el tiempo, adecuado para el estudio de su relación con el ciclo económico. Y también podríamos decir que hemos encontrado mucha diversidad, la mayor parte de ella poco apreciada. Diversidad, primero, en el crecimiento del PIB, tanto durante la larga fase alcista como en el impacto de la crisis y en la agregación de ambos períodos, tras lo cual países como Irlanda o España quedan entre los mejor situados y Alemania y Francia quedan tan mal como Portugal y Grecia (y todos mejor que Italia). Diversidad, segundo, en la evolución de las tasas de pobreza anclada, que en algunos países se redujeron mucho (Grecia, Reino Unido) y en otros se mantuvieron (Estados Unidos) o incluso aumentaron (Alemania); y diversidad, por último, en la relación entre ambos, PIB y pobreza anclada, que unas veces van a la par y otras no. La relación parece mucho más complicada de lo que al comenzar su estudio habíamos supuesto, tanto que la consideramos con más detalle a continuación.

3. Renta disponible, empleo y pobreza en Europa

Es fácil reconocer varios factores que intervienen en la relación entre PIB y pobreza, y cuya influencia podría explicar que su relación no sea lineal. Entre estos factores se encuentran la variación de la población, que influye en la renta per cápita, y la intervención del Estado, que determina la renta disponible para los hogares. Por otro lado, las variaciones del PIB pueden deberse a cambios en el empleo (como notoriamente ha sido el caso de España) o a cambios en la productividad, pudiendo parecer que los debidos al empleo están más estrechamente ligados a la pobreza. El cuadro 5 presenta algunas elaboraciones de datos publicados por Eurostat que permiten servirse de los países europeos para explorar la influencia de esos factores.

Conviene, en primer lugar, subrayar que, pese a las desviaciones que hemos señalado, la relación entre PIB y pobreza anclada es fuerte. Si tenemos en cuenta todos los países europeos, como en el cuadro 5, la correlación (medida con la *r* de Pearson) entre variación del PIB y variación de la pobreza anclada es alta, de -0,78 en el auge y de -0,74 en la crisis. Sin embargo, las correlaciones reflejan relaciones muy distintas en el auge y en la crisis. En el auge, la correlación se debe a que en los países donde creció mucho el PIB (más del 15 por ciento) la pobreza también descendió mucho (menos en Islandia). Pero ese grupo está compuesto por países exsocialistas, más Irlanda y Chipre. Si dejamos aparte a los socialistas, la relación entre crecimiento del PIB y pobreza se hace menos intensa (r=-0,28), y si también quitamos Irlanda y Chipre se hace nula. En efecto, en los restantes 16 países, la pobreza puede subir (Alemania) o descender muy poco (Dinamarca, Luxemburgo, Austria) con incrementos del PIB cercanos al 10 por ciento, o puede bajar tres o cuatro puntos (Portugal), con poco incremento del PIB. En cambio, en la crisis, la relación entre PIB y pobreza es más regular, aunque baja a -0,47 incluso cuando quitamos los países más afectados por la crisis.

La falta de correspondencia puede deberse a variaciones en la población. El cuadro 5 muestra que en la mayor parte de los países el PIB per cápita varió lo mismo que el PIB; hubo unos pocos en los que la población creció mucho, sobre todo por efecto de la inmigración, creciendo menos el PIB per cápita que el PIB, entre ellos Irlanda y España. Aunque el papel de la población es importante en estos países, en conjunto no sirve de mucho para explicar la falta de relación entre PIB y pobreza. En una consideración global, la correlación entre PIB per cápita y pobreza anclada no es mayor que la del PIB sin más, ni en el auge ni en la crisis.

Más cercana todavía a la medida de la pobreza es la renta disponible per cápita (RDPC)[7]. Apenas hay diferencias entre el PIB per cápita y la RDPC (salvo en algún país pequeño, como Luxemburgo o Islandia), de manera que las diferencias entre lo producido y lo dejado a disposición de las familias no pueden alterar mucho la relación entre ciclo y pobreza, según confirman, de nuevo, las correlaciones (-0,75 en el período de auge, -0,66 en el de crisis).

La relación entre empleo y pobreza ha sido muy tratada en la literatura, encontrándose entre ellos una relación pequeña o nula cuando

[7] El paso de la renta disponible per cápita a renta por unidad de consumo, que depende de la composición de los hogares, es demasiado complejo para tenerlo aquí en cuenta. Puede verse un análisis en Ayala *et al.* (2011).

CUADRO 5

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA ANCLADA, PIB, PIB PER CÁPITA, RENTA DISPONIBLE PER CÁPITA, PIB POR OCUPADO Y TASA DE EMPLEO (2004-2012)

	*Pobreza anclada**				*Cambio de 2004 a 2008*						*Cambio de 2008 a 2012*					
	2004	*2008*		*2012*	*Pobreza anclada*	*PIB*	*PIB per cápita*	*Renta disponible per cápita*	*PIB por ocupado*	*Tasa de empleo*	*Pobreza anclada*	*PIB*	*PIB per cápita*	*Renta disponible per cápita*	*PIB por ocupado*	*Tasa de empleo*
UEM-17	15,2	14,2		17,4	-1,0	1,09	1,06	1,04	1,04	2,8	3,2	0,98	0,97	0,96	1,02	-2,1
Bélgica	14,8	11,5	**	13,5	-3,3	1,09	1,06	1,05	1,02	2,1	2,0	1,01	0,98	0,96	0,99	-0,6
Rep. Checa	10,4	4,6		4,8	-5,8	1,25	1,22	1,23	1,15	2,4	0,2	0,98	0,98	0,92	1,01	-0,1
Dinamarca	11,8	11,1		10,6	-0,7	1,07	1,05	1,06	0,99	2,2	-0,5	0,96	0,95	0,97	1,02	-5,3
Alemania	12,2	13,5		14,7	1,3	1,09	1,09	1,10	1,05	5,1	1,2	1,02	1,03	1,03	0,99	2,7
Estonia	18,3	3,7		6,4	-14,6	1,23	1,24	1,23	1,14	6,8	2,7	0,99	0,99	0,99	1,06	-2,7
Irlanda	19,7	9,9	**	18,6	-9,8	1,15	1,04	1,04	1,01	1,3	0,0	0,96	0,94	0,90	1,11	-8,8
Grecia	19,6	16,2	**	32,3	-3,4	1,11	1,10	1,05	1,03	2,5	16,1	0,80	0,80	0,74	0,96	-10,6
España	19,7	16,1	***	23,9	-3,6	1,13	1,05	1,02	1,02	3,2	7,8	0,95	0,94	0,94	1,11	-8,9
Francia	13,0	--		--	--	1,07	1,04	1,03	1,03	1,1	--	1,00	0,98	0,97	1,02	-0,9
Italia	18,9	18,3		23,1	-0,6	1,04	1,01	0,98	1,01	1,1	4,8	0,94	0,93	0,91	0,99	-1,9
Chipre	16,1	9,8		15,2	-6,3	1,18	1,09	1,12	1,06	2,0	5,4	0,98	0,88	0,83	1,02	-6,3
Letonia	19,2	6,6		7,9	-12,6	1,30	1,35	1,37	1,16	6,3	1,3	0,91	0,97	0,98	1,17	-5,6
Lituania	20,5	4,7		6,0	-15,8	1,31	1,39	1,40	1,23	3,1	1,3	0,95	1,01	1,01	1,03	-2,3
Luxemburgo	13,7	13,8	**	17,3	0,1	1,17	1,10	0,91	1,00	0,9	3,5	1,01	0,93	0,93	0,93	2,4
Hungría	13,5	8,7		12,9	-4,8	1,09	1,10	1,08	1,10	-0,1	4,2	0,94	0,95	0,95	0,96	0,5
Malta	13,9	10,2		9,8	-3,7	1,15	1,12	1,14	1,07	1,3	-0,4	1,03	1,01	0,97	0,96	3,7
Holanda	10,7	8,0		8,7	-2,7	1,12	1,11	1,05	1,06	4,1	0,7	0,98	0,96	0,99	1,00	-2,1
Austria	12,3	10,9		12,9	-1,4	1,12	1,09	1,11	1,06	4,3	2,0	1,02	1,00	1,00	1,00	0,4
Polonia	20,5	7,0		5,8	-13,5	1,24	1,24	1,27	1,08	7,5	-1,2	1,12	1,11	1,10	1,10	0,5
Portugal	19,4	15,0		19,5	-4,4	1,05	1,03	1,00	1,04	0,4	4,5	0,94	0,95	0,94	1,04	-6,4
Eslovenia	12,2	6,7		11,7	-5,5	1,22	1,20	1,18	1,14	3,3	5,0	0,92	0,90	0,90	0,98	-4,5
Eslovaquia	13,3	2,4		2,8	-10,9	1,35	1,34	1,39	1,24	5,3	0,4	1,05	1,05	1,03	1,06	-2,6
Finlandia	11,7	9,4		7,8	-2,3	1,14	1,10	1,05	-1,60	3,5	1,0	0,97	0,94	0,98	0,98	-1,7
Suecia	9,5	8,0		7,1	-1,5	1,10	1,11	1,05	-0,90	2,2	1,0	1,06	1,01	1,04	1,04	-0,5
Reino Unido	19,0	15,8		16,2	-3,2	1,08	1,07	1,05	0,40	-0,2	1,0	0,99	0,92	0,99	0,99	-1,4
Islandia	9,7	7,0		12,5	-2,7	1,20	0,83	1,05	5,50	1,3	1,1	0,94	1,09	0,99	0,99	-3,9
Noruega	11,4	7,1		4,6	-4,3	1,08	1,04	0,96	-2,50	2,9	1,1	1,03	1,00	1,01	1,01	-2,3

Notas: Cambios en PIB y renta en porcentaje; cambios en pobreza y empleo en puntos porcentuales.

** Tasa de riesgo de pobreza fijada en un momento del tiempo (2005). ** Dato de 2011. ***Dato de 2011 por cambio de serie, el nuevo es 17,6.*

Fuente: Eurostat database.

la pobreza se ha medido como pobreza relativa (Cantillon, 2011), y muy difusa cuando se la ha tenido en cuenta bajo el prisma de la pobreza anclada (Carabaña y Salido, 2011). Aquí nos interesa la relación entre empleo y pobreza para dilucidar si la falta de correspondencia entre los cambios en el PIB y los cambios en la pobreza anclada tiene que ver con el modo como se genera el crecimiento del primero, más a través de la productividad o más a través del empleo. La hipótesis más obvia (cabría también decir que el punto de vista más extendido, incluso oficial en Europa) es que el empleo es particularmente eficaz en la "lucha" contra la pobreza. La cuestión es de gran importancia política, siempre, desde luego, que se admita la posibilidad de elegir entre modelos de crecimiento basados en el empleo y modelos basados en la productividad[8].

El cuadro 5 recoge la evolución del PIB por persona ocupada y del empleo en los dos períodos, el último de auge y el primero de la crisis, que permiten examinar los datos de Eurostat. En el período de auge, la correlación entre productividad por persona y pobreza anclada es indistinguible de las vistas hasta ahora (-0,69), mientras que la del incremento del empleo parece menor (-0,52). Estas cifras parecen indicar que la vía de crecimiento es indiferente: hágase el milagro, aunque lo haga el diablo de la productividad sin empleo, y la pobreza desciende. En cambio, durante la crisis, la pobreza anclada sube consistentemente en los países donde el empleo desciende (la correlación es de -0,7, análoga a la del PIB y el resto de medidas de la renta), mientras que la correlación entre pobreza anclada y productividad se hace insignificante (-0,05), lo que parece indicar que los aumentos de la productividad que son consecuencia de la destrucción de empleo no frenan el aumento de la pobreza, y apunta además a un aumento de la desigualdad.

Ahora bien, como ya hemos dicho, en el período de auge las correlaciones fuertes de que estamos hablando se deben en su mayor parte a los países del Este. Sin ellos, giran en torno a cero y no son estadísticamente significativas. Durante la crisis, en cambio, las correlaciones no dependen de los casos; la pobreza aumenta cuando disminuyen el PIB, el PIB per cápita, la RDPC y el empleo (*r* de Pearson en torno a -0,7), y solo es indiferente a los aumentos de productividad. La hipótesis que parece configurarse es que la pobreza depende con muchos matices del crecimiento, sin que importe si lo genera el empleo o la productividad, pero que durante la crisis la pérdida de empleo genera pobreza aunque suba la productividad de los que quedan empleados.

Podemos resumir este apartado diciendo que esperamos haber cumplido con su objetivo principal, plantear claramente la cuestión, pues no hemos avanzado mucho en la explicación de las razones por las cuales no es perfecto el paralelismo en la evolución del PIB y la pobreza a lo largo del último ciclo económico en Europa, particularmente durante el período de auge en los países grandes del Occidente europeo.

4. Ciclo económico y pobreza infantil

Como la pobreza en general, también la evolución de la pobreza de cualquier categoría particular se estudia mejor tomando como unidad de observación el ciclo económico en su conjunto y anclando la pobreza al principio del mismo. La pobreza infantil puede tomarse como ejemplo de las ventajas de esta perspectiva. Algunas autoridades se han congratulado recientemente de que las tasas de pobreza infantil no hayan aumentado, o incluso hayan disminuido en 2013. Como con razón se les ha reprochado, se trata de un uso abusivo de la tasas de pobreza relativa[9], pero al que hay que reconocer que estas tasas se prestan. En cambio, cuando las tasas de pobreza se anclan, no solo no hay lugar a equívocos interesados, sino que el aumento de la pobreza infantil con la crisis se puede precisar e incluso explicar.

[8] Las posiciones pueden ser extremas. Por un lado, la idea de que el crecimiento del empleo es la única vía para remediar la pobreza (y ahora para salir de la crisis) es central en la Estrategia de Lisboa y en la Agenda 2020, pese a la falta de evidencia empírica de la relación entre empleo y pobreza (Marx, Vandenbroucke y Verbist, 2011). Por otro lado, los mismos documentos programáticos apuestan por la productividad. Hay economistas, sin embargo, que son muy conscientes del *trade-off* entre empleo y productividad y consideran un error el crecimiento basado en el empleo (Garicano, 2014).

[9] "Es decir, si atendemos exclusivamente al indicador de pobreza relativa que maneja la ministra, una parte sustancial de los niños que considerábamos pobres en 2008 en función de los ingresos de sus hogares, hoy, como resultado del empobrecimiento general, ya no los consideramos así, y eso permite a la ministra su licencia: puro artefacto estadístico" (Marí-Klose, 2014).

Cuadro 6

Tasas de riesgo de pobreza anclada (2005) infantil y adulta, en distintos momentos del ciclo

	2005		*2008*		*2011*		*Cambio 2005-2008*		*Cambio 2008-2011*		*Distancia entre menores de 18 y 18-64*		
	Menores de 18 años	*18-64 años*	*Menores de 18 años*	*18-64 años*	*Menores de 18 años*	*18-64 años*	*Menores de 18 años*	*18-64 años*	*Menores de 18 años*	*18-64 años*	*2005*	*2008*	*2011*
EU-17	18,1	14,4	17,1	13,3	21,1	17,6	-1,0	-1,1	4,0	4,3	3,7	3,8	3,5
Bélgica	14,9	11,8	13,9	9,8	15,6	12,4	-1,0	-2,0	1,7	2,6	3,1	4,1	3,2
Rep. Checa	14,9	8,0	7,7	4,4	8,5	5,6	-7,2	-3,6	0,8	1,2	6,9	3,3	2,9
Dinamarca	9,3	10,8	8,7	10,9	8,6	12,8	-0,6	0,1	-0,1	1,9	-1,5	-2,2	-4,2
Alemania	15,3	15,0	12,8	14,0	12,9	15,0	-2,5	-1,0	0,1	1,0	0,3	-1,2	-2,1
Estonia	14,3	11,1	4,6	4,2	7,3	8,7	-9,7	-6,9	2,7	4,5	3,2	0,4	-1,4
Irlanda	20,8	14,3	11,9	9,1	21,4	18,3	-8,9	-5,2	9,5	9,2	6,5	2,8	3,1
Grecia	22,5	18,1	19,9	15,1	36,7	33,1	-2,6	-3,0	16,8	18,0	4,4	4,8	3,6
España	25,6	15,3	22,6	14,3	31,7	23,5	-3,0	-1,0	9,1	9,2	10,3	8,3	8,2
Francia	13,9	12,2	--	--	--	--	--	--	--	--	1,7	--	--
Italia	24,9	17,9	24,3	16,3	29,3	20,9	-0,6	-1,6	5,0	4,6	7,0	8,0	8,4
Chipre	8,4	8,1	6,9	6,8	10,8	9,6	-1,5	-1,3	3,9	2,8	0,3	0,1	1,2
Letonia	21,2	16,6	8,5	6,8	12,1	9,9	-12,7	-9,8	3,6	3,1	4,6	1,7	2,2
Lituania	18,4	12,7	5,9	5,5	6,6	7,3	-12,5	-7,2	0,7	1,8	5,7	0,4	-0,7
Luxemburgo	19,0	13,2	20,7	13,2	25,9	16,6	1,7	0,0	5,2	3,4	5,8	7,5	9,3
Hungría	21,2	12,4	14,3	8,4	19,2	11,2	-6,9	-4,0	4,9	2,8	8,8	5,9	8,0
Malta	16,4	10,3	15,3	8,2	15,7	8,5	-1,1	-2,1	0,4	0,3	6,1	7,1	7,2
Holanda	13,5	9,3	10,7	7,8	10,9	8,7	-2,8	-1,5	0,2	0,9	4,2	2,9	2,2
Austria	15,5	11,7	11,9	9,8	14,8	11,9	-3,6	-1,9	2,9	2,1	3,8	2,1	2,9
Polonia	22,6	16,0	10,1	6,8	8,0	6,3	-12,5	-9,2	-2,1	-0,5	6,6	3,3	1,7
Portugal	21,3	16,4	20,1	13,4	21,8	17,0	-1,2	-3,0	1,7	3,6	4,9	6,7	4,8
Eslovenia	10,4	8,8	6,4	5,5	8,9	8,3	-4,0	-3,3	2,5	2,8	1,6	0,9	0,6
Eslovaquia	13,4	8,6	4,5	2,3	4,2	2,0	-8,9	-6,3	-0,3	-0,3	4,8	2,2	2,2
Finlandia	8,2	10,0	8,2	8,8	7,2	9,2	0,0	-1,2	-1,0	0,4	-1,8	-0,6	-2,0
Suecia	13,8	10,7	8,0	8,4	8,3	7,4	-5,8	-2,3	0,3	-1,0	3,1	-0,4	0,9
Reino Unido	22,5	14,8	18,9	13,6	18,2	15,4	-3,6	-1,2	-0,7	1,8	7,7	5,3	2,8
Islandia	10,8	7,8	6,7	7,2	16,6	12,1	-4,1	-0,6	9,9	4,9	3,0	-0,5	4,5
Noruega	9,0	11,8	6,3	8,3	3,1	6,2	-2,7	-3,5	-3,2	-2,1	-2,8	-2,0	-3,1

Fuente: Eurostat database.

Disponemos de tasas de pobreza ancladas por edades gracias a Eurostat, procedentes de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y ancladas en 2005. Eurostat distingue tres grupos de edad, hasta 18 años, de 18 a 64 años y de 65 y más. Dejando de lado la evolución de la pobreza de los mayores, que ha sido, en todo caso, independiente de la crisis y distinta de la evolución de la pobreza adulta e infantil[10], el cuadro 6 reproduce las tasas de pobreza ancladas en 2005 de los dos primeros grupos. Lo hace en tres momentos: ese mismo año 2005, 2008 y 2012, que es el último año para el que hay datos para la mayor parte de los países.

[10] Sobre la pobreza de los mayores de 65 puede verse Martínez y Navarro (2014), que utilizan felizmente tasas de pobreza ancladas.

Como muchas veces se ha observado, la pobreza infantil tiende a ser mayor que la pobreza adulta[11], lo que no tiene nada de raro. Si los menores se distribuyeran homogéneamente entre los hogares, su pobreza sería la misma que la de los adultos; pero al concentrarse en ciertos hogares bajan la renta de sus iguales más que la de los adultos en general, por mucho que su peso se rebaje en las escalas de equivalencia y algunos jóvenes puedan, con su trabajo, ser más una ayuda que una carga (Cantó y Mercader, 2001). En la realidad, se observa que "las tasas de pobreza de las familias con dos hijos son solo ligeramente mayores que las de la familias con un solo hijo, pero se incrementan más cuando hay tres o más hijos en el hogar", si bien con diferencias entre países (OECD, 2008:137; resultados semejantes con datos de Eurostat en Bradshaw *et al.*, 2012: 11). En 2005, correspondiendo a las primeras observaciones de la ECV, las tasas más altas de pobreza infantil, superiores a los 20 puntos, se encuentran en Irlanda, Grecia, España, Italia, Polonia, Portugal y el Reino Unido. Si restamos de estas tasas de pobreza infantil las de pobreza adulta, en todos estos países, con la excepción de Grecia, la diferencia era mucho mayor, de unos siete puntos, que en el conjunto de Europa, 3,7 puntos. España ostentaba el record, con más de diez puntos de diferencia, de modo que mientras la pobreza de nuestros adultos estaba en la media europea, la de nuestros niños era la más alta, 25,6 por ciento, justo al lado de Italia[12].

¿Cómo cambió la pobreza infantil en los últimos años de prosperidad? Tiene mucho de correcto responder que de modo semejante a la de los adultos. ¿Y en los primeros años de la crisis? Vale, en general, la misma respuesta. La pobreza infantil sigue la evolución del ciclo económico como la sigue la de los adultos, bajando con el auge y creciendo en la crisis, a diferencia de la pobreza relativa. ¿Habríamos esperado otra cosa? Probablemente, que los hogares con menores, y por tanto los menores en su conjunto, fueran más sensibles tanto al auge como a la crisis, dado que las variaciones de ingresos influyen más en la pobreza de las personas cercanas al umbral de pobreza, situación en que hay más hogares con menores y más menores. Sin embargo, vemos en el cuadro 6 que las distancias entre la pobreza infantil y la adulta, si bien disminuyeron con el auge en unos pocos países (Irlanda, España, Polonia, Reino Unido, Dinamarca y Austria), apenas aumentaron en algunos durante la crisis, e incluso disminuyeron claramente en cuatro (Grecia, Polonia, Portugal y Reino Unido). Llama la atención el Reino Unido, donde la pobreza infantil se redujo respecto a la adulta tanto en el auge como en la crisis (en total, cinco puntos).

Podemos ahora buscar explicaciones para la pauta general de paralelismo y para las desviaciones de la misma. El punto de partida puede ser que la pobreza (o la riqueza) infantil tiene los mismos determinantes procedentes del mercado que la adulta. Los factores que le son propios están en el número de hijos, que diluye los ingresos domésticos y dificulta el trabajo de las madres, y en las ayudas públicas a los niños, que compensan esta dilución[13]. Estos factores explicativos se convierten fácilmente en enfoques políticos rivales.

Se puede dilucidar la importancia de estos factores comparando países en un momento del tiempo. Bradbury y Jäntti (1999), estudiando la situación en los noventa, encontraron poco efecto de la frecuencia de hogares monoparentales, y más efecto de las transferencias públicas. En cambio, *Growing unequal* encuentra una correlación alta (-0,63) entre las tasas de empleo de las madres y las tasas de pobreza infantil de los hijos en los países de la OCDE (OECD, 2008: 147 y cuadro 5.8). En general, la OCDE tiende a dar mucha importancia al trabajo de los padres. Sin despreciar la utilidad de la comparación entre países, parece esperable que den mejores resultados los estudios longitudinales, dado que permiten observar cambios reales dentro de cada país. Recordemos que no se trata de resolver aquí la cuestión, sino tan solo de mostrar que el enfoque de la pobreza anclada es el adecuado para estudiarla. Particularmente interesante es el estudio de Wimer *et al.* (2013) en Estados Unidos, que, anclando la pobreza, han encontrado un fuerte aumento del efecto del Estado entre 1967 y 2012,

[11] Así, Bradbury y Jäntti (1999) en los noventa, con más diferencia en los países con pobreza alta y menos en los países con pobreza baja (sobre todo, los nórdicos). Morelli *et al.* (2014), con 38 países y datos del *Luxembourg Income Study* (LIS), encuentran una tasa media del 13,5 por ciento para la población total y del 16,5% para los niños, con una correlación de 0,91 entre ellas. Bradshaw *et al.* (2012:8) amplían los datos SILC *(Statistics on Income and Living Conditions)* de la Unión Europea hasta llegar a 35 países: solo en tres de ellos están las tasas de pobreza infantil tres puntos por debajo de las generales (Chipre, Australia y Finlandia).

[12] No entramos aquí en un examen particular de España, para el que podemos remitimos a Ayala, Martínez y Sastre (2007) y González-Bueno *et al.* (2014).

[13] Nótese que ambos factores afectan al conjunto del hogar, también a sus miembros adultos. La diferencia está en que afectan a todos los niños, pero solo a sus padres.

en especial sobre la pobreza infantil. Mientras en 1967 los programas de gobierno, concretamente los impuestos, aumentaron la pobreza infantil en cuatro puntos porcentuales, en 2012 la redujeron en once . En los países ricos y medios, Bradshaw *et al.* (2012: 20-21), con datos de Eurostat para 2009, encontraron efectos muy desiguales, mayores de 20 puntos en Irlanda o el Reino Unido, por ejemplo, y menores de cinco puntos en Grecia, Italia, Japón, Estados Unidos o España.

El caso del Reino Unido puede resultar ilustrativo de la complejidad de la cuestión. Se trata de un caso particularmente interesante porque redujo el diferencial de pobreza infantil tanto durante el auge como durante la crisis, como hemos visto más arriba. En 1999, el gobierno de Blair se propuso reducir la pobreza infantil en un cuarto para 2005 y en la mitad para 2010. Con este objetivo, entre 1999 y 2004, casi se doblaron las ayudas universales por niño, con lo que el objetivo casi se alcanzó (*The Economist,* 2006: 35; Kenway, 2008: 43). Pareciendo imposibles ulteriores incrementos en las transferencias, *The Economist* recomendaba la estrategia de incrementar el trabajo paterno, basándose en datos y estudios de la OECD (Whiteford y Adema, 2007). Kenway, en cambio, tras constatar la falta de avances en los tres años posteriores a 2004 encontraba la clave en la proliferación de trabajos mal pagados, insuficientes para sacar de la pobreza tanto los niños como a sus padres (2008: 45).

¿Qué pasó después? Contra ambos pronósticos, según hemos visto en el cuadro 6, el avance ha sido considerable desde 2005, pues la tasa de pobreza infantil se ha reducido en más de cuatro puntos, del 22,5 por ciento al 18,2 por ciento, y la distancia a la tasa adulta en cinco, siendo en 2012 de menos de 3 puntos. ¿Qué políticas han producido esta mejora, las de redistribución o las de empleo? No vamos a buscar ahora la respuesta, pero podemos apuntar una dificultad adicional. Según la OCDE, el Reino Unido es uno de los dos países, con Alemania, en los que las propias estimaciones oficiales de las tasas de pobreza divergen de las de Eurostat y LIS (OECD, 2008: 152, cuadro 5.1.2.1).

5. Consecuencias políticas

Esperamos haber ilustrado con los análisis anteriores la importancia de adoptar el ciclo económico como período de observación y de utilizar una constante como referencia. Se trate de la pobreza infantil o de la pobreza general, parece mejor estudiar su relación con el ciclo económico anclándola tan pronto como sea posible que ajustándola cada año al crecimiento de la renta. El anclaje no solo plantea las relaciones en toda su complejidad, sino que permite examinar la influencia de factores como la población, o los impuestos, y preguntarse por la diferencia entre el crecimiento económico debido a la productividad y el debido al empleo, o entre el empleo materno y las ayudas directas. Para terminar, vamos a considerar algunas consecuencias políticas de este enfoque.

El estudio de la pobreza a lo largo del ciclo complica un tanto las opciones valorativas en que se fundan las políticas públicas, pues obliga a tener en cuenta la pobreza y el crecimiento conjuntamente. Cabe suponer que todo el mundo prefiere más a menos renta media y menos a más pobreza. Pero si se combinan ambas variables, hay dos opciones que quedan indecisas. Si hay que elegir entre una situación en que la renta aumenta pero la pobreza se mantiene y otra situación en que la pobreza disminuye pero la renta no aumenta, entonces la elección es problemática. Supongamos, por ejemplo, que las diferencias observadas entre los países en el período de 2004 a 2012 se debieran a sus políticas anteriores o coetáneas a la crisis (es lo que, efectivamente, tiende a asumir la mirada *post festum)*. Resulta fácil elegir entre Polonia, cuyo PIB creció un 32 por ciento y cuya pobreza disminuyó en 14 puntos, y Grecia, donde el PIB disminuyó un 7 por ciento y la pobreza aumentó en 3,3 puntos. Pero no en todos los casos la elección es así de fácil. Consideremos el caso de Alemania, tantas veces propuesta como modelo. Desde 2004 su PIB ha crecido un 10 por ciento, y su tasa de pobreza ha aumentado en dos puntos. De haberlo sabido entonces, ¿habríamos elegido las políticas alemanas, como dan por seguro los que admiran cómo "hizo sus deberes" el canciller Schröder? ¿O habríamos preferido las noruegas, que produjeron un 5 por ciento menos de PIB, pero también seis puntos menos de pobreza? No vale contestar que eso depende de nuestra "atracción" hacia la renta y nuestra "aversión" por la pobreza, pues el problema es justamente si las que "tenemos" o "sentimos" son o no son justas, es decir, si son o no las que debemos tener.

El enfoque del ciclo económico y la pobreza anclada puede complicar las decisiones, pero también facilitarlas. En la parte sobre pobreza

infantil, creemos haber mostrado que la observación de las variaciones en la pobreza anclada puede facilitar el establecimiento de sus causas, que fácilmente se transmuta en el de sus remedios. Hemos visto cómo la OCDE tiende a favorecer el trabajo de las madres. El aumento de las ayudas públicas, en cambio, es defendido por liberales americanos y socialdemócratas europeos. Esping-Andersen ha venido proponiendo políticas de atención a la infancia que, como las guarderías, generan puestos de trabajo a la vez que facilitan el trabajo de las madres, sin dejar por ello de favorecer las transferencias directas (Esping-Andersen, 2002 y 2008). El estudio de los cambios en la pobreza anclada en el interior de los países podría sin duda ayudar a combinar eficazmente estos factores.

Los cambios en la pobreza que se observan al anclarla pueden inducir a exagerar sus consecuencias. El aumento de la pobreza infantil durante la crisis se ha calificado como "situación de emergencia" porque "vivir en un hogar con bajos niveles de renta, en una vivienda en malas condiciones, o estar expuesto a una alimentación inadecuada durante la infancia" influye negativamente en la salud, las aptitudes cognitivas, los resultados educativos o los comportamientos asociales (Marí-Klose, 2014). Pero anclar la pobreza también puede prevenir exageraciones, siempre que se tenga en cuenta el conjunto del ciclo y no solo la fase descendente. Si esto no es posible, basta con calcular la pobreza con un umbral común a varios países para caer en la cuenta de que la expresión "emergencia" es demasiado fuerte. Con el umbral de Estados Unidos (8.832 dólares estadounidenses) Bradbury y Jäntti (1999) encuentran que son pobres más del 80 por ciento de los checos, los húngaros y los polacos, el 42,8 por ciento de los españoles, el 36 por ciento de los italianos y el 29 por ciento de los ingleses (pero solo el 13,9 por ciento de los estadounidenses). Haciendo lo mismo con un umbral único para Europa, Ayala, Martínez y Sastre (2009: 143) encuentran que son pobres el 51 por ciento de los portugueses y el 33 por ciento de los españoles, pero solo el 8 por ciento de los alemanes o el 4 por ciento de los daneses. Vistos los resultados de los niños checos y polacos, por ejemplo, en las pruebas cognitivas internacionales, parece excesivo atribuir efectos sobre la capacidad cognitiva a la pobreza de los niños españoles, y no digamos a la de los norteamericanos o los daneses. Los estudios empíricos, por lo demás, confirman esta intuición. En Grecia, la crisis ha aumentado las tensiones familiares de los adolescentes, e incluso el consumo de cannabis, pero ha disminuido el de tabaco y alcohol (Kokkevi *et al.*, 2014). En el conjunto de Europa, los hogares con niños han tenido que priorizar el gasto en necesidades básicas, recortando lujos y vacaciones, e incluso algunos en alimentación básica (Chzhen, 2014**).** Solo esto último, la alimentación básica, parece preocupante desde el punto de vista del desarrollo humano. No es lo mismo, en fin, estar por debajo de un umbral de ingresos definido respecto a los demás que estar mal alimentado. Para detectar consecuencias graves de la pobreza sobre el desarrollo infantil debemos acercarnos a la pobreza absoluta, de la que ya estábamos bastante alejados al principio del ciclo. Y esto se hace mejor mediante los datos de los servicios sociales que con encuestas a toda la población.

Bibliografía

Ayala, L.; Martínez, R. y M. Sastre (2006), *Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de la infancia,* Fundación Foessa, Madrid.

Ayala, L.; Martínez, R.; Navarro, C. y M. Sastre (2009), "Desigualdad y pobreza en España: tendencias y factores de cambio", en Ayala, L. (dir.) *Desigualdad, pobreza y privación en España,* Madrid, Fundación Foessa: 17-60.

Ayala, L.; Cantó, O. y J. G. Rodríguez (2011), "Poverty and the business cycle: the role of the intra-household distribution of unemployment", *ECINEQ WP*, 2011-222**.**

Bradbury, B. y M. Jäntti (1999), "Child poverty across industrialized countries", *Innocenti Occasional Paper*, 71.

Bradshaw, J.; Chzhen, Y.; Main, G.; Martorano, B.; Menchini, L. y C. de Neubourg (2012) "Relative income poverty among children in rich countries", *Innocenti Working Paper*, 2012-01.

Cantillon, B. (2011), "The paradox of the social investment state. Growth, employment and poverty in the Lisbon era", *Journal of European Social Policy*, 21, 5: 432-449.

Cantó, O. y M. Mercader (2001), "Pobreza y familia: ¿son los jóvenes una carga o una ayuda?", *Papeles de Economía Española,* 88: 151-166.

Carabaña, J. y O. Salido (2011), "Sobre la difusa relación entre empleo y pobreza: España en el cambio de siglo", *Panorama Social*, 12: 15-28.

Chzhen, Y. (2014). "Subjective impact of the economic crisis on households with children in 17 European countries", *Innocenti Working Paper,* 2014-09.

The Economist (2006), "A long way to go. Labour has focused too much on benefits and not enopugh on work", *The Economist*, 17 de junio de 2006.

Esping-Andersen, G. (con D. Gallie, A. Hemerijck y J. Myles) (2002). *Why we need a new welfare state*, Oxford, Oxford University Press.

— (2008), "Childhood investments and skill formation", *International Tax and Public Finance*, 15, 1: 19-44.

García, A. y M.A. Cruz (2010), "Tendencias en pobreza y exclusión en Europa", *Documentación social,* 157: 75-91.

Garicano, L. (2014), *El dilema de España. Ser más productivos para vivir mejor,* Barcelona, Península.

González-Bueno, G. y A. Bello (2014), *La infancia en España 2014. El valor social de los niños: hacia un pacto de Estado,* Unicef Comité Español (http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/infancia-espana/unicef_informe_la_infancia_en_espana_2014.pdf).

Gutiérrez, R. (2014), "Welfare performance in Southern Europe: employment crisis and poverty risk", *South European Society and Politics*, 19, 3: 371-92.

Kenway, P. (2008), "Social justice and inequality in the UK: eradicating child poverty?", *The Political Quarterly,* 79, S1: 41-56.

Kokkevi, A.; Stavrou, M.; Kanavou, E. y A. Fotiou (2014), "The repercussions of the economic recession in Greece on adolescents and their families", *Innocenti Working Paper*, 2014-07.

Marí-Klose, P. (2014), "La pobreza va mal, la pobreza infantil peor. ¡Mirémoslo por el lado positivo!", *eldiario.es*, 11 de marzo de 2014.

Martínez, J.S. (2014), "A más crisis, menos pobreza (relativa)", *el diario.es*, 1 de septiembre de 2013.

Martínez, R. y C. Navarro (2014). "Envejecimiento y riesgo de pobreza en España durante el período 1994-2013: un análisis basado en el *PHOGUE* y la *ECV*", comunicación presentada en el *XIV Congreso Nacional de Población,* Sevilla.

Marx, I.; Vandenbroucke, P. y G. Verbist (2011), "Can higher employment levels bring lower poverty in the EU? Regression based simulations of the Europe 2020 Target", *IZA Working Paper*, 6068.

Morelli, S.; Smeeding, T. y J. Thompson (2014), "Post-1970 trends in within-country inequality and poverty: rich and middle income countries", *IRP Discussion Paper:* 1419-14.

OECD (2008), *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, París, OECD.

— (2011), *Divided we stand: why inequality keeps rising*, París, OECD.

— (2013a), "The OECD approach to measure and monitor income poverty across countries", seminario *The way forward in poverty measurement*, 2-4 de diciembre de 2013, Ginebra (http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2013/WP_17_OECD_D_En.pdf).

— (2013b), *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty. Results from the OECD Income Distribution Database,* May 2013 (http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf).

— (2014a), *Society at a glance 2014. OECD social indicators,* París, OCDE.

— (2014b), *Rising inequality: youth and poor fall further behind. Insights from the OECD Income Distribution Database,* June 2014 (http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf).

Whiteford P. y W. Adema (2007), "What works best in reducing child poverty: a benefit or work strategy?", OECD Social, Employment and Migration, *Working Paper*, 52.

Wimer, Ch.; Fox, L.; Garfinkel, I.; Kaushal, N. y J. Waldfogel (2013), "Trends in poverty with an anchored supplemental poverty measure", *IRP Discussion Paper*, 1416-13.

No es país para jóvenes

Antonio Villar*

RESUMEN[1]

Este trabajo pone de manifiesto la mala situación relativa de los jóvenes en el conjunto de la sociedad en diferentes aspectos de su vida (empleo, renta y educación). Esa mala situación relativa ha empeorado con la crisis, pero es anterior a ella. Lo que sí ha hecho la crisis es poner de manifiesto que la situación de nuestros jóvenes se está deteriorando hasta el punto de hacer difícilmente sostenible el contrato social con el que hemos convivido durante las últimas décadas.

1. Introducción

La crisis económica no solo está reduciendo los niveles de renta y bienestar de la población, sino que está provocando cambios profundos en la estructura económica y social de nuestro país. La evidencia empírica que apunta a estos cambios se acumula: la distribución de la renta personal se ha hecho más desigual, las diferencias entre comunidades autónomas se agrandan, la propia composición de las unidades familiares está variando, reduciéndose el promedio de miembros del hogar en el conjunto, pero aumentando en el caso de las familias pobres, las clases medias están adelgazando. El desempleo, en particular el de larga duración, es seguramente el fenómeno más relevante y que más costará corregir[2].

Conviene señalar desde el principio que detrás de los valores medios de estas variables para el conjunto del país, que son los que habitualmente figuran en los titulares de los medios de comunicación, se esconden grandes diferencias según la región de residencia, el tipo de ocupación, el nivel de estudios y el grupo de edad. Dicho de forma resumida: la crisis está planteando un conflicto social profundo, difuso y multifactorial que redimensiona las relaciones entre diversos grupos sociales en función de su cualificación, situación geográfica, tipo de ocupación y edad. En este trabajo me centraré en el análisis de las diferencias que se están generando entre los distintos grupos de edad: un conflicto generacional soterrado que viene de lejos.

El título del trabajo, un remedo del de la película de los hermanos Coen, bien podría servir como resumen y conclusiones del trabajo. Porque los jóvenes están siendo los principales paganos de esta crisis en nuestro país (y no solo en nuestro país). En realidad, la crisis ha venido a poner de manifiesto una situación preexistente que el *boom* económico estaba escondiendo. También ocurre en otros países, pero aquí con más intensidad. La vieja noción de "lucha de clases" describe cada vez peor los conflictos entre los grupos sociales, porque el componente intergeneracional está adquiriendo una gran relevancia. En este contexto, las políticas propuestas, tanto desde la izquierda como desde la derecha, parecen estar de acuerdo en dar primacía absoluta al presente frente al futuro, proteger a los mayores frente a los jóvenes, y prestar poca aten-

* Universidad Pablo de Olavide e Ivie (avillar@upo.es).

[1] Este trabajo fue realizado durante mi estancia en la Universidad de Cardiff. Quiero agradecer la hospitalidad de la Business School en general y del Profesor Garry Phillips en particular. Agradezco también a Ángel Soler su ayuda en la recopilación de la información y a José Ignacio García Pérez, Florentino Felgueroso y, especialmente, a Juan Carlos Rodríguez por sus comentarios y sugerencias. Y agradezco la ayuda proporcionada por los proyectos ECO2013-43526-R del Ministerio de Educación y SEJ-6882 de la Junta de Andalucía.

[2] Véase Herrero, Soler y Villar (2013) para una discusión de estos aspectos.

ción a las generaciones venideras. Una estrategia que no presagia nada bueno.

El resto del artículo se dedica a proporcionar y analizar el soporte estadístico al título del mismo. En la sección 2 se analiza la situación del mercado de trabajo. En la sección 3 se describe la evolución de la renta, incluyendo las expectativas de futuro. Por último, se trata la educación. Huelga decir que todas estas dimensiones están interrelacionadas; pero resulta ilustrativo analizarlas una por una para tener una idea clara de la situación relativa de nuestros jóvenes.

Desde un punto de vista metodológico, el trabajo que presentamos es puramente descriptivo. No aspira a determinar las causas de esta situación a partir de análisis econométricos de los datos ni a proponer medidas de política económica que traten de remediarlos. Se limita a llevar a cabo una narración basada en una selección de los datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Banco de España, principalmente, con objeto de poner de manifiesto la magnitud del problema que afrontamos. O quizás sería mejor decir la magnitud del problema que tenemos y que deberíamos afrontar. Una foto de la realidad actual con un ángulo particular. El artículo toma como referencia el periodo 2006-2013 (para algunas series se puede llegar hasta 2014), con objeto de ilustrar el impacto diferencial de la crisis económica sobre los distintos grupos de edad.

He optado por considerar *jóvenes* a la población comprendida entre los 16 y los 29 años. La primera corresponde a la edad legal para empezar a trabajar. La de 29 años es superior a la que se suele usar al hablar de desempleo juvenil (de 16 a 24 años). Tomar un rango de edad más amplio puede reducir la magnitud de algunos datos negativos (el desempleo, por ejemplo), pero les confiere un carácter más dramático, dado que indica la persistencia de los problemas. La ventaja de esta opción es que permite hacer compatibles datos procedentes de diversas fuentes.

2. Mercado de trabajo

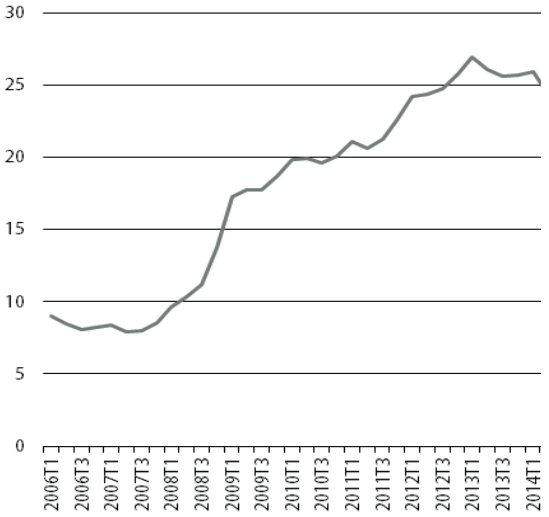
El trabajo es probablemente la fuente de estructuración social más importante, además de la familia. Lo es porque dota a los individuos de independencia económica, con las implicaciones que esto tiene no solo en relación con la capacidad de acción, sino con la autoestima, al tiempo que les inscribe en una red de relaciones sociales y les proporciona una dinámica vital articulada. Por eso es un elemento clave a la hora de analizar la situación de una sociedad. Consecuentemente, el desempleo –en particular el de larga duración– supone un problema de gran envergadura, no solo porque afecta a los ingresos de los individuos, sino porque afecta a su funcionalidad personal y social. Una de las consecuencias del alto nivel de desempleo juvenil es la falta de autonomía personal, lo cual queda bien reflejado en el porcentaje de menores de 30 años que siguen residiendo en su hogar de origen: en el primer trimestre de 2014 era el 78 por ciento, un valor récord en los últimos años (Consejo de la Juventud, 2014).

2.1 Desempleo

La tasa de desempleo en España se ha triplicado entre 2006 y 2013, alcanzando un máximo del 26 por ciento (gráfico 1). Estos niveles de desempleo suponen un drama personal y social de primera magnitud, en parte sobrellevado gra-

Gráfico 1

Tasa de paro en España (2006-2014)



Fuente: INE.

cias a la poderosa estructura familiar que existe en nuestro país, que ha visto cómo las familias más pobres aumentaban su tamaño acogiendo a otros miembros que formaban unidades familiares diferentes (Herrero, Soler y Villar 2013). Este desempleo implica, además, un enorme derroche de recursos productivos, tanto por la falta de uso del capital humano como por su rápida depreciación debido a esa falta de uso. Recuperar los niveles de empleo anteriores a la crisis costará todavía muchos años, a pesar de que en 2014 ya se aprecia un cambio de tendencia en el mercado laboral.

Detrás de los valores medios de la tasa de paro se esconde una enorme diversidad por territorios, niveles formativos y grupos de edad, que merece la pena comentar.

El cuadro 1 ilustra los niveles y la evolución de la tasa de paro en las distintas comunidades autónomas. Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia presentan en 2013 valores muy por encima de la media nacional, lo que viene siendo una constante. Por el contrario, Cantabria, Madrid, Navarra y el País Vasco tienen niveles sustancialmente inferiores a la media. La última columna del cuadro muestra la variación porcentual entre 2006 y 2013. Destacan los crecimientos experimentados por Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y Navarra.

Mucho más importantes son las diferencias en las tasas de paro según los distintos niveles formativos. El cuadro 2 ofrece una información detallada de la situación en el segundo trimestre de 2014 (últimos datos disponibles al escribir este artículo). La tasa de paro se reduce progresivamente conforme aumenta el nivel formativo, algo aún más relevante si tenemos en cuenta que

Cuadro 1

Tasa de paro en las comunidades autónomas (2006-2013)

	2006	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*Variación porcentual*
Andalucía	12,6	12,8	17,7	25,2	27,8	30,1	34,4	36,2	187
Aragón	5,5	5,3	7,3	13,1	15,0	17,1	18,7	21,4	287
Asturias	9,2	8,4	8,5	13,1	15,9	17,8	21,8	24,1	163
Baleares	6,5	7,2	10,2	17,9	20,1	21,9	23,2	22,3	245
Canarias	11,6	10,5	17,3	26,0	28,6	29,3	32,6	33,7	190
Cantabria	6,5	6,0	7,2	12,0	13,7	15,3	17,8	20,5	216
Castilla y León	8,1	7,1	9,6	14,0	15,8	16,9	19,8	21,8	168
Castilla - La Mancha	8,8	7,7	11,7	18,9	21,2	23,1	28,6	30,0	239
Cataluña	6,5	6,5	8,9	16,2	17,7	19,2	22,5	23,1	256
C. Valenciana	8,3	8,7	12,0	20,8	22,9	24,0	27,2	28,1	237
Extremadura	13,3	13,0	15,4	20,6	23,0	25,1	33,1	33,9	155
Galicia	8,4	7,6	8,6	12,4	15,3	17,3	20,5	22,0	164
Madrid	6,3	6,2	8,6	13,9	15,8	16,3	18,5	19,8	214
Murcia	7,9	7,5	12,4	20,3	22,9	25,0	27,6	29,0	268
Navarra	5,4	4,7	6,8	10,8	11,9	13,0	16,2	17,9	235
País Vasco	7,2	6,2	6,6	11,3	10,7	12,4	15,6	16,6	131
La Rioja	6,1	5,8	7,9	12,6	14,2	17,2	20,6	20,0	228
España	**8,5**	**8,2**	**11,3**	**17,9**	**19,9**	**21,4**	**24,8**	**26,1**	**209**

Fuente: INE.

Cuadro 2

Tasa de paro y de actividad por niveles de estudio en la población de 16 a 64 años (IIT 2014)

Nivel de estudios	*Tasa de paro*	*Tasa de actividad*
Total	24,6	75,3
Analfabetos	51,6	35,4
Estudios primarios incompletos	45,3	50,3
Educación primaria	39,0	59,5
Primera etapa de educación secundaria y similar	32,0	70,5
Segunda etapa de educación secundaria, con orientación general	23,1	68,8
Segunda etapa de educación secundaria con orientación profesional (incluye educación postsecundaria no superior)	26,3	84,0
Educación superior	14,5	88,7

Fuente: INE.

la participación en el mercado laboral (la tasa de actividad) aumenta con el nivel de estudios[3]. Si la tasa media de paro es del 24,6 por ciento entre los activos de 16 a 64 años, la de la población con menor nivel formativo ronda el 45/50 por ciento, mientras que la de los universitarios se queda en el 14,5 por ciento. Por su parte, si la tasa de actividad media ronda el 75 por ciento, la de quienes tienen pocos estudios ronda el 35/50 por ciento, mientras que la de los universitarios llega casi al 90 por ciento.

Cuadro 3

Tasa de paro por grupos de edad, España (2006-2014)

	16-29 años	*30-49 años*	*50-69 años*
2006	14,5	7,4	6,3
2007	12,9	7,2	6,3
2008	15,4	8,1	7,0
2009	27,2	15,4	11,3
2010	31,5	17,8	13,9
2011	34,4	18,9	14,8
2012	39,3	21,9	18,0
2013	44,1	24,3	20,5
2014*	41,9	23,5	20,7

Nota: *Datos anuales, excepto para 2014 (primer trimestre).

Fuente: INE.

Las tasas de desempleo por grupos de edad también presentan grandes diferencias. El

[3] Adviértase que la tasa de actividad mostrada en el cuadro es la relación entre población activa entre 16 y 64 años y la población total en ese rango de edad. Esta no es la definición habitual de tasa de actividad, que se refiere a los activos de 16 años o más sobre el total de la población en ese intervalo de edad. La diferencia es que en el segundo caso incluimos unos 140.000 activos más en el numerador y 8 millones más en el denominador. Sin embargo para los propósitos de este artículo resulta más ilustrativa la referencia a la población entre 16 y 64 años.

desempleo de los jóvenes españoles duplica la tasa general, algo que también sucede en otros países de nuestro entorno y que ocurría antes de la crisis. De hecho, esa *ratio* se mantiene relativamente constante entre 2006 y 2014, a pesar de que la tasa general triplica la de 2006[4]. El cuadro 3 proporciona la información sobre la evolución del desempleo por grupos de edad a lo largo del periodo de análisis. Conviene tener presente, además, que en el último año el porcentaje de población inactiva menor de 30 años ha crecido dos puntos porcentuales, de modo que las cifras no recogen completamente el impacto de la crisis sobre el empleo en este grupo de población.

2.2 El caso de los jóvenes entre 16 y 24 años

La situación de los más jóvenes en el mercado de trabajo es sustancialmente peor que la que acabamos de describir. Si nos fijamos en la población entre los 16 y los 24 años (en lugar de entre 16 y 29, como hemos hecho antes), los datos del paro son mucho más elevados. El cuadro 4 describe esta situación para las diferentes comunidades autónomas. Aunque hay diferencias regionales en los datos relativos a esta

Cuadro 4

Tasa de paro entre los jóvenes de 16 a 24 años

	2006	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Andalucía	21,7	23,2	31,1	45,0	49,9	54,1	61,9	66,0
Aragón	11,8	13,7	19,8	31,7	31,9	39,8	42,3	50,2
Asturias	22,4	18,8	21,6	35,0	37,4	48,4	49,0	55,0
Baleares	13,3	15,2	24,4	32,0	42,7	42,7	48,9	45,1
Canarias	23,4	22,1	31,9	47,8	52,0	50,8	62,3	65,3
Cantabria	16,6	13,7	19,3	29,8	36,1	40,4	41,4	52,6
Castilla y León	16,9	17,4	22,5	32,0	34,0	38,6	48,2	49,8
Castilla-La Mancha	17,0	15,8	22,9	36,3	42,9	47,7	54,6	61,5
Cataluña	14,6	13,4	20,1	36,9	39,1	43,8	50,4	50,2
C. Valenciana	17,9	19,1	26,2	39,5	42,2	51,4	52,9	56,3
Extremadura	24,2	26,2	29,0	41,4	45,7	51,0	62,0	61,6
Galicia	17,8	15,9	21,0	30,4	35,4	37,7	45,2	49,9
Madrid	14,7	16,8	20,8	34,2	37,1	40,8	48,1	48,8
Murcia	17,1	16,6	23,4	33,7	39,4	48,1	50,5	53,4
Navarra	14,1	11,9	18,7	30,7	30,3	29,3	40,0	48,3
PaísVasco	21,1	17,5	19,5	31,6	30,6	34,1	42,8	46,5
La Rioja	14,8	16,8	21,8	33,1	38,1	45,9	49,9	47,8
España	17,9	18,1	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5
UE-27	17,3	15,5	15,6	19,9	20,9	21,3	22,8	23,2

Nota: Datos anuales.
Fuente: INE.

Hay dos aspectos complementarios sobre los datos del desempleo juvenil que conviene tener en cuenta. El primero se refiere a la situación de los más jóvenes; el segundo a la calidad del empleo.

[4] Para un estudio más detallado del desempleo juvenil, véase Dolado *et al.* (2013).

población más joven, se aprecia una cierta homogeneidad en la evolución del desempleo. En 2013 la tasa de desempleo de los más jóvenes alcanzó el 55,5 por ciento en el conjunto del país, con valores extremos (superiores al 60 por ciento) en Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Es interesante comparar lo que le está ocurriendo en nuestro país a este grupo de población con lo que sucede en el conjunto de Unión Europea. El desempleo juvenil europeo creció un 34 por ciento entre 2006 y 2013, un aumento muy lejano al crecimiento del 200 por ciento en el caso español. De este modo, en términos laborales, nuestros jóvenes están ahora mucho peor con respecto a la media de la Unión Europea de lo que lo estaban en 2006.

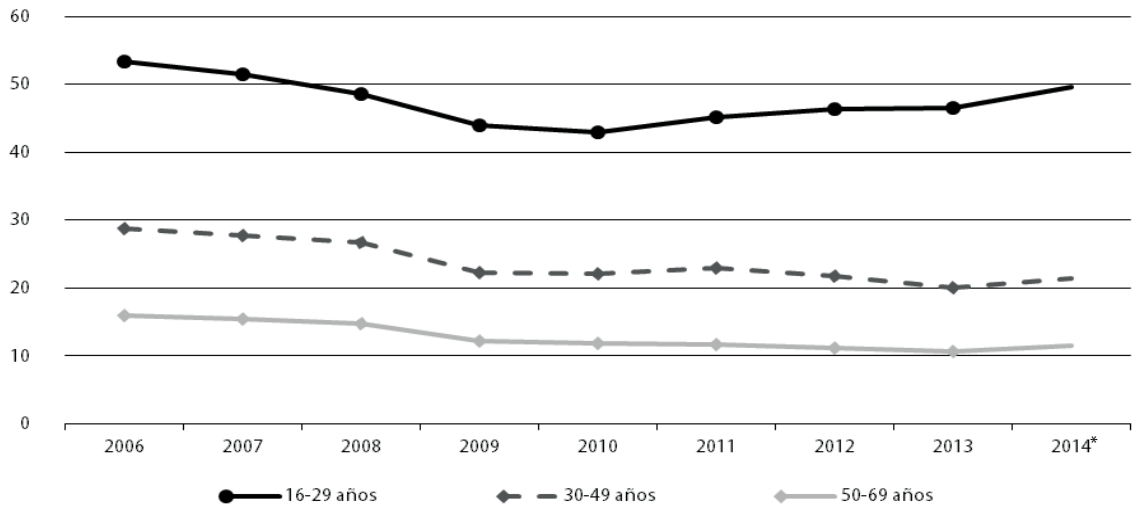
2.3 La calidad del empleo: precariedad, sobrecualificación y subocupación

El desempleo no es el único problema laboral con que se enfrentan los jóvenes españoles. Desde hace tiempo el mercado laboral se caracteriza por una profunda segmentación entre los mayores de 30 años, con contratos fijos y una notable protección frente al despido, y los jóvenes, con altas tasas de empleo temporal y grandes facilidades para ser despedidos, lo que genera una fuerte rotación en los puestos de trabajo (García-Pérez y Muñoz-Bullón, 2011). La elevada temporalidad genera múltiples consecuencias negativas: inseguridad laboral, escasa formación en el puesto de trabajo, irregularidades en el flujo de ingresos laborales, falta de compromiso profesional, etcétera.

El gráfico 2 recoge el porcentaje de la población asalariada con contrato temporal para los distintos grupos de edad. El porcentaje de contratados temporales entre los jóvenes tiende a duplicar o casi duplicar el correspondiente a los asalariados que tienen entre 30 y 49 años, y a triplicar o cuadruplicar el correspondiente a los de 50 en adelante. Según los datos del Observatorio de Emancipación, el 45 por ciento de los contratos temporales para este grupo de edad duran menos de un año (Consejo de la Juventud de España, 2014). Los datos del Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) indican que el 92,3 por

Gráfico 2

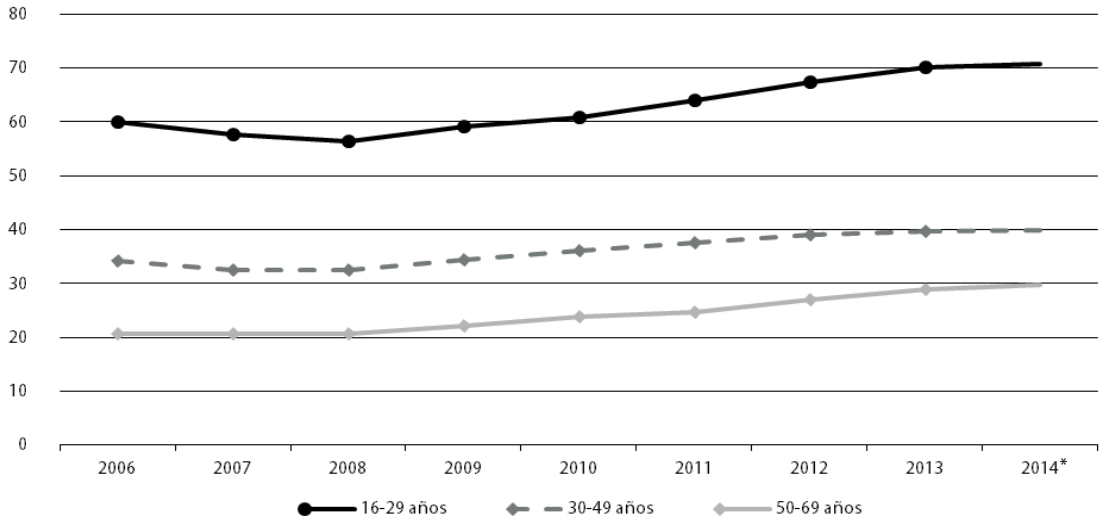
Porcentaje de asalariados con contrato temporal por grupos de edad



Nota: *Datos anuales excepto para 2014 (primer trimestre).
Fuente: INE.

Gráfico 3

Población activa desocupada o con contratos temporales, en porcentaje del total, por grupos de edad (2006-2014)



Nota: *Datos anuales excepto para 2014 (primer trimestre).

Fuente: INE.

ciento de los nuevos contratos de jóvenes de 16 a 29 años en el primer trimestre de 2014 fueron de carácter temporal.

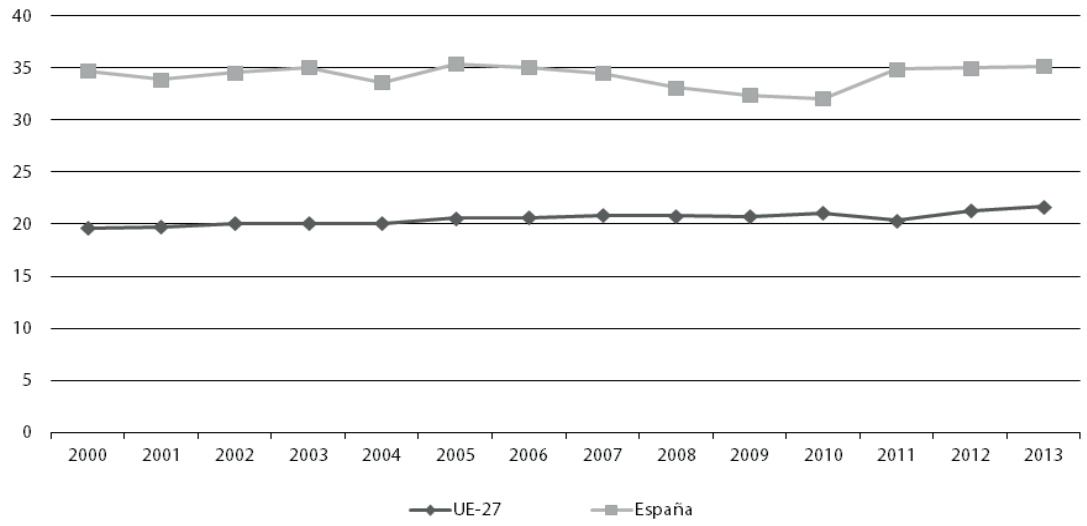
Si definimos como *personas con dificultades en el mercado de trabajo* a los desempleados o a los que trabajan con contratos temporales, la situación relativa de los jóvenes vuelve a ser muy preocupante, y no parece mejorar. En efecto, en el periodo 2006-2014 el porcentaje de jóvenes entre 16 y 29 años con dificultades laborales ha aumentado 10,7 puntos, frente a un aumento del 5,7 para el grupo comprendido entre 30 y 49 años, y un 8,6 para el grupo de los mayores (gráfico 3). De este modo, la crisis ha hecho crecer la distancia entre los jóvenes y los mayores, que ha pasado de los 37 puntos porcentuales de 2008 a los 41 puntos de 2014.

Otro de los aspectos negativos de la situación laboral de los jóvenes españoles se refiere al problema de la sobrecualificación, es decir el estar empleado en un trabajo para el que se requiere una cualificación inferior a la que ostenta el trabajador. La sobrecualificación es un problema por múltiples razones. En primer lugar, supone un desaprovechamiento de recursos productivos, tanto en términos de coste de oportunidad (posibilidad de generar mayor valor añadido) como de la depreciación de la inversión educativa. En segundo lugar, la sobrecualificación tiende a generar frustración profesional, lo que se traduce en menor satisfacción laboral, baja productividad, menor integración en la empresa, mayor rotación y, consecuentemente, una peor estrategia en el desarrollo de la carrera profesional (Bancaja-Ivie, 2011). Finalmente, la sobrecualificación tiene un efecto externo importante sobre otros grupos de trabajadores, ya que empuja a la inactividad a los jóvenes con menor formación que se ven desplazados de puestos de trabajo para los que están capacitados.

Para tener una idea de la gravedad del problema de sobrecualificación en España comparo, para España y para la Unión Europea, los porcentajes de trabajadores con estudios superiores que desempeñan trabajos no altamente cualificados. En el conjunto de Europa se mueve en torno al 20 por ciento, pero en España lo hace en torno al 35 por ciento, lo que representa una cifra superior en un 75 por ciento a la media europea.

Gráfico 4

Trabajadores sobrecualificados en España y la UE-27 (2000-2013)



Fuente: Eurostat.

El porcentaje de trabajadores sobrecualificados es mucho mayor entre los jóvenes. Según el último informe del Observatorio de Emancipación, el 55 por ciento de los asalariados de menos de 30 años y que no cursan estudios tiene un trabajo que requiere un cualificación inferior a la que posee el trabajador (Consejo de la Juventud de España, 2014).

Por último, casi una cuarta parte de la población con menos de treinta años ocupada está trabajando más tiempo del que establece su contrato. Es decir, hay también un problema de *subocupación*.

3. Renta

El bienestar material está directamente relacionado con la capacidad adquisitiva de los individuos, y esta, a su vez, con la situación de las diversas generaciones en el mercado laboral. La información relativa a la capacidad de gasto de los jóvenes, es en buena parte, pues, reflejo de su situación en el mercado laboral. Sin embargo, el análisis de esta variable introduce nuevos elementos a la hora de valorar la situación general de los jóvenes en España. En particular, es interesante observar el cambio producido en la participación en la renta nacional (per cápita) de las distintas generaciones y el futuro de las pensiones de los jóvenes de hoy. Y no hay que olvidar la pesada mochila de la deuda pública con la que estamos cargando el futuro de los jóvenes.

3.1 El gasto personal

El cuadro 5 nos proporciona una primera visión sobre cómo ha evolucionado entre 2006 y 2013 el gasto medio por persona según los diferentes grupos de edad, en este caso, la del sustentador principal. Lo más relevante de los datos recogidos en ese cuadro es, por una parte, una notable caída, del 17 por ciento, en el gasto medio de la población en general. Por otra, una evolución muy desigual por grupos de edad, con un aumento del 2,5 por ciento en el caso de los hogares encabezados por mayores de 64 años y una reducción máxima en el caso de los hogares más jóvenes (-32 por ciento), pasando por una

Cuadro 5

Gasto medio por persona por grupos de edad del sustentador principal (euros constantes de 2013)

	2006	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Total	12.927	13.291	12.920	12.461	12.065	11.697	11.146	10.695
Entre 16 y 29 años	14.056	14.760	13.130	11.865	11.475	11.156	9.840	9.561
Entre 30 y 44 años	12.805	13.021	12.181	11.575	11.197	10.679	10.146	9.624
Entre 45 y 64 años	13.360	13.652	13.581	13.128	12.570	12.147	11.441	10.888
65 y más años	11.883	12.599	12.801	12.817	12.660	12.609	12.445	12.180

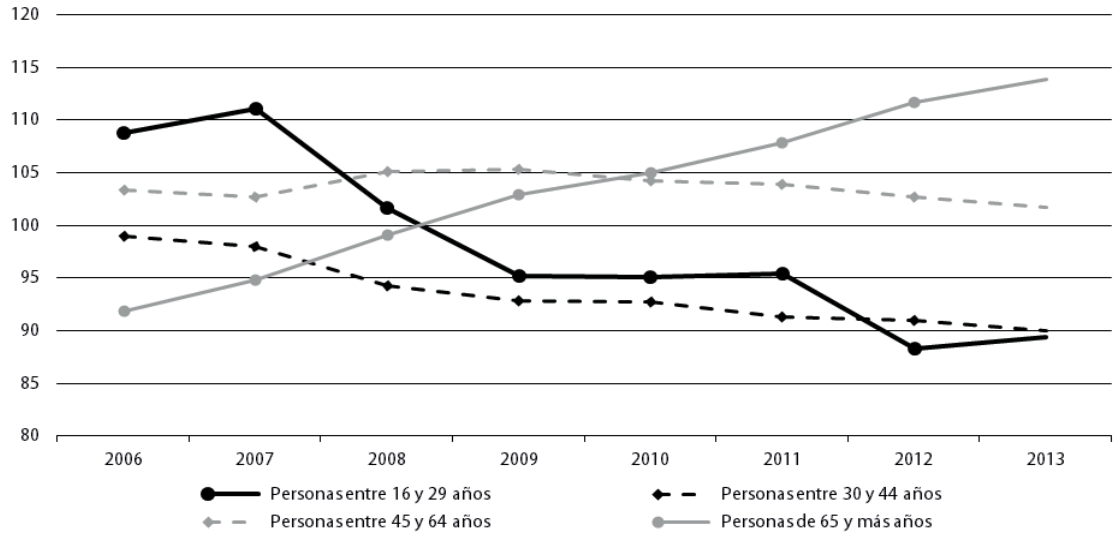
Fuente: INE y elaboración propia.

caída del 25 por ciento para los de 30 a 44 años y del 19 por ciento para los de 45 a 64 años.

La crisis está teniendo, pues, un impacto diferencial muy importante por grupos de edad, aumentando la participación en la renta nacional de los más mayores y reduciendo la de los más jóvenes. El gráfico 5 pone más claramente de manifiesto este resultado. El gráfico presenta el gasto per cápita en los hogares encabezados por personas de cada grupo de edad dividido por el gasto per cápita del conjunto nacional, que adopta el valor 100 cada año. Puede apreciarse con facilidad cómo divergen los comportamientos de esta variable para los más jóvenes y los más mayores. Algo similar, aunque menos pronunciado, ocurre entre las generaciones intermedias: el grupo de edad comprendido entre 30 y 44 años sale peor parado de la crisis que el de 45-64. Para entender esta evolución hay que tener pre-

Gráfico 5

Gasto per cápita en los hogares en porcentaje del gasto per cápita total, según el grupo de edad del sustentador principal (euros constantes de 2013; gasto per cápita total de cada año = 100)



Fuente: INE y elaboración propia.

sente que la población de más de 64 años apenas ha visto afectados sus ingresos, ya que las pensiones han tendido a mantenerse en términos reales. En los otros grupos de edad, y en particular en el caso de los jóvenes, se notan los efectos del desempleo, la precariedad y la caída de los salarios reales.

La evolución del gasto personal, tanto en términos absolutos como relativos, ha venido acompañada por un extraordinario incremento de la deuda pública, que ha alcanzado ya el 100 por ciento del PIB en 2014 (es decir, asciende a más de un billón –de los nuestros– de euros), mientras que en 2006 no llegaba al 40 por ciento. Se trata de una hipoteca que afectará a la renta disponible de todos los españoles, pero en mayor medida a la de los jóvenes, debido a que la cuota que les corresponde representa una mayor proporción de sus ingresos y habrán de soportarla más años.

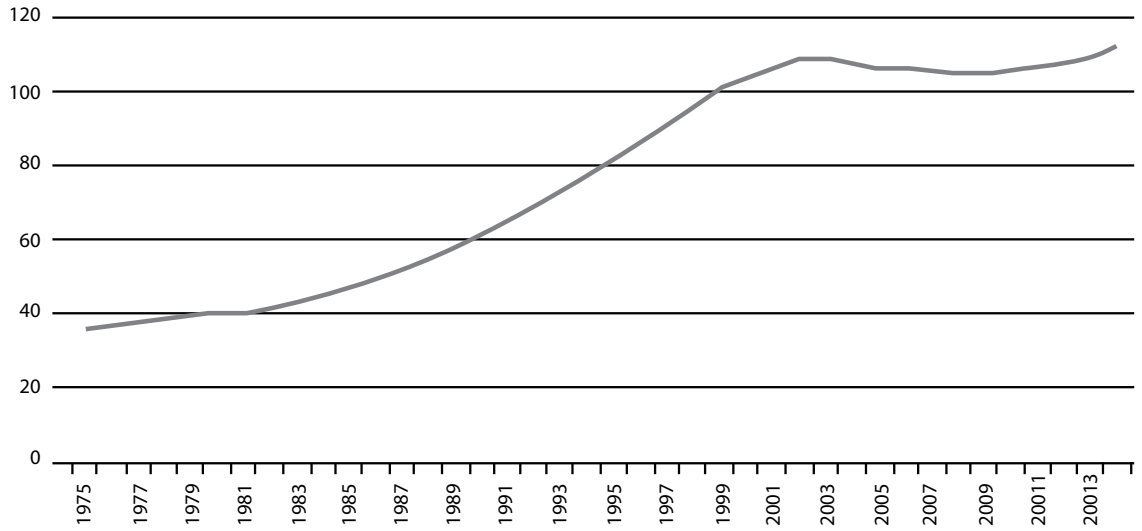
3.2 Demografía y pensiones

Podríamos pensar que las dificultades de nuestros jóvenes se irán resolviendo cuando dejen de serlo y alcancen edades en que las condiciones de vida son mejores. Esto es en parte cierto, pero solo en parte, sobre todo, porque tener 60 años dentro de 30 no va a ser igual que tener 60 años hoy. Entre otros motivos, porque no está nada claro que podamos mantener el nivel actual de las pensiones y las demás prestaciones sociales cuando llegue ese momento. La razón de fondo, más allá de los avatares de las crisis, tiene que ver con la demografía: dentro de 30 años la proporción de personas mayores superará un tercio de la población total, según las estimaciones disponibles. Entre 1975 y 2014 la edad media de la población española ha aumentado casi 10 años, dejándonos con un país con 9 millones largos de jubilados, más de la mitad de la población ocupada.

En 1975 la *ratio* entre el número de mayores de 65 años y el número de menores de 15, lo que se conoce como tasa de envejecimiento, rondaba el 36 sobre 100. En 2014 esa proporción ha alcanzado el 112 sobre 100, con un crecimiento sostenido a lo largo de todo el periodo, excepto entre 2004 y 2011, años en que se redujo ligeramente como producto de la masiva afluencia de emigrantes, que contribuyó a la recuperación de la natalidad. No se puede decir, pues, que el pro-

Gráfico 6

Tasa de envejecimiento de la población española (1975-2014)



Fuente: INE.

ceso de envejecimiento de la población sea un fenómeno nuevo. El aumento de la esperanza de vida y la caída en la tasa de natalidad actúan desde hace décadas conformando una estructura demográfica más envejecida. La inmigración ha compensado ligeramente esa tendencia, pero con la crisis ha perdido fuerza. El crecimiento negativo de la población es un hecho de los próximos años.

Estos datos son preocupantes para los jóvenes de hoy porque nuestro sistema de pensiones públicas es un sistema de *reparto* y no de *capitalización*. Es decir, quienes se jubilan no perciben una renta correspondiente a su contribución a la Seguridad Social para este fin, acumulada a lo largo de toda su vida, sino que perciben una renta (proporcional a una media ponderada de sus ingresos durante su vida activa) que es financiada por las contribuciones de los trabajadores activos. Por tanto, la viabilidad del sistema depende críticamente de la proporción entre cotizantes y pensionistas. Es fácil comprobar que el valor de la pensión media que recibirá un jubilado hasta su fallecimiento será superior en casi todos los casos a la suma de sus cotizaciones a lo largo de su vida activa. De modo que alguien tiene que pagar la diferencia.

Este sistema puede funcionar en tanto haya crecimiento económico y demográfico, porque los fondos recaudados por una generación pueden sostener los pagos de quienes se jubilan. Las crisis económicas, con las caídas en el nivel de ocupación, tienden a generar déficits en el sistema que luego se pueden compensar si se recupera el crecimiento económico y aumentan los salarios y la productividad. Pero el problema esencial de este tipo de esquema tiene que ver con la demografía: el envejecimiento progresivo de la población puede hacer insostenible el mantenimiento de los niveles de las pensiones, porque cada vez hay una mayor proporción de personas mayores, lo que quiere decir que tendemos, afortunadamente, a vivir más años.

Señalar el problema demográfico no implica una visión pesimista del futuro. La generación que va a tener problemas para cobrar sus pensiones ya va al colegio. Y con menos de dos cotizantes por cada jubilado, como tenemos en estos momentos, el sistema actual no es sostenible. Lo cual significa que los jóvenes que hoy están pagando las pensiones de sus mayores no podrán verse compensados en la misma medida por los jóvenes del futuro, simplemente porque no habrá bastantes jóvenes en ese futuro. El "contrato social" sobre el que se asienta nuestro sistema de pensiones se quebraría de este modo por la falta de previsión de las consecuencias de la evolución demográfica[5].

Como señala el Banco de España en uno de sus últimos informes, esta evolución demográfica afectará "negativamente a la ratio entre beneficiarios y contribuyentes, intensificando la trayectoria seguida por esta variable en los últimos años, que pasó de una proporción de 1,8 personas con 65 años o más por cada 10 personas entre 15 y 64 años en 1981 a una ratio de 2,6 personas en 2011. La jubilación de la generación denominada del *baby boom* (nacida entre finales de los años cincuenta y mediados de los años setenta) a partir de la segunda mitad de la tercera década de este siglo generará un incremento adicional de esta variable. En términos de tasa de dependencia[6], si esta se situó en el 50 por ciento a principios de 2014, se proyecta un aumento hasta el 64 por ciento en 2031 y hasta el 96 por ciento en el año 2051" (Ramos, 2014).

En los últimos años hemos visto cómo, por fin, los políticos han empezado a enfrentarse a este problema tratando de establecer mecanismos para compensar el impacto del cambio demográfico en el sistema de pensiones. Es sorprendente la irresponsabilidad con la que han venido actuando los gestores de la cosa pública y los llamados interlocutores sociales en relación con el futuro de las pensiones de los jóvenes de hoy.

4. Educación y habilidades cognitivas

Existe un amplio consenso acerca del valor de la educación formal como determinante básico del capital humano (Acemoglu y Robinson, 2012). La evidencia empírica muestra que la educación resulta la variable clave en la adquisición de habilidades cognitivas, por

[5] Una discusión muy accesible sobre los problemas de nuestro sistema de pensiones se encuentra en Conde-Ruiz (2014).

[6] La tasa de dependencia está definida como la ratio entre la suma de la población menor de 15 años y la mayor de 64 años sobre la población entre 15 y 64 años.

encima del papel del entorno familiar o de la experiencia en el puesto de trabajo (OECD y Statistics Canada, 2000, 2005; Desjardins, 2003; van Ijzendoorn, Juffer y Poelhius, 2005; Robles, 2013).

El aumento del número de años medio de estudio ocurrido en los últimos decenios es, sin duda, una de las transformaciones más importantes y positivas que ha experimentado nuestro país. Ello ha sido resultado de la combinación de tres elementos: la expansión efectiva de la educación obligatoria hasta los 16 años[7], la extensión de la educación preescolar a capas muy amplias de la población, y el avance de la educación no obligatoria (en particular, de la educación universitaria). Se trata de un proceso acumulativo que afecta a la composición por grados formativos de las distintas cohortes de la población en edad de trabajar, mejorando de forma sustancial la posición relativa de las cohortes más jóvenes con respecto a las de más edad.

Si se considera la relación existente entre niveles educativos, salarios, ocupación y calidad del empleo que muestran sistemáticamente las estadísticas, se podría concluir que el futuro económico y laboral de nuestros jóvenes no hace sino mejorar. La realidad, sin embargo, es más compleja y menos halagüeña. Por varias razones que exponemos a continuación.

Para empezar, conviene señalar que ser universitario hoy con 25 años o serlo hoy con 55 no tiene el mismo valor. Por un lado, porque el porcentaje de personas con esa titulación en la generación más joven es mucho mayor (en otras palabras, un título universitario ya no es un "signo de distinción" tan importante como hace unas décadas). Por otro lado, porque buena parte de los puestos de trabajo que requieren una titulación superior ya están ocupados por personas con experiencia y contratos fijos, y que tardarán bastantes años en jubilarse, de modo que las oportunidades para los más jóvenes son menores[8].

En otro orden de cosas, hay que tener presente que la calidad de la formación recibida por nuestros jóvenes está por debajo de la media de los países de nuestro entorno, como prueban los estudios PISA y PIAAC[9]. Es decir, el aumento en los años de estudio no se ha visto acompañado en la misma medida por una mejora en la calidad, lo que en un mundo globalizado supone una menor competitividad. El gráfico 7 muestra la situación de España en relación con las capacidades de los estudiantes de 15 años según el Índice de Desarrollo Educativo publicado por el Ministerio de Educación, a partir de los datos de la última oleada del estudio PISA, la de 2012[10]. España se sitúa a la cola de los países de la OCDE, y a más de 15 puntos porcentuales de la media.

Los datos relativos al capital humano que estamos formando en nuestro país presentan rasgos peculiares. Tenemos una población en edad de trabajar con un porcentaje muy elevado de titulados universitarios (el doble de Italia, para hacernos una idea) y una proporción relativamente pequeña con formación profesional o con bachillerato como titulación final[11]. Junto a ello, la proporción de población con el nivel más alto de competencia, tanto en PISA como en PIAAC, es del orden de la mitad de la media de la OCDE. Además, el porcentaje de repetidores entre los estudiantes de 15 años duplica la media de la OCDE, lo que afecta a los valores de abandono escolar temprano, que alcanzan niveles cercanos al doble de la media de la Unión Europea, como ilustra el cuadro 6. Los datos muestran también la existencia de un cierto efecto positivo de la crisis sobre la tasa de abandono, debido en buena parte a la caída en el coste de oportunidad de seguir estudiando.

[7] La obligatoriedad prevista en la Ley General de Educación de 1970 no se hizo efectiva más que hasta bien entrada la vigencia de la nueva ley de educación, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), promulgada en 1990, la cual expresaba con mucha mayor nitidez esa obligatoriedad.

[8] A ello cabría añadir el efecto de polarización que se está produciendo en muchos países desarrollados entre trabajos altamente cualificados y trabajos sin cualificar, dejando cada vez menos espacio entre ambos (Felgueroso, Hidalgo y Jiménez, 2010).

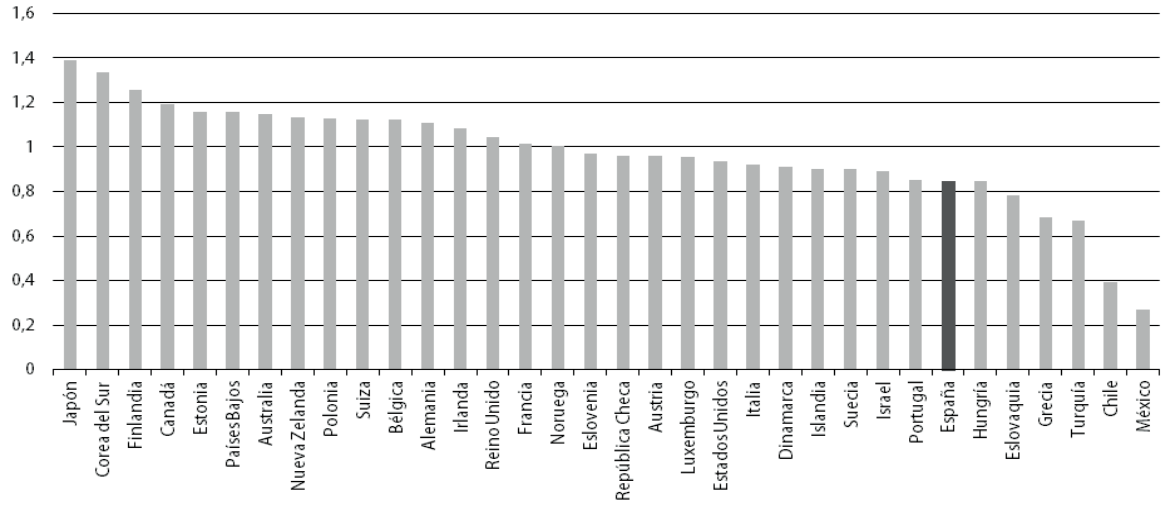
[9] PISA y PIAAC son los acrónimos de "Programme for International Student Assessment" y de "Programme for the International Assessment of Adult Competencies", respectivamente. Se trata de las evaluaciones internacionales más amplias y exhaustivas disponibles sobre los conocimientos adquiridos por los estudiantes de 15 años (en el caso de PISA) y de la población adulta (en el caso de PIAAC) en los campos de comprensión lectora, matemáticas y ciencias (esto, solo en el PISA). Ambos estudios son coordinados por la OCDE.

[10] El Índice de Desarrollo Educativo es un indicador multidimensional que combina el rendimiento, la equidad y la calidad de los sistemas educativos, propuesto inicialmente en Villar (2013).

[11] En España el bachillerato no parece ser una formación finalista sino, fundamentalmente, un paso intermedio para acceder a la universidad. La mayoría de los jóvenes deja de estudiar al terminar la educación obligatoria o prosigue hasta llegar a la universidad.

Gráfico 7

El Índice de Desarrollo Educativo en los países de la OCDE (2012)



Fuente: PISA 2012, Informe Español.

Cuadro 6

Tasa de abandono escolar temprano* en España y la Unión Europea (2006-2013)

	2006	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
España	30,3	30,8	31,7	30,9	28,2	26,3	24,7	23,6
UE-27	15,5	15,0	14,8	14,3	14,0	13,5	12,8	12,0

Nota: * Se denomina tasa de abandono escolar temprano al porcentaje de jóvenes comprendidos entre los 18 y los 24 años que no han terminado estudios de educación secundaria superior y que no están cursando estudios.

Fuente: Eurostat.

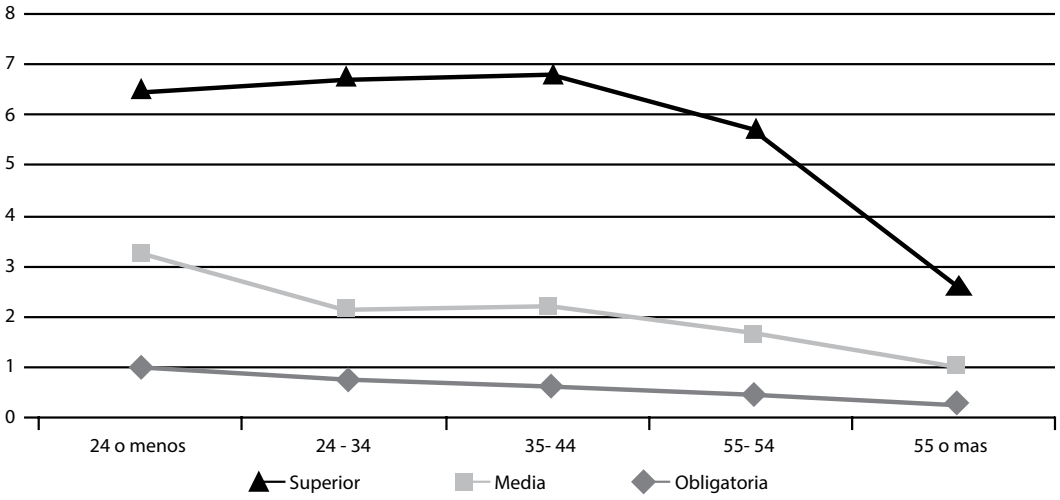
Hay que tener en cuenta, además, que el valor de la formación recibida se deprecia rápidamente cuando no se pone en práctica en el trabajo. Los datos del estudio PIAAC proporcionan indicios claras de que los altos niveles de desempleo de los jóvenes se traducen en una caída acelerada de las capacidades cognitivas.

Algunos de estos aspectos son analizados en detalle en Villar (2014). En este trabajo se lleva a cabo una medida de las habilidades cognitivas de las distintas cohortes según el nivel formativo alcanzado[12]. El gráfico 8 resume los resultados obtenidos, que indican que, en cada cohorte, los valores para el grupo con educación universitaria son muy superiores a los del grupo con educación media, y los de este último son claramente mayores que los del grupo con estudios obligatorios. También se aprecia que las habilidades cognitivas

[12] Esta medida sigue una metodología desarrollada en Herrero y Villar (2013), basada en la comparación de las distribuciones de la población con diferentes niveles formativos en los cinco niveles de competencia que define la OCDE en este estudio.

Gráfico 8

Medida de las habilidades cognitivas por grupos de edad y niveles formativos con datos del PIAAC de 2012



Fuente: Villar (2014).

tienden a decrecer con la edad, si bien el decrecimiento difiere según los niveles formativos. Es moderado y bastante uniforme para la población con educación obligatoria, pero es mucho más acusado entre la primera y la segunda cohorte para la población con educación secundaria. La población con educación universitaria presenta un perfil diferente: las habilidades cognitivas crecen para las tres primeras cohortes, para caer perceptiblemente después.

Para entender la fuerte caída entre la segunda cohorte y la primera en la población con estudios medios o solo con estudios obligatorios (-35 por ciento y -27 por ciento, respectivamente), y el diferente comportamiento de la población con estudios universitarios (+4 por ciento), conviene tener en cuenta tres factores que operan de forma complementaria. En primer lugar, el número de años transcurrido desde que los individuos dejaron de estudiar hasta la fecha en que se realizan las encuestas (peores resultados cuanto más tiempo ha transcurrido)[13].

En segundo lugar, hay un efecto derivado de la situación del mercado laboral. En el caso de los que tienen estudios obligatorios o medios, la segunda cohorte puede presentar niveles de desempleo menores que la primera, pero buena parte de los componentes de la segunda cohorte que dejaron de estudiar ha experimentado prolongados periodos de desempleo (juvenil). Eso hace que la depreciación del capital humano se acelere en estos grupos (la hipótesis del *use it or lose it* de Mincer y Ofek, 1982). En el caso de quienes cuentan con estudios universitarios, el mercado de trabajo opera de forma diferente, pues la tasa de paro cae más deprisa en este colectivo con la edad y porque la calidad del empleo también mejora muy rápidamente; por ejemplo, el porcentaje de temporales sobre ocupados se reduce a la mitad, aproximadamente, de una cohorte a la siguiente. Por último, estos datos también sugieren la existencia de cambios en la calidad de la formación recibida por las distintas cohortes: podría haber operado el llamado "efecto LOGSE", que tendría más influencia en la población con estudios obligatorios y medios,[14] y lo que podríamos llamar "efecto Bolonia" sobre la población con estudios universitarios.

[13] En el caso de la población con formación obligatoria entre los 25 y 34 años este lapso temporal es de un mínimo de nueve años (seis en caso de estudios secundarios), mientras que en el caso de la educación universitaria puede ser de uno o dos años. Hay que tener en cuenta, además, que casi el 60 por ciento de la población con estudios obligatorios, un 65 por ciento de la población con estudios medios de la primera cohorte, y el 50 por ciento de los jóvenes con 24 años o menos que tenía educación universitaria, seguía estudiando.

[14] Véase la discusión en Felgueroso *et al.* (2013) y Robles (2013).

5. Comentarios finales

Cuando se analiza la situación de los jóvenes, es difícil no tener la impresión de que los mayores nos estamos comiendo un pedazo de la tarta que les corresponde a ellos. Tenemos empleos muy protegidos, nos hemos asegurado unas pensiones generosas con respecto a nuestras contribuciones y disfrutamos de un sistema de protección social muy amplio. Un mundo que no tiene visos de perdurar, a pesar de que la extensión de la formación pareciera el camino para ello.

La preocupación por la situación de nuestros jóvenes empieza a aflorar en la sociedad. El suplemento del fin de semana del *Wall Street Journal* correspondiente al 9-10 de agosto de 2014 incluía un artículo titulado "Jóvenes, europeos y arruinados" comentando la situación de los jóvenes españoles e italianos (Brat y Zampano, 2014). En ese artículo se llama la atención sobre la caída en las expectativas de futuro de los jóvenes actuales en relación con las que tenían sus padres a la misma edad. Las características del mercado de trabajo tienen mucho que ver con esa situación, a pesar de los mayores niveles educativos de la generación más joven. En otro artículo periodístico, publicado poco antes, Jordi Sevilla analizaba también la situación laboral de los jóvenes españoles, poniendo el acento en la necesidad de mejorar su empleabilidad mediante una mejor formación y un mejor ajuste entre formación y empleo, como mecanismo de reducción de los niveles de paro juvenil actuales (Sevilla, 2014).

Estos artículos, junto a muchos otros que vienen abordando el tema en términos tanto académicos como periodísticos, ponen de manifiesto que la relación entre formación y mercado laboral es el elemento clave para poder pensar en cambiar la situación de nuestros jóvenes. Mejorar la formación, facilitar la transición entre el estudio y el empleo, y acabar con la segmentación del mercado laboral, según la cual la estabilidad laboral parece más vinculada a la edad que al mérito, parecen ser las vías más obvias para intentar recuperar las opciones de futuro de los jóvenes españoles.

Aun a riesgo de hacer una descripción demasiado simplista, la situación actual de los jóvenes españoles en relación con la educación y el empleo puede describirse en términos de cuatro grupos diferenciados:

(i) Un grupo de cierto tamaño de jóvenes con baja cualificación (recordemos que el porcentaje de abandono temprano de los estudios duplica la media europea) y escasa capacidad de reacción frente a un mercado laboral cambiante, muchos de los cuales están abocados a la inactividad y el desempleo.

(ii) Un grupo poco numeroso de jóvenes con bachillerato o formación profesional (en torno al 23 por ciento, frente al 47 por ciento de media en el conjunto de la Unión Europea) y con oportunidades laborales razonables y adecuadas a su cualificación.

(iii) Un grupo de jóvenes con estudios universitarios generalistas, que en una proporción importante solo alcanzarán empleos de baja calidad, alta rotación y para los que están sobrecualificados.

(iv) Un grupo, presumiblemente más reducido que el anterior, de jóvenes universitarios bien formados, que hablan varios idiomas y para los que la movilidad no es un problema, que irán ocupando los empleos altamente cualificados, ya sea remplazando a los que se jubilan u ocupando puestos de nueva creación.

Si no se cambia esta estructura del capital humano, es difícil que la situación de los jóvenes mejore sustancialmente, de modo que la inversión educativa se perderá en buena medida.

Una amplia evidencia prueba que los procesos de aprendizaje continuado y una adecuada integración en el mercado laboral permiten mantener altos niveles de capital humano. Las enormes tasas de desempleo actuales, que afectan especialmente a los jóvenes (con el deterioro que suponen de las habilidades cognitivas alcanzadas), el proceso de envejecimiento progresivo de la población, la dinámica extremadamente rápida de los cambios tecnológicos y el retraso en la edad de jubilación, hacen especialmente relevante abrir vías eficaces de actualización y mejora educativa. En palabras del Secretario General de la OCDE: "La solución más prometedora a estos desafíos consiste en invertir de forma eficaz en el desarrollo de habilidades a lo largo del ciclo

vital; desde la más temprana infancia, a través de la educación obligatoria, y durante toda la vida laboral" (OECD, 2012: 3).

Pero esa formación a lo largo del ciclo vital no puede identificarse con los cursos de formación en los que se están gastando muchos cientos de millones de euros sin que tengamos evidencia alguna de que resulten útiles para mejorar la productividad del trabajo o de que aumenten la empleabilidad de sus usuarios de manera estadísticamente significativa (dejando al margen el tema de los fraudes que ocupan estos días las portadas de los periódicos y que tenían un algo de secreto a voces). No se puede obviar la pregunta de cuánto habría mejorado la capacitación y la empleabilidad de la población en edad de trabajar si los fondos destinados a los cursos de formación se hubieran empleado en mejorar el sistema educativo, con el objetivo de reducir el abandono escolar temprano, aumentar la proporción de estudiantes con altos niveles de competencia y facilitar la transición entre el estudio y el empleo.

Un aspecto que conviene subrayar es que esta situación de los jóvenes no es nueva, ni está asociada a la crisis o es exclusiva de España. Como señala Florentino Felgueroso, "los problemas de empleo juvenil en España son un fenómeno estructural, no exclusivo de esta crisis. Ya son varias las generaciones de jóvenes que han sufrido altísimas tasas de paro, o cuando no, una exagerada rotación laboral forzosa, el mileurismo, la sobreeducación, etcétera. La cultura del 'usar y tirar' nos viene acompañando desde hace ya casi tres décadas, no es consecuencia de esta crisis, ni tampoco de este período de austeridad" (Felgueroso, 2014). En un libro publicado originalmente en 2007 se decía: "Italia no es un país para jóvenes. Es un país que les carga con un enorme déficit público y del sistema de pensiones y les priva de perspectivas de futuro relegándoles a los márgenes del mercado de trabajo. ¿La solución? Está en manos de los cuarentones, de "la generación intermedia" que debe reformar el mercado de trabajo, las profesiones, los servicios, tutelando el Estado del bienestar y favoreciendo el principio del mérito. Opciones difíciles, pero que no pueden ser pospuestas" (Boeri y Galasso, 2009). Si cambiamos "Italia" por "España", el mensaje sigue siendo válido y actual.

Ahora bien, aunque esta situación no sea exclusiva de España, es cierto que en España se manifiesta con mucha mayor intensidad en aspectos clave: niveles de desempleo mucho más elevados, mayor tiempo necesario hasta alcanzar un empleo estable desde que acaban los estudios, niveles de contratación temporal mucho más altos en este segmento de la población, presencia de altos niveles de sobrecualificación, estrechez de la formación profesional, porcentajes de abandono escolar temprano que duplican la media europea, mediocres resultados de competencia educativa (PISA y PIAAC), un elevado porcentaje de "ninis" (jóvenes que ni estudian ni trabajan), etcétera.

Podríamos decir, a modo de conclusión, que tenemos problemas muy serios en relación con la situación de los jóvenes españoles. Problemas que no se van a solucionar por sí mismos aunque el país salga de la crisis, porque se trata de problemas estructurales que ya existían con anterioridad y persistirán si no se abordan adecuadamente.

Bibliografía

Acemoglu, D. y J. Robinson (2012), *Why nations fail. The origin of power, prosperity and poverty,* Nueva York, Crown.

Bancaja-Ivie (2011), *Observatorio de inserción laboral de los jóvenes* (http://www.ivie.es/es/banco/insercion/insercion.php).

Boeri, T. y V. Galasso (2009), *Contro i giovani,* Milán, Mondadori (1ª ed. 2007).

Brat, I. y G. Zampano (2014), "Generation gap: young, European and broke", *The Wall Street Journal,* 9-10 de agosto.

Conde-Ruiz, I. (2014), *¿Qué será de mi pensión?,* Barcelona, Península.

Consejo de la Juventud de España (2014), *Observatorio de emancipación,* 5 (primer trimestre de 2014).

Desjardins, R. (2003), "Determinants of literacy proficiency: a lifelong-lifewide learning perspective", *International Journal of Educational Research,* 39, 3: 205-245.

Dolado, J.; Jansen, M.; Felgueroso, F.; Fuentes, A. y A. Wölfl (2013), "Youth labour market performance in Spain and its determinants. A micro level perspective", OECD Economics Department, *Working Paper,* 1039.

Felgueroso, F. (2014), "Generación ni-ni: la cultura del deshecho, la austeridad y la garantía Juvenil", *Nadaesgratis*, 12 de junio de 2014 (http://nadaesgratis.es/?p=38056).

Felgueroso, F.; Gutiérrez-Domènech, M. y S. Jiménez-Martín (2013), "Dropout trends and educational reforms: the role of the LOGSE in Spain", Fedea, *Documento de Trabajo,* 2013-04.

Felgueroso, F.; Hidalgo, M. y S. Jiménez-Martín (2010), "Explaining the fall of the skill-wage premium in Spain", Fedea, *Documento de Trabajo,* 2010-19.

García-Pérez, J.I. y F. Muñoz-Bullón (2011): "Transitions into permanent employment in Spain: an empirical analysis for young workers", *British Journal of Industrial Relations,* 49, 1: 103-143.

Herrero, C.; Soler, A. y A. Villar (2013), "Desarrollo y pobreza en España y sus comunidades autónomas: el impacto de la crisis", *Papeles de Economía Española,* 138: 98-113.

Herrero, C. y A. Villar (2013), "On the comparison of group performance with categorical data", *PLoS ONE,* 8, 12: e84784.

Mincer, J. y H. Ofek (1982), "Interrupted work careers: depreciation and restoration of human capital", *Journal of Human Resources,* 17, 1: 3-24.

OECD (2012), *Better skills, better jobs, better lives: A strategic approach to skills policies,* París, OECD.

OECD y Statistics Canada (2000), *Literacy in the information age: final report of the International Adult Literacy Survey,* París y Ottawa, OECD y Statistics Canada.

— (2005), *Learning a living: first results of the Adult Literacy and Life Skills Survey,* París y Ottawa, OECD y Statistics Canada.

Ramos, R. (2014), "El nuevo factor de revalorización y de sostenibilidad del sistema de pensiones español", Banco de España*, Boletín económico,* julio-agosto: 77-85.

Robles, J.A. (2013), "Diferencias entre cohortes en España: el papel de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo y un análisis de la depreciación del capital humano", en: INEE, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: 166-190.

Sevilla, J. (2014), "Es la formación", *El Mundo,* 22 de junio.

Van Ijzendoorn, M.H.; Juffer, F. y C.W.K. Poelhius (2005), "Adoption and cognitive development: a meta-analytic comparison of adopted and nonadopted children's IQ and school performance", *Psychological Bulletin,* 131,2: 301-316.

Villar, A. (2013), "The Educational Development Index: a multidimensional approach to educational achievements through PISA", *Modern Economy,* 4, 5: 403-411.

— (2014), "Education and cognitive skills in the Spanish adult population. Intergenerational comparison of mathematical knowledge from PIAAC data", *Advances in Social Sciences Research Journal,* 1, 1: 72-88.

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

Robert Joyce*

RESUMEN[1]

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.

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,

♦ 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 Sibieta (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.

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 cargo[2]. 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 hogares[3].

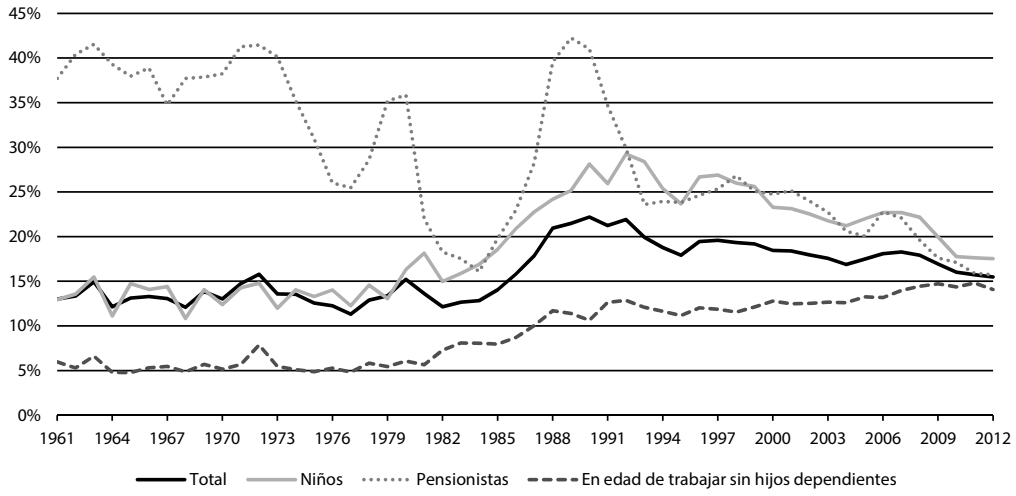
Entre los niños, la pobreza relativa fue bastante estable durante las décadas de 1960 y 1970, situándose en un nivel inferior al que ha alcanzado posteriormente. A continuación, durante la década de 1980, creció con rapidez, pasando del 13 por ciento en 1979 hasta un máximo del 29 por ciento en 1992. 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

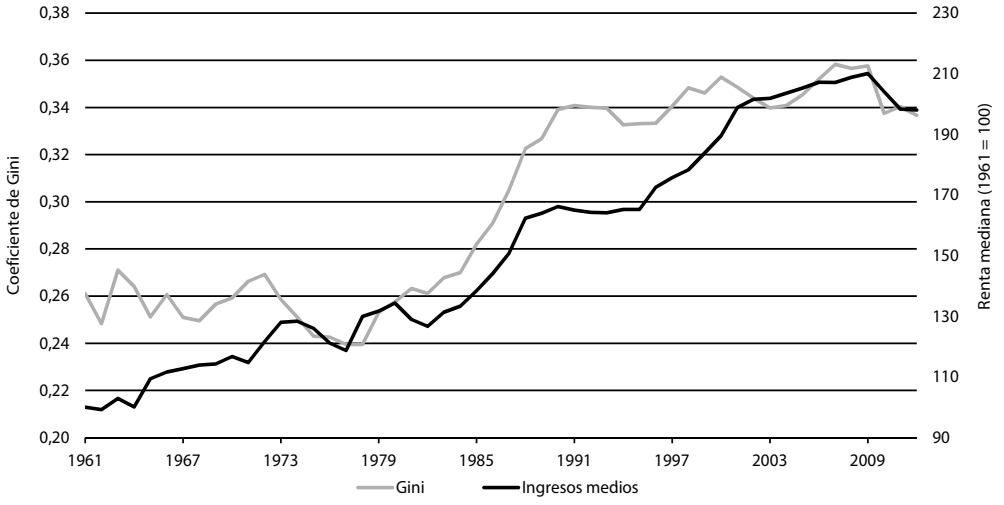


Nota: A partir de 1994 los años son fiscales, no naturales. La línea de pobreza se sitúa en el 60 por ciento de la renta mediana.

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, 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 hacía 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-

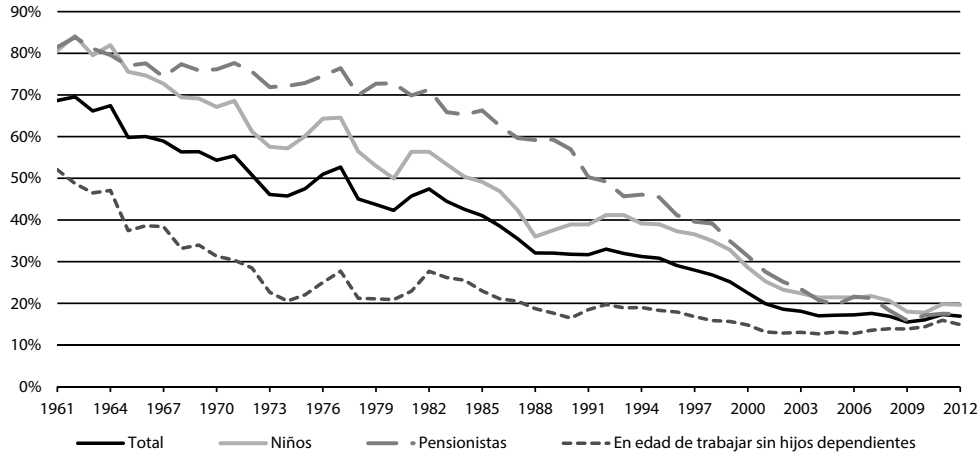
[4] La línea de pobreza se fija en el nivel de pobreza relativa de 2010-2011 (es decir, en el 60 por ciento de la renta mediana de 2010-2011), ajustada a la inflación. En 2012-2013 ese indicador equivalía a un valor nominal de 264 libras esterlinas a la semana por pareja sin niños a su cargo. Esta es 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.

[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

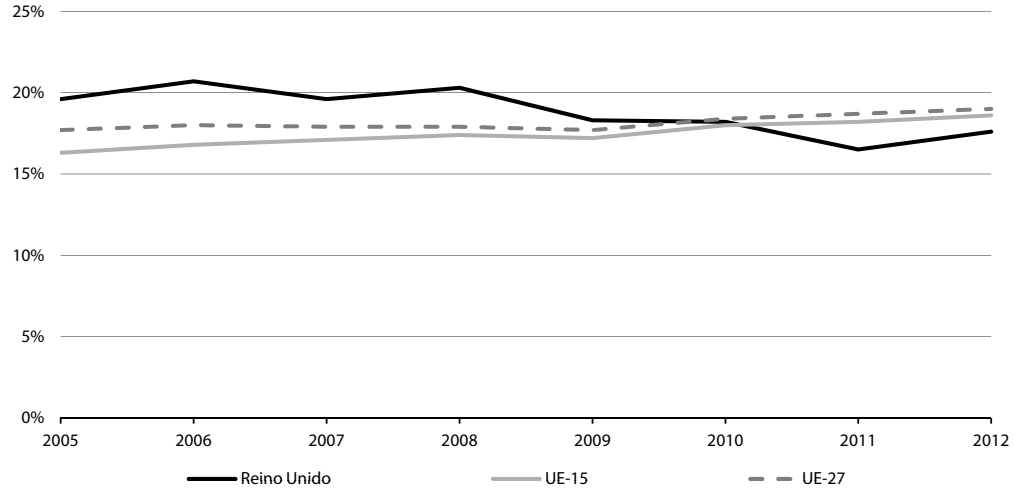


Nota: A partir de 994 los años son fiscales, no naturales. La línea de pobreza se sitúa en el 60 por ciento de la renta mediana de 2010-2011, medida en términos reales (descontando la inflación).

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 Sostenimiento 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)

	Pareja, 3 hijos, sin empleo	*Monoparental, 1 hijo, sin empleo*	*Monoparental, 1 hijo, trabajo a tiempo parcial*	*Umbral de pobreza relativa*	*Cambio en la tasa de pobreza infantil relativa en el Reino Unido (puntos porcentuales)*
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 percibirlas 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 alcanzado[7]). Durante los tres años anteriores a 2007-2008, cuando el incremento de las prestaciones se 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.

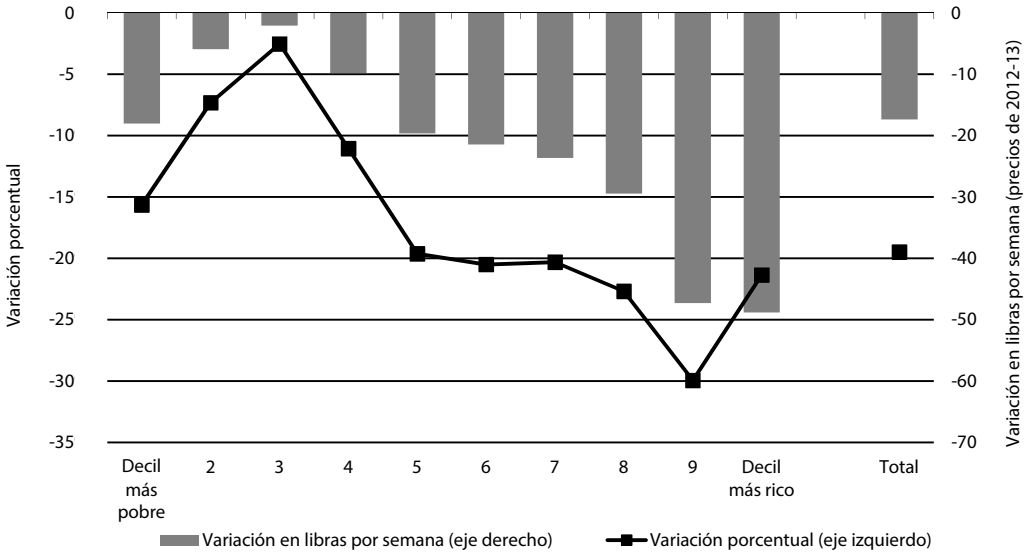
En segundo lugar, en los últimos años las tasas de inflación a que se han enfrentado los grupos de renta baja y alta han sido bastante distintas, algo ignorado por las principales tasas de pobreza monetaria. Adams, Hood y Levell (2014) calculan que entre 2008-2009 y 2013-2014 la tasa de inflación anual 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

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

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.

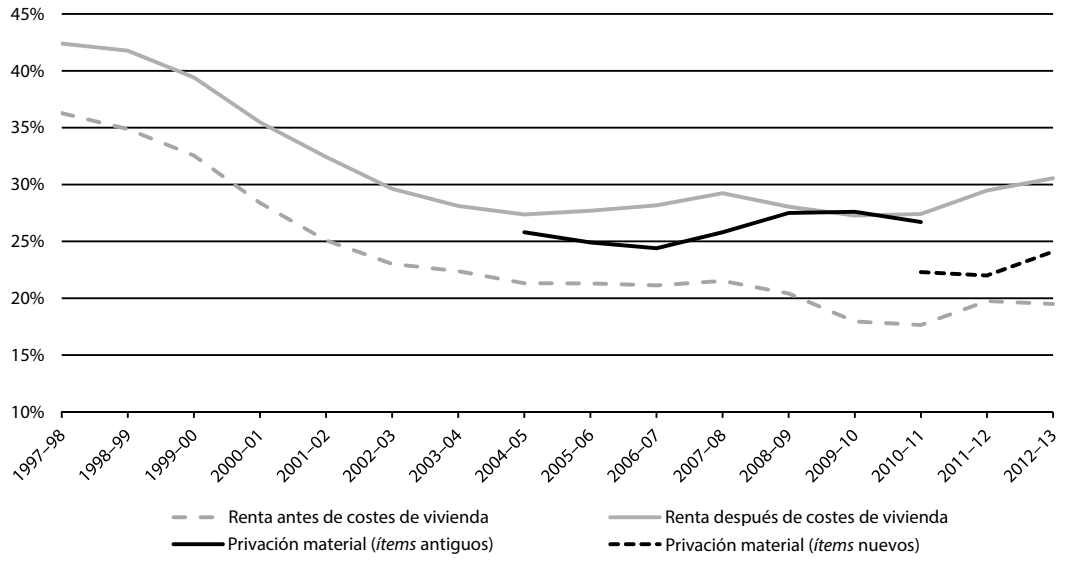
intereses hipotecarios y de alquileres)[8]. De ahí que la distinta evolución de los costes de la vivienda en el conjunto de la población pueda explicarse utilizando una medida de la renta que incluya esos gastos (por el contrario, el cálculo habitual, que no los tiene en cuenta, al incluir los gastos 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 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.

[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.

[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: cuanta 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 umbral[10]. 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 progenitores[11].

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*	*2012*	*1998*	*2004*	*2009*	*2012*	*Composición*	*Incidencia*	*Composición*	*Incidencia*	*Composición*	*Incidencia*
Trabajo a tiempo completo	31,6	16,2	16,4	23,9	4,2	5,3	5,8	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	5,1	6,2	6,2	6,7	0,2	-2,0	0,0	-0,7	0,0	0,8
Sin empleo	88,5	74,7	65,6	66,7	13,5	11,8	11,3	11,2	-0,8	-1,7	-0,2	-1,1	-0,1	0,1
Biparental														
Autónomo	39,4	28,0	27,8	33,6	12,0	12,7	11,5	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	12,4	13,6	15,8	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	25,8	23,9	20,9	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	16,8	17,1	16,9	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	3,4	3,3	4,7	5,3	0,0	-0,7	0,4	0,4	0,2	0,0
Sin empleo	92,5	71,2	72,8	75,6	6,7	6,2	6,9	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										**-14,3**		**-0,2**		**+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 la reducción del riesgo de pobreza de los niños con progenitores no emparejados sin trabajo[12]. 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 trabajo[13] .

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 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.

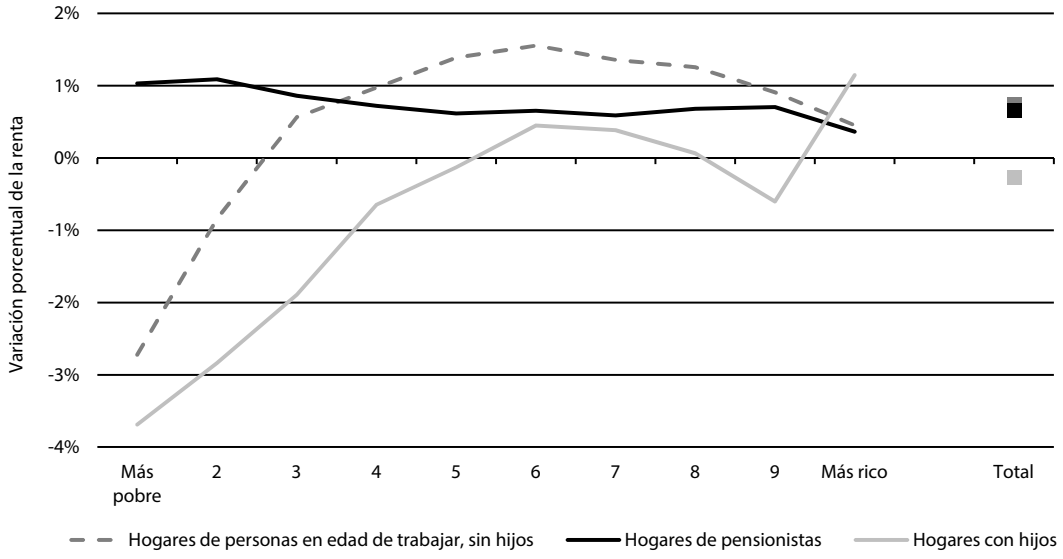
El gráfico 7 muestra una estimación de la distribución del impacto de los cambios en los

[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.

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 2015[14]. 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 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,

[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).

Hood y Joyce, 2014)[15]. Evidentemente, los pormenores 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.

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

[15] Estas proyecciones se elaboraron antes del Informe de Otoño de 2013 y del Presupuesto de 2014, por lo que los pormenores 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).

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 recuperarse[17].

[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.), T*he 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. Shephard (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.

El papel de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza infantil

Olga Cantó*

RESUMEN[1]

En las últimas décadas se han registrado importantes cambios demográficos y socioeconómicos en los países industrializados que han aumentado notablemente la vulnerabilidad social de la infancia y han puesto de manifiesto la tendencia al alza de la pobreza infantil. El objetivo de este trabajo es analizar qué papel desempeñan las políticas públicas en la lucha contra la pobreza infantil en España y situarlas en el contexto internacional. Este análisis nos permite identificar las políticas clave para proteger a los menores de la pobreza y nos sugiere cómo avanzar en el diseño de políticas públicas que sean eficaces y propicien un cambio de tendencia en la evolución de las tasas de pobreza infantil.

1. Introducción

En las últimas décadas se han registrado importantes cambios demográficos y socioeconómicos en los países industrializados que han afectado notablemente a la vulnerabilidad social de la infancia y han puesto de manifiesto la tendencia al alza de la pobreza infantil en muchos países ricos (Unicef, 2005, 2010a, 2010b, 2013). En general, la literatura más reciente sobre el tema subraya que la pobreza infantil en los países desarrollados está fuertemente relacionada con la precariedad laboral, los bajos salarios y la inestabilidad en el empleo de los adultos. Por tanto, parece que sin políticas sociales correctoras el proceso de deterioro de las condiciones laborales de los padres implica, en muchos países industrializados, un progresivo aumento de las tasas de pobreza infantil y, a menudo, también una baja tasa de natalidad. Se podría hablar entonces de un cierto redescubrimiento de la vulnerabilidad de la infancia en las sociedades industrializadas en el periodo justo anterior a la crisis (aunque con rasgos diferentes a etapas anteriores) y de un empeoramiento rápido tras la llegada de la crisis económica. Sin duda, todo ello tiene implicaciones relevantes sobre el papel y la eficacia de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza infantil.

La tendencia al alza de la pobreza en la infancia es muy preocupante porque una amplia evidencia científica concluye que las consecuencias negativas de experimentar pobreza durante la infancia tienden a persistir a lo largo de la vida del individuo (Ermisch *et al.,* 2001) y también influyen en la situación económica de las siguientes generaciones. Por tanto, las dificultades económicas de hoy pueden mermar las posibilidades de movilidad económica y social de la sociedad del futuro, lo que, a medio y largo plazo, puede propiciar un profundo deterioro en la igualdad de oportunidades vitales de la población (Corak *et al.,* 2011).

No cabe duda de que la incidencia de la pobreza infantil en un territorio es el resultado de

* Universidad de Alcalá (olga.canto@uah.es) y Equalitas (www.equalitas.es).

[1] Este trabajo reproduce algunas partes del texto ya publicado en Cantó y Ayala (2014). La autora desea agradecer la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad (Proyectos ECO2010-21668-C03-03/ECON y ECO2013-46516-C4-2-R) para sus actividades de investigación.

la compleja interacción entre factores económicos, demográficos y sociales, junto con varios elementos relacionados con la intervención pública, entre los que desempeña un papel esencial el diseño y la intensidad protectora de las políticas de transferencias públicas, tanto las centradas en las familias como las de carácter general. En relación con los factores económicos, los objetivos de la Estrategia Europea para el empleo han subrayado la necesidad de promover la igualdad de oportunidades en los países de la Unión, para lo cual se ha propuesto incrementar la participación de padres y madres en el mercado de trabajo a través de mejoras en las posibilidades de conciliación laboral y familiar. Como indican Vleminckx y Smeeding (2001), las políticas de empleo son clave en la reducción de la pobreza infantil por la elevada correlación de esta con el porcentaje de hogares sin ningún adulto empleado. Estas políticas de fomento del empleo han de estar vinculadas a la reducción de barreras a la participación laboral ligadas a la necesidad de conciliar vida laboral y familiar, para lo cual muchos países disponen de políticas de reducción del coste de los hijos a través de reducciones impositivas, prestaciones monetarias o sistemas de cuidados infantiles de carácter público para las familias.

En cuanto a los elementos de intervención pública, las políticas se canalizan a través de dos vías de acción fundamentales: la política fiscal y la política de gasto social. Así, por un lado, son variables clave la estructura y el diseño de los impuestos cuyo principal objetivo es la búsqueda de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Por otro lado, son muy importantes la estructura y dimensión de las grandes políticas de gasto social que benefician a todos los que conviven en un mismo hogar, como las pensiones de jubilación o las prestaciones por desempleo. Por tanto, sobre la tasa de pobreza infantil inciden al mismo tiempo tanto las ventajas fiscales y los gastos públicos dedicados específicamente a la familia como todo el conjunto de las políticas fiscales y de gasto público. En la Unión Europea, el peso de las políticas públicas dirigidas a la infancia es muy heterogéneo y también lo es su impacto sobre la pobreza de este colectivo (Corak *et al.,* 2005; Figari *et al.,* 2009), lo que seguramente no es ajeno a los distintos tipos de Estados de bienestar vigentes en los países del continente (Esping-Andersen, 1999).

El objetivo de este artículo es analizar el papel de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza infantil en España en los últimos años, situando la efectividad del modelo de prestaciones de nuestro país en un contexto internacional. El análisis nos permitirá saber qué políticas son las más relevantes para proteger a los menores de la pobreza y qué potencial hay para avanzar en el diseño de políticas públicas eficaces que permitan, a medio y largo plazo, cambiar la tendencia al alza de ese fenómeno. La organización del texto es la siguiente: en la sección 2 presentamos la evolución de la pobreza infantil en España en los últimos años, situándola en el contexto de los países desarrollados y en el de los principales países miembros de la Unión Europea. En la sección 3 describimos las principales políticas públicas que inciden sobre la renta disponible de las familias españolas y medimos su capacidad para reducir las tasas de pobreza infantil. La última sección recoge las principales conclusiones del estudio.

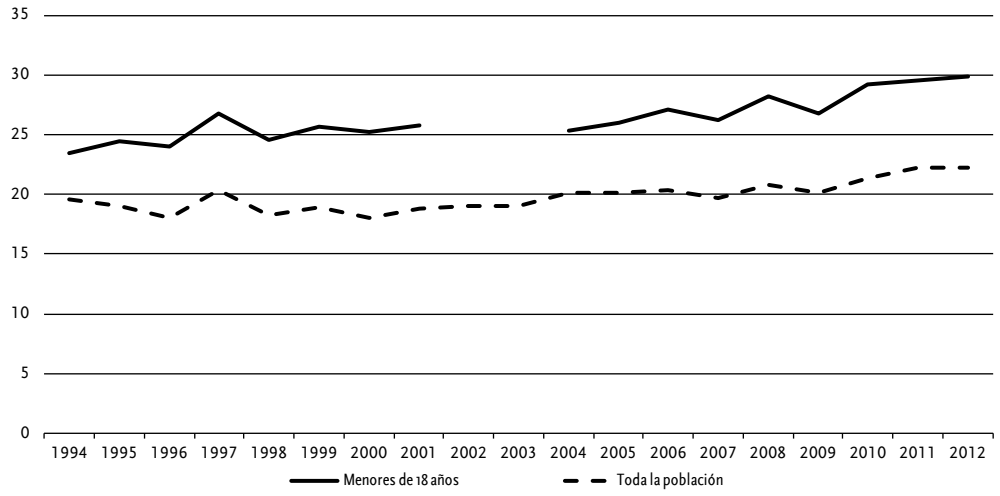
2. La evolución de la pobreza infantil en España

Los estudios internacionales sobre pobreza infantil sugieren que los menores están sobrerrepresentados entre los pobres en muchos países desarrollados de la OCDE. La propia Comisión Europea, en su informe de 2004 (Comisión Europea, 2004), indicaba que la incidencia de la pobreza en los niños era más de un 25 por ciento superior a la de toda la población en su conjunto, y los resultados más recientes de otros informes como Unicef (2013) apuntan en la misma dirección, subrayando que la pobreza infantil sigue suponiendo un grave problema en Europa, donde un 20,7 por ciento de los menores de 18 años viven por debajo del umbral de la pobreza, mientras que esta tasa se reduce al 16,9 por ciento si consideramos a toda la población.

No es fácil trazar una descripción ajustada de los cambios en la pobreza infantil, tanto por la diversidad de sus determinantes como por las dificultades metodológicas de su medición. A la complejidad que implica el estudio de la pobreza a partir de la distribución de ingresos se añaden las especificidades de este grupo demográfico, referidas a la selección de criterios para comparar de forma homogénea hogares con tamaños y características distintas, la selección de umbrales de pobreza o la elección de la medida sintética

Gráfico 1

La evolución de la tasa de pobreza monetaria infantil y de toda la población en España (1994-2012)



Nota: En el periodo 1994-2001 la tasa corresponde a los menores de 16 años.

Fuente: Eurostat (Panel de Hogares de la Unión Europea, 1994-2000, y EUSILC 2004-2012).

que mejor refleje la situación de los niños[2]. Los estudios internacionales que tratan de cuantificar la pobreza utilizan habitualmente los ingresos como variable de referencia para medir el bienestar individual y asumen un reparto igualitario de los ingresos en el hogar, aceptando que todos los recursos se ponen en común. En sus indicadores oficiales, Eurostat sigue una metodología estandarizada para todos los países europeos que permite comparar hogares de estructura heterogénea a través de la escala de la OCDE modificada, que, al calcular los ingresos per cápita de un hogar asigna un valor de 0,5 a los adultos distintos del sustentador principal y de 0,3 a cada menor de edad.

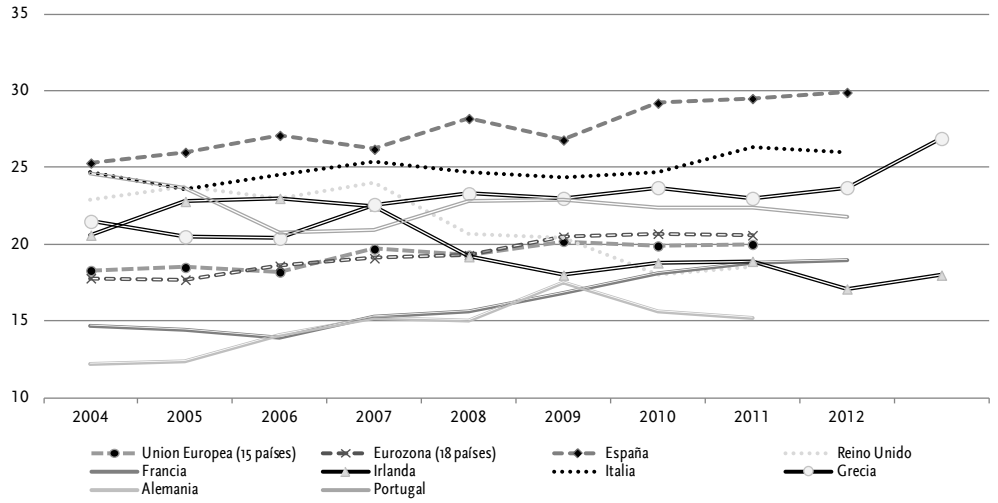
Lo que parece claro, sea cual sea la metodología empleada, es que la pobreza infantil hunde sus raíces en procesos diversos, cuya interpretación va mucho más allá de la habitual simplificación con la que se vincula la mejora de las condiciones de vida con el crecimiento de los indicadores agregados de renta nacionales (por ejemplo, la renta per cápita). En concreto, la Comisión Europea (2013) indica que las tasas de pobreza infantil en España, Italia, Portugal e Irlanda superan claramente la media de la UE, y resalta que la ordenación de países por tasas de pobreza infantil no coincide con una ordenación basada en la renta per cápita del país, lo que revela la relevancia del impacto sobre los niños de la redistribución de la renta y la riqueza, además de la intermediación de factores como el acceso a prestaciones y servicios de bienestar social o cómo se reparten las rentas dentro de los hogares.

Utilizando la metodología estándar de Eurostat, en el grafico 1 reconstruimos la evolución del riesgo de pobreza monetaria para toda la población y para los menores de 18 años en las dos últimas décadas. Como se puede apreciar, el riesgo de pobreza monetaria de los menores de edad en España se ha situado persistentemente por encima del individuo medio y la diferencia entre los menores y los adultos presenta una clara tendencia a aumentar, particularmente a partir del inicio de la crisis económica. En 2001, uno de cada cuatro niños españoles vivía con rentas infe-

[2] Además, la elección de la escala de equivalencia afecta de manera especial a la estructura demográfica de la población en situación de pobreza. Cuanto menores sean las economías de escala que se asuman –ponderaciones más bajas de miembros adicionales según aumenta el tamaño del hogar– mayores serán las tasas de pobreza de los hogares con niños. Aunque existe evidencia de que la modificación de la escala de equivalencia aplicada no altera la conclusión básica de que los niños soportan en España niveles de pobreza, y sobre todo, de pobreza extrema, superiores a los de la población adulta (Ayala *et al.*, 2006), no se debe omitir que el uso de otras escalas podría producir resultados algo diferentes.

Gráfico 2

La evolución de la tasa de pobreza monetaria infantil en España y en la Unión Europea (2004-2012)



Fuente: Eurostat (EU-SILC 2004-2012).

riores al umbral de la pobreza mientras que ahora nos aproximamos a niveles de uno de cada tres.

En la década anterior a la crisis, el riesgo de pobreza de los menores solo se estabilizó, por lo que los hogares con menores tampoco fueron los más beneficiados por el ciclo expansivo de la economía. De hecho, la tasa de pobreza muestra una tendencia ascendente desde mediados de la pasada década y, desde 2009 en adelante, aumenta de forma más rápida aún, escalando cuatro puntos porcentuales en cinco años, el doble de lo que aumenta el riesgo de pobreza del individuo medio. Si comparamos esas tasas de pobreza infantil con las que se obtienen con la misma metodología para otros países europeos (gráfico 2) podemos observar que, como ya indicaban Ayala *et al.* (2006), España registra una de las tasas de pobreza infantil más altas de la Unión Europea de los 15, junto con Grecia, Italia y Portugal.

3. El papel de las políticas públicas para reducir la pobreza en España

Dependiendo de su estructura y diseño, los sistemas de prestaciones e impuestos pueden ser clasificados en distintas tipologías que describen lo que habitualmente denominamos "Estado del bienestar". Siguiendo la clasificación de Esping-Andersen (1999), en los países desarrollados hay cuatro modelos distintos de Estados del bienestar: el liberal, el conservador, el socialdemócrata, y el mediterráneo o familiar. Nuestro país estaría incluido en este último, junto con otros países del sur de Europa, como Italia, Portugal y Grecia. Este modelo se distingue del resto por estar menos desarrollado, lo que amplía el papel de la red familiar en el cuidado de los hijos y en la cobertura de los riesgos de vejez y desempleo.

Como indican Förster y Whiteford (2009), para analizar el impacto de un sistema de prestaciones e impuestos sobre la desigualdad y la pobreza lo más relevante es identificar cómo se financia aquel y cuantificar la relación que existe entre lo que se aporta y lo que se recibe. El sistema español tiene su origen en los años sesenta, con la puesta en marcha de un sistema de Seguridad Social de carácter claramente bismarckiano, con un fuerte perfil contributivo y un débil objetivo redistributivo. Tras la llegada de la democracia y el desarrollo de los impuestos sobre la renta y la riqueza, junto con la creación de las pensiones no contributivas o la universalización de las prestaciones sanitarias, el sistema ha perdido carácter contributivo, pero ha ganado capacidad redistributiva. En la actualidad, algunas de las políticas de mayor difusión, como las pensiones

o las prestaciones por desempleo contributivas, tienen un claro componente contributivo-asegurador; otras, como el impuesto sobre la renta o las pensiones no contributivas, tienen una clara voluntad de reducir la desigualdad y la pobreza.

3.1 El diseño de los sistemas de impuestos y prestaciones, y su capacidad para luchar contra la pobreza

En la literatura que analiza los efectos redistributivos de los sistemas de impuestos y prestaciones no se ha llegado todavía a un consenso respecto de cuáles son los ingredientes concretos que ha de tener un sistema tal para que resulte lo más redistributivo posible. Korpi y Palme (1998) concluyeron que cuanto más se focalizan las prestaciones en los más pobres, menor es la reducción de la pobreza y la desigualdad. En esta misma línea, las investigaciones de Paulus *et al.* (2009) para un grupo de países europeos durante la primera década de este siglo indicaban que, en general, las prestaciones universales tenían un mayor efecto igualador que las condicionadas por renta. Asimismo, encontraban una importante diversidad en el impacto distributivo de las políticas según los países. El efecto igualador de las prestaciones universales era mayor en los países nórdicos, en Polonia, en Austria y en Hungría, y menor en los países del sur de Europa, como Portugal, Grecia o España. En cambio, en los países anglosajones (Reino Unido e Irlanda) las prestaciones condicionadas por renta reducían más la desigualdad que las universales. Recientemente, sin embargo, Marx *et al.* (2012) han discutido las conclusiones de Korpi y Palme (1998) y a partir de datos recientes de países industrializados han llegado a una conclusión prácticamente opuesta: los sistemas con un mayor peso de las políticas condicionadas por renta y, por tanto, centradas principalmente en los más pobres, son más efectivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

En todo caso, cuando valoramos el efecto de las prestaciones e impuestos sobre el bienestar de la población hay tener en cuenta que reducir la desigualdad de renta no es lo mismo que reducir la incidencia y/o la intensidad de la pobreza. Un sistema de prestaciones e impuestos puede ser más redistributivo que otro, pero también menos efectivo en la reducción de la pobreza y/o de su intensidad si no se ocupa de mejorar el nivel de renta de las familias más humildes.

Además, no debemos olvidar que los efectos redistributivos de los sistemas de transferencias e impuestos no se ciñen a los de las prestaciones monetarias, sino que, como señalan Immervoll y Richardson (2011), también tiene un importante papel redistribuidor la provisión de servicios públicos. Aunque en este trabajo no las tratamos, no hay que olvidar que las prestaciones en especie afectan a las decisiones de participación laboral y de ahorro de los adultos, y son elementos determinantes del bienestar de los niños en su periodo de formación, siendo en algunos casos fundamentales para ampliar las oportunidades de los nacidos en las familias menos favorecidas.

3.2 La limitada dimensión de las políticas públicas familiares en España

El peso de las políticas familiares en nuestro país en el total de las políticas públicas ha sido tradicionalmente muy bajo y al comienzo de este siglo los recursos destinados a ellas no suponían siquiera ni la mitad de lo que dedicaban otros países de la eurozona. Las políticas familiares en España, como resaltan Valiente (1996) y Cantó y Mercader-Prats (2002), se desarrollaron bajo la dictadura de Franco a partir del papel prominente de la familia en la sociedad de la época. De todos modos, a mediados de los años ochenta del siglo XX las prestaciones por hijo dependiente eran irrisorias, ascendiendo a un 2,8 por ciento del salario mínimo (Cantó y Mercader-Prats, 2002).

En 1990 se introdujo una prestación por hijo no ligada al empleo de un adulto del hogar: la prestación por hijo a cargo. Esta prestación seguía un baremo de renta e iba dirigida a aliviar las dificultades económicas de las familias con menores dependientes o con alguna discapacidad y con muy pocos recursos. De todos modos, no supuso un cambio significativo en la economía de las familias pobres con menores porque, aunque el límite de renta fijado no era bajo (un 50 por ciento mayor que el salario mínimo, con aumentos del 15 por ciento por cada menor dependiente), la cuantía de la prestación era muy pequeña (el 5,6 por ciento del salario mínimo). Además, en los años siguientes los baremos de renta no se actualizaron con el Índice de Precios al Consumo (IPC), por lo que solo experimentaron pequeños aumentos entre 1991 y 1995. Todo ello hizo que, como indica Meil (2006), las políticas

familiares fueran esencialmente insignificantes como mecanismo de solidaridad social en nuestro país hasta finales del siglo pasado. Después, a lo largo de la primera década de este siglo, han evolucionado en paralelo a la trayectoria general del resto de las políticas públicas de carácter monetario.

Los gastos en protección social dedicados a "familia e hijos" en España son muy bajos en comparación con la media de la eurozona. En 2011 apenas gastábamos un 1,4 por ciento de nuestro Producto Interior Bruto (PIB), mientras que los países de la eurozona casi doblaban esa cifra[3].

La evolución del peso económico de estos gastos ha atravesado dos fases distintas. Primero creció y, en proporción del PIB, prácticamente se dobló entre 2001 y 2007; la llegada de la crisis frenó en seco este proceso, cayendo su peso en proporción del PIB en los últimos años.

El análisis de la evolución del peso de las políticas familiares en el total de las políticas de protección social lleva a conclusiones similares. En 2001 las políticas familiares suponían menos del 5 por ciento del total de gasto social, muy lejos de la media de los países de la eurozona, pero ese porcentaje aumentó significativamente hasta 2007, pasando del 4,7 por ciento al 6,3 por ciento. En el ámbito estatal, se reformaron las prestaciones por hijo a cargo, se creó una prestación-desgravación para las mujeres trabajadoras y madres de niños de 0 a 3 años, y una prestación universal por nacimiento. En el ámbito autonómico, se aprobaron distintos tipos de prestaciones por nacimiento, parto múltiple y conciliación familiar. Con la crisis, muchas de las reformas de las prestaciones existentes se frenaron o revirtieron y las prestaciones autonómicas fueron recortadas o suprimidas. Esto ha ocasionado una fuerte caída en el peso del gasto en esta función desde 2009 y especialmente entre 2010 y 2011, que ha sido mayor que en los países de nuestro entorno. En 2011 el gasto en prestaciones familiares era un 30 por ciento inferior al promedio de la eurozona.

[3] El sistema de contabilidad de prestaciones "European System of integrated Social Protection Statistics" (ESSPROS) en 2011 contabiliza como gasto en protección social a las familias las ayudas financieras o en especie a hogares por cargas familiares, incluyendo natalidad y crianza de hijos y mantenimiento de otros miembros, prestaciones de maternidad y paternidad, y servicios sociales dedicados a la familia (alojamiento en centros y hogares), además de servicios de guardería, sin incluir las deducciones impositivas.

Antes de abordar la evaluación del impacto de las políticas de prestaciones e impuestos es importante describir con suficiente detalle la estructura de las políticas familiares, su peso en términos presupuestarios y su relevancia poblacional medida por el número de perceptores. España es uno de los países europeos donde el gasto en prestaciones familiares de carácter monetario es más reducido, pero resulta relevante identificar cómo se organiza el sistema de prestaciones y deducciones impositivas relacionadas con la familia y ver si su peso económico y poblacional es pequeño en términos generales o si algunas prestaciones o deducciones son particularmente relevantes mientras que otras resultan ser casi insignificantes.

La evidencia que ofrecen los trabajos que han analizado las políticas familiares en España muestra que la política más potente y de mayor peso económico son las desgravaciones fiscales por hijo y no las prestaciones (Cantó *et al.,* 2014). Las desgravaciones fiscales suponen reducciones en la base del impuesto sobre la renta (mínimo familiar) y deducciones en la cuota por diferentes circunstancias familiares que difieren según la comunidad autónoma en la que se tribute. Otro conjunto de deducciones en la cuota están relacionadas con la adopción, el parto múltiple, el cuidado de los hijos, o el nacimiento de segundos o terceros hijos o algunos gastos escolares. El peso económico de estas deducciones difiere de forma significativa por comunidades autónomas y, en general, es pequeño. Sin embargo, no cabe esperar que los mínimos familiares o las desgravaciones fiscales tengan un efecto relevante en la reducción de la pobreza, ya que una parte importante de los hogares por debajo del umbral están exentos de tributar en el impuesto.

La estructura de las prestaciones monetarias de carácter familiar en España está dominada por un conjunto de prestaciones contributivas ligadas al embarazo y a la maternidad o paternidad, y por una prestación por hijo a cargo no contributiva y que en 2011 recibieron más de ochocientas mil familias. Como señalan Cantó y Ayala (2014), la prestación por maternidad/paternidad, que cubre los salarios de periodos de permiso laboral tras el nacimiento de un hijo, es la prestación más cuantiosa (1.824 millones de euros de gasto en 2011). La prestación por hijo a cargo tiene un presupuesto algo más limitado (1.200 millones de euros), pero llega a muchas familias y, sobre todo, cubre las necesidades de aquellas con hijos menores o mayores de 18 años con alguna discapaci-

dad. En 2011 la recibían alrededor de un millón de menores de 18 años sin discapacidad, lo que supone un 12 por ciento de todos los menores de esa edad. La prestación llega a familias de renta muy baja y tiene una cuantía anual muy baja[4]. El resto del sistema de prestaciones está muy fragmentado en distintas políticas de pagos por nacimiento o adopción y otras reguladas desde las comunidades autónomas. Estas últimas prestaciones, aunque experimentaron un cierto auge hasta 2010 y tuvieron relevancia en términos del número de perceptores en comunidades como Cataluña, Asturias o Cantabria, han sido eliminadas o fuertemente recortadas en la mayoría de los casos (Cantó *et al.,* 2014).

En contraste con lo que sucede en España, una de las políticas familiares más generalizadas en Europa es la prestación universal por hijo (Levy *et al.,* 2013). Esta política, con distintos grados de generosidad económica, está vigente en 18 de los países de la UE. Los países que carecen de ella son, precisamente, los del sur de Europa, y algunos países del este. En España este tipo de prestación (de carácter universal por nacimiento) solo estuvo vigente desde julio de 2007 a enero de 2011 y la recibieron unas 450.000 familias. En 2009 el coste total de esta política se acercó a lo que ese mismo año suponía la prestación por hijo a cargo (unos 1.120 millones de euros).

3.3 El papel de las grandes políticas de ingresos y gastos en la lucha contra la pobreza infantil

Como hemos señalado, la evolución de la pobreza infantil en España y su comportamiento diferencial en relación con otros subgrupos de población no pueden entenderse adecuadamente sin tener en cuenta el impacto de todo el conjunto del Estado del bienestar sobre la renta disponible de las familias. Este impacto se produce a través de dos vías fundamentales: las políticas fiscales y las grandes políticas de gasto social. Ambas están ligadas entre sí, ya que, en un contexto de limitación de los gastos públicos para mantener bajo el déficit, cualquier política de transferencias que suponga gasto estará fuertemente condicionada por la capacidad recaudatoria del Estado proporcionada por el sistema impositivo.

El sistema español de impuestos y prestaciones ha sido tradicionalmente uno de los menos efectivos de la UE a la hora de redistribuir las rentas familiares, tal y como concluyen los trabajos de Förster y Mira d'Ercole (2005), Immervoll *et al.* (2006), Paulus *et al.* (2009) y, más recientemente, Kristjánsson (2011). Sus principales características, además de la práctica inexistencia de prestaciones de carácter familiar, son el considerable peso redistributivo de las pensiones contributivas y la debilidad redistributiva del sistema impositivo, ligada, fundamentalmente, al bajo tipo impositivo efectivo medio (Cantó, 2014).

Centrémonos primero en el sistema impositivo, que tiene entre sus objetivos principales la búsqueda de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y, por tanto, ha de realizar una labor distributiva a favor de los que menos tienen. Hasta el momento, hay pocos trabajos que hayan abordado el análisis de la capacidad del sistema impositivo español para reducir la pobreza, esencialmente por la falta de datos veraces sobre rentas individuales, brutas y netas, en la información de hogares recogida en las encuestas del Instituto Nacional de Estadística (INE). En cualquier caso, tras cada una de las reformas realizadas en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), algunos investigadores han optado por utilizar información fiscal para evaluar el impacto de las reformas sobre los distintos tipos de familias.

En general, como indican varios autores (Paredes, 2006; Díaz de Sarralde *et al.,* 2006), todas las reformas recientes del sistema fiscal español se sitúan en un contexto, generalizado en los países de la OCDE, de bajada de tipos impositivos y de tendencia a la disminución de los tipos marginales máximos, tanto en el impuesto sobre la renta personal como en el impuesto sobre la renta de sociedades. Además, en muchos países se han aplanado las tarifas del impuesto sobre la renta personal al reducir el número de tramos. Esas reformas han mermado la recaudación, limitando la capacidad redistributiva de la imposición sobre la renta personal y, con ello, del sistema fiscal en su conjunto. De este modo, las reformas del impuesto en España se enmarcan dentro de la tendencia generalizada a enfatizar el papel meramente recaudatorio del sistema impositivo, rele-

[4] Tal y como señalan Cantó y Ayala (2014), el importe medio anual de esta prestación para los beneficiarios en hogares pobres es de unos 558 euros al año, una décima parte de lo que recibe el colectivo de unos 167.000 mayores de 18 años con discapacidad o casi cinco veces menos que lo que recibía un recién nacido con la prestación universal por nacimiento o cheque bebé.

gando la transformación activa de la distribución de la renta al ámbito de los gastos públicos[5]. En general, la experiencia nos dice que las reducciones en la recaudación de los principales impuestos provocan una menor capacidad redistributiva del Estado hacia las rentas más bajas, ya que estas no se benefician de reducciones de la fiscalidad vía impuestos y la bajada en el montante de recaudación indefectiblemente recortará, a corto o medio plazo, las prestaciones monetarias para los menos favorecidos.

La reforma fiscal de 2007 se marcó como objetivo tratar de eliminar la falta de equidad en el tratamiento de las circunstancias personales y familiares derivada del mecanismo de reducción en la base introducido por la reforma de 1999 y de la actualización de los mínimos personales y familiares y los umbrales de tributación. Estos cambios, y según los resultados que ofrecen Díaz de Sarralde *et al.* (2006), parece que mejoraron la situación fiscal de trabajadores y familias con hijos. En todo caso, en la evaluación de la reforma que realiza Paredes (2006) sobre la carga impositiva de las familias calculando los tipos medios efectivos por niveles de renta para las distintas categorías familiares, llega a la conclusión de que la reforma ha sido de escasa magnitud para todos y los que efectivamente reducen su carga impositiva se sitúan en los extremos de la distribución de rentas, mientras que los que la aumentan se sitúan en tramos intermedios[6].

En los últimos años, podemos distinguir esencialmente dos etapas en la evolución de las políticas públicas en España (Cantó, 2013): una primera, entre 2005 y 2008, caracterizada por la estabilidad y el crecimiento económico con significativos incrementos en la recaudación impositiva que animaron a la ampliación de la cobertura de algunas prestaciones y a tomar decisiones de rebaja fiscal transitoria; y una segunda, desde 2008 hasta la actualidad, en que la falta de crecimiento económico y el desplome de la recaudación impositiva han llevado a los distintos gobiernos, central y autonómicos, a buscar alternativas de consolidación fiscal o ajuste. En este contexto, resulta especialmente importante evaluar el impacto que tienen las políticas de prestaciones e impuestos sobre la incidencia y la intensidad de la pobreza infantil en España. A partir de la evaluación de la eficacia de las políticas que se han implementado y con la información detallada sobre qué políticas están actualmente en vigor se podrán elaborar propuestas específicas de políticas alternativas o complementarias que puedan tener un impacto positivo para reducir la tasa de pobreza infantil.

Una metodología sencilla para medir el impacto de las políticas públicas consiste en calcular la tasa de pobreza antes y después de prestaciones utilizando un modelo de microsimulación como EUROMOD (Sutherland y Figari, 2013). El uso de esta herramienta tiene ventajas respecto a emplear los datos de una encuesta sin ningún otro filtro (Avram *et al.,* 2012). En primer lugar, podemos identificar con más detalle las prestaciones y herramientas impositivas del sistema y podemos realizar nuestra propia clasificación por tipos de prestaciones o deducciones. Además, el modelo permite medir mejor las cuantías efectivamente percibidas por cada prestación concreta, sobre todo, por las que están condicionadas por la renta familiar, ya que simula cada prestación individualmente. Finalmente, la microsimulación nos permite analizar el efecto neto sobre la desigualdad de las políticas más recientes, en nuestro caso las de 2012, sin esperar a que los datos de la renta de las familias en ese periodo estén disponibles[7].

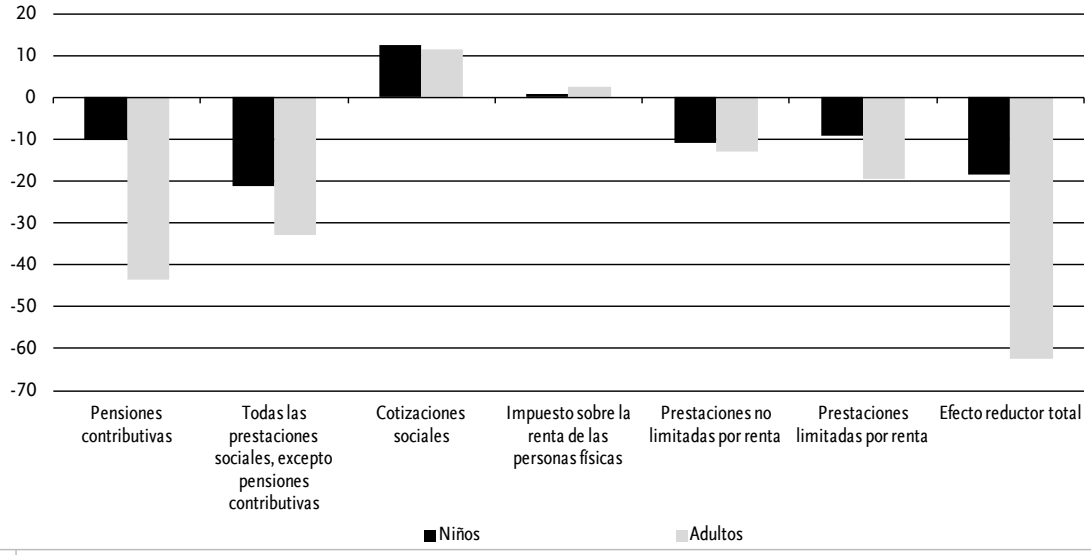
[5] Castañer *et al.* (2004) muestran que la reforma del IRPF de 2003, además de suponer un coste recaudatorio de un 15 por ciento, también redujo la capacidad redistributiva del impuesto en un 9 por ciento. Ese mismo trabajo recopila los estudios sobre los efectos de la reforma del IRPF de 1999, que coinciden en señalar su efecto regresivo en términos de capacidad redistributiva del impuesto, con un coste recaudatorio similar a la reforma de 2003. En todo caso, las cifras concretas de reducción de la recaudación y la capacidad redistributiva varían dependiendo de la base de datos empleada para la simulación. Finalmente, la reforma del IRPF de 2007 también redujo la recaudación, alrededor del 6 por ciento (Díaz de Sarralde *et al.,* 2006) o del 9 por ciento (Oliver y Spadaro, 2009a y 2009b).

[6] En el mismo sentido, Sanz *et al.* (2008) obtienen que los efectos de la reforma sobre la distribución de la renta son de magnitud muy reducida: aumenta levemente la progresividad del impuesto, pero empeora la capacidad redistributiva por la pérdida de recaudación. Respecto de la diferenciación del impuesto entre hogares con hijos frente a los que no los tienen, para todos los tipos de hogar el nivel de renta resulta ser un factor clave para saber si el impuesto reduce o aumenta la carga impositiva. Hasta cierto nivel de renta, el nuevo IRPF favorece a las familias con hijos con una reducción de la carga impositiva algo mayor que el impuesto previo a la reforma.

[7] De todos modos, los cálculos que presentamos (con y sin prestaciones monetarias) son una mera constatación del peso que tienen esas transferencias para el alivio de la pobreza, siendo conscientes de que, si no existieran, se producirían cambios en la oferta laboral de algunos miembros del hogar que podrían cambiar los datos de rentas primarias o de mercado. En todo caso, creemos que resulta ilustrativo calcular cuánto aumentaría la tasa de pobreza y su intensidad si las familias no recibiesen prestaciones sociales, midiendo de manera estática su efectividad muy a corto plazo y sin ningún efecto dinámico que refleje cambios en la oferta laboral de los miembros del hogar.

Gráfico 3

Efecto reductor de la pobreza de las políticas monetarias en vigor en 2012 (umbral: 60 por ciento de la mediana)



Fuente: EUROMOD G1.0+.

Como se puede apreciar en el gráfico 3, los primeros resultados confirman la limitada capacidad del sistema para reducir la pobreza y revelan que nuestro sistema de impuestos y prestaciones es más efectivo a la hora de reducir la tasa de pobreza adulta que la de pobreza infantil. Así, en 2012, el sistema contribuye a reducir en un 61 por ciento la pobreza adulta y solo en un 17 por ciento la pobreza infantil. La política con mayor impacto redistributivo en la tasa de pobreza adulta son las pensiones contributivas, seguidas de las prestaciones condicionadas por renta. Las de corte universal se colocan en último lugar. De todos modos, las prestaciones sociales distintas de las pensiones[8] desempeñan un papel de colchón económico importante para aliviar la caída en las rentas de mercado en la crisis, ya que reducen la pobreza adulta en más de un 30 por ciento.

En el caso de la pobreza de los menores, el gráfico 3 apunta a que la política que más contribuye a reducirla no son las pensiones contributivas, sino las prestaciones sociales en general, que la reducen en más de un 20 por ciento. Dentro de esas prestaciones, el papel más importante le corresponde a aquellas sin condición de renta o universales, ya que contribuyen más a reducir la pobreza infantil que las condicionadas por renta (un 11,3 por ciento frente a un 9,4 por ciento). En contraste, el papel del impuesto sobre la renta es muy limitado en cuanto a función redistributiva y colchón económico, ya que resulta tener un papel neutral, lo que apunta a que las reducciones por hijo en la base imponible y las deducciones de la cuota en las distintas comunidades autónomas casi no afectan a los hogares pobres con menores. Las cotizaciones sociales, que redistribuyen rentas a lo largo del ciclo vital, tienen un papel algo regresivo, pues suponen un ligero aumento de la pobreza tanto de adultos como menores a corto plazo[9].

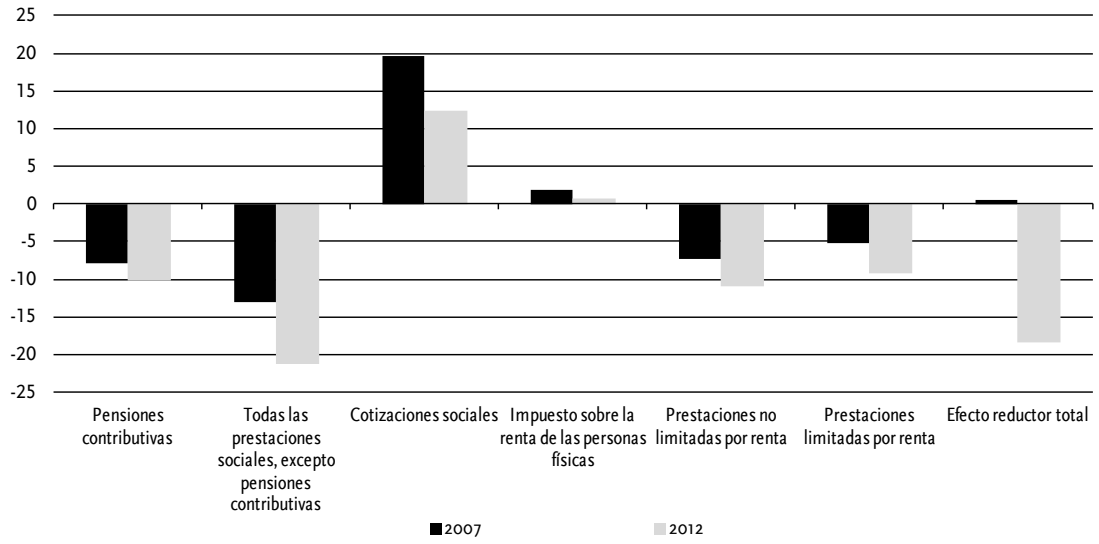
Tal y como refleja el gráfico 3, las mayores diferencias en la capacidad de cada política para reducir la pobreza por tramos de edad se encuentran en el distinto papel de las pensiones contributivas y en la contribución más limitada de algunas prestaciones del sistema a reducir la pobreza infantil que la adulta. En especial, las

[8] En el paquete denominado "Todas las prestaciones sociales" no se incluyen las pensiones de carácter contributivo.

[9] El efecto de las cotizaciones sociales parece estar sesgado ligeramente al alza debido a la normativa aplicable. Se cree que esto se debe a una subestimación de los salarios de la cola baja de la distribución en la *Encuesta de Condiciones de Vida,* lo que hace que las cotizaciones que les correspondan en el simulador resulten ser excesivamente altas en proporción al salario.

Gráfico 4

Efecto reductor de la pobreza infantil de las políticas monetarias en vigor en 2007 y 2012 (60 por ciento de la mediana)



Fuente: EUROMOD G1.0+.

prestaciones condicionadas por renta son significativamente más efectivas para reducir la pobreza adulta que la infantil. Estas políticas incluyen, principalmente, las prestaciones asistenciales por desempleo (subsidio) y las pensiones no contributivas.

La evolución temporal de la contribución de las distintas políticas de transferencias monetarias a reducir la pobreza infantil en los últimos años, como era de esperar, ha sido positiva (gráfico 4), ya que, como corresponde al papel de colchón económico de esas políticas, a raíz de la caída de las rentas de mercado con la crisis han aumentado los ingresos procedentes de prestaciones, lo que implica, ineludiblemente, un aumento en la capacidad del sistema para proteger de la pobreza a las familias. Como refleja el gráfico 4, entre 2007 y 2012 la contribución del sistema de prestaciones e impuestos a reducir la tasa de pobreza infantil cambió radicalmente: pasó de no tener efecto alguno a reducirla en un 18,9 por ciento. Este aumento está ligado principalmente a un aumento en la percepción de prestaciones sociales y, muy especialmente, de las universales, que incluyen las prestaciones contributivas por desempleo recibidas por los adultos del hogar, y que, claramente, representan una de las partidas con mayor papel amortiguador del efecto de la crisis sobre los ingresos de las familias con menores. Más recientemente, esto no ha evitado, sin embargo, que un número creciente de hogares hayan ido quedándose sin cobertura económica, al haber agotado el derecho a cobrar esas prestaciones por la prolongación de los períodos de desempleo de los adultos del hogar.

En la interpretación del papel de las distintas políticas de transferencias en la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza es importante tener en cuenta también que un sistema de prestaciones e impuestos no solo aspira a reducir la tasa de pobreza, sino también a mejorar el bienestar económico de los hogares pobres, aumentando su renta y disminuyendo, en consecuencia, la brecha de la pobreza[10] o la pobreza extrema. Así, cualquiera de las políticas de transferencias afectará al el número de pobres y a la intensidad de la pobreza, acortando la distancia entre los ingresos del hogar y el umbral de pobreza.

[10] La brecha de la pobreza es la distancia, en unidades de renta, entre la renta disponible de un individuo pobre y el umbral de la pobreza. Si sumamos las brechas de todos los individuos pobres podríamos obtener una aproximación al coste potencial, en unidades de renta, de situar a todos los pobres sobre el umbral de pobreza y, por tanto, de erradicarla.

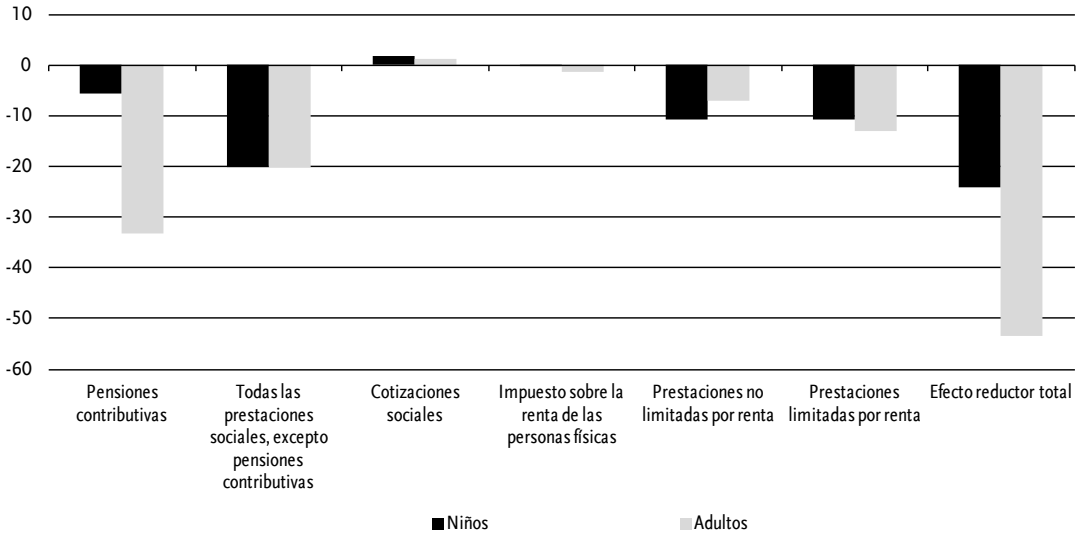
Si nuestro sistema de prestaciones no resulta tan efectivo para reducir la pobreza infantil como para reducir la adulta, resulta pertinente preguntarse si, al menos, resulta efectivo en reducir su intensidad. En el gráfico 5 presentamos el efecto de cada una de las políticas de transferencias monetarias sobre la intensidad de la pobreza, es decir, sobre un indicador que mide la dimensión de la brecha de pobreza (brecha sobre el total de brecha potencial que supondría que todos los hogares pobres no tuviesen ningún ingreso). Como se puede apreciar, también en esta dimensión el impacto de las pensiones contributivas es muy distinto para adultos y menores, ya que, de nuevo, las pensiones contributivas reducen en gran medida la intensidad de la pobreza adulta, pero muy poco la de la pobreza infantil. El resto de prestaciones monetarias contribuyen de manera muy similar a reducir la intensidad de la pobreza en lo que respecta a adultos y a menores, lo que probablemente refleje que sus cuantías no son muy distintas para familias con menores dependientes y para las que no los tienen.

Si atendemos a la naturaleza de las prestaciones, parece que las condicionadas por renta reducen más la intensidad de la pobreza adulta que las universales, mientras la efectividad de ambos tipos de prestaciones es similar en el caso de los menores. Probablemente, en el primer caso, por su baja cuantía y en el segundo porque casi no existen. De todos modos, las prestaciones con condición de renta reducen significativamente más la intensidad de la pobreza en los adultos que en los niños, mientras que las prestaciones contributivas por desempleo (incluidas en las no condicionadas por renta) reducen la intensidad de la pobreza infantil ligeramente más que la de la pobreza adulta.

Nuestros cálculos indican que la eficacia del sistema de prestaciones e impuestos para reducir la brecha de la pobreza infantil ha aumentado muy poco durante la crisis. Esto está ligado a que ha aumentado poco la capacidad de reducir la pobreza de las prestaciones sociales y no ha conseguido compensar la reducción en la eficacia de las pensiones contributivas, a pesar que se reduce el efecto regresivo de las cotizaciones sociales (gráfico 6). Así, el sistema conseguía reducir en un 22 por ciento la brecha de la pobreza infantil antes de la crisis y en 2012 ha pasado a reducirla en un 24,2 por ciento. Esto indica que, aunque el sistema de prestaciones es clave para la supervivencia de las familias con rentas más bajas que, de otra manera, serían extremadamente pobres, el colchón que proporcionan las prestaciones es claramente mejorable. Todo ello

Gráfico 5

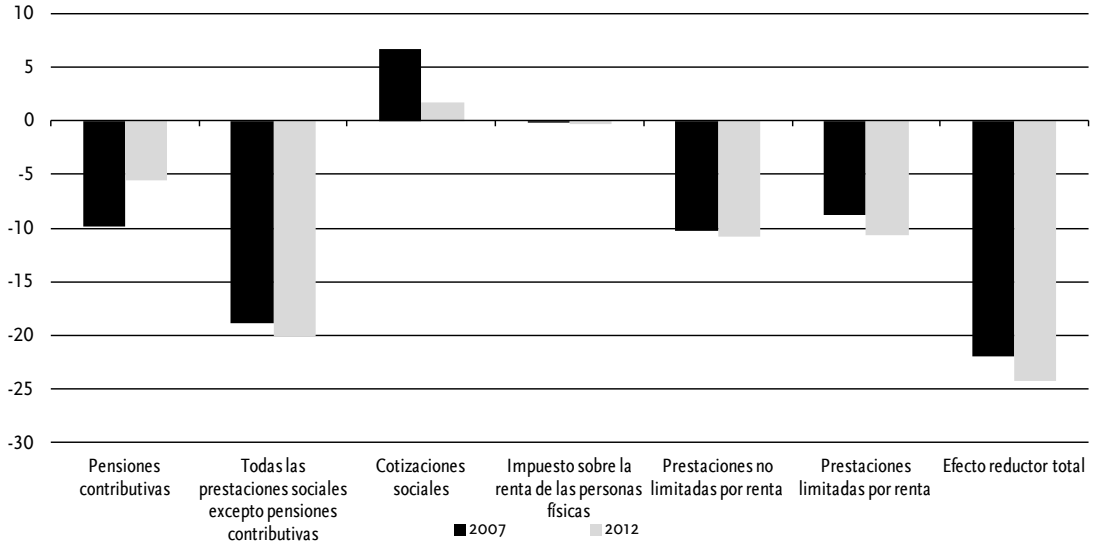
Efecto reductor de la brecha de la pobreza de las políticas de transferencias monetarias en vigor en 2012 (umbral 60 por ciento de la mediana)



Fuente: EUROMOD G1.0+.

Gráfico 6

Efecto reductor de la brecha de la pobreza infantil de las políticas monetarias en vigor en 2007 y 2012
(umbral 60 por ciento de la mediana)



Fuente: EUROMOD G1.0+.

contribuye a subrayar la relevancia del alarmante crecimiento de la pobreza severa durante la crisis y la insuficiencia de las redes de protección social para evitarlo.

Conclusiones

A pesar de las mejoras en los niveles de renta en muchos países ricos, la pobreza sigue teniendo una alta incidencia en la infancia, con una clara tendencia al alza. Este dato supone una grave señal de alerta para la intervención pública, no solo por la necesidad de mitigar los actuales problemas de vulnerabilidad social, sino también para prevenir riesgos sociales futuros. Existe suficiente evidencia de la desventaja que sufren en su vida adulta las personas que han experimentado la pobreza en su infancia, reflejándose en la calidad de sus empleos, en los niveles educativos alcanzados, en su estado de salud y, en general, en su situación social.

España ha sido tradicionalmente uno de los países con mayor riesgo de pobreza infantil. Las debilidades del mercado de trabajo, la especial vulnerabilidad de algunos hogares con niños y, sobre todo, la insuficiencia de la red de protección social, son algunos de los factores que explican ese mayor riesgo. Los datos sobre la pobreza infantil ofrecen un retrato claramente desfavorecedor de la realidad social española: la pobreza es una situación extendida en la infancia, mucho mayor que en la mayoría de países de la Unión Europea y con una marcada tendencia al alza, avivada por la severidad de la crisis económica. Todo ello no es ajeno a la singularidad del diseño de las políticas. La pobreza infantil en cada país es resultado de distintos procesos económicos, culturales y demográficos, pero también del modo en que se articulan tanto las prestaciones monetarias y los impuestos como los servicios básicos de bienestar social. La realidad española se caracteriza por una inversión de recursos públicos en la infancia netamente inferior a la del promedio de los países de nuestro entorno. La limitada inversión de recursos públicos en la infancia no significa, sin embargo, que las políticas públicas no influyan en la pobreza infantil. Su peso en las rentas de los hogares ha crecido notablemente con la crisis, aunque esto se ha debido a la caída de las rentas primarias de los hogares y no a un

aumento de la intensidad protectora del sistema. Las prestaciones reducen la pobreza infantil en casi un tercio, con un efecto especialmente relevante de las de carácter universal. Sin embargo, una proporción creciente de hogares con niños se está quedando sin cobertura económica, al haber agotado el derecho a prestaciones vinculadas a la participación en el mercado de trabajo.

El impuesto sobre la renta, especialmente importante para los hogares con niños por contener su diseño elementos que recogen características familiares, como reducciones en la base imponible y deducciones en la cuota, afecta poco a la pobreza infantil. Esto no significa que en el debate sobre las posibles reformas de la intervención pública para corregir la pobreza infantil no tengan relevancia los cambios en el impuesto. Se podrían reforzar algunos de los elementos más favorecedores de las familias con rentas bajas y, sobre todo, habría que ligar las posibles reformas en las prestaciones a mejoras de la capacidad recaudatoria del impuesto, que fueran, además, progresivas. Lo que parece claro es que las reformas más urgentes para reducir la pobreza monetaria en la infancia deben darse en la vertiente de las prestaciones sociales, pues cuanto mayor es su generosidad menor es la pobreza infantil y la gran mayoría de los países europeos tienen prestaciones universales por hijo. Tal relación debería obligar a revisar el actual sistema de prestaciones por hijo en España, impropio del nivel de renta del país y de su desarrollo democrático.

Bibliografía

Avram, S.; Levy, H.; Paulus, A. y H. Sutherland (2012), "Income redistribution in the European Union", trabajo presentado en la *32ª Conferencia General de la IARIW,* Boston.

Ayala, L.; Martínez, R. y M. Sastre (2006), *Familia, infancia y privación social,* Madrid, Fundación FOESSA.

Cantó, O. (2013), "La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos", *Papeles de Economía Española,* 135: 140-152.

— (2014), "La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución", en: Renes, V. (coord.), *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014,* Madrid, Fundación FOESSA – Cáritas (en prensa).

Cantó, O. y M. Mercader-Prats (2002), "Child poverty in Spain from the 70's to the 90's: a static and dynamic approach", *Journal of Applied Social Sciences Studies,* 122, 4: 543-578.

Cantó, O.; Gradín, C. y C. Del Río (2007), "What helps households with children in leaving poverty? Evidence from Spain", *Research on Economic Inequality,* 14: 1-29.

Cantó, O. y L. Ayala (2014), *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: Análisis de impacto,* Madrid, Unicef.

Cantó, O.; Ayala, L.; Adiego, M.; Levy, H. y M.M. Paniagua (2014), "Going regional: the effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain" en: Dekkers, G.; Keegan M. y C. O'Donoghue (eds.), *New Pathways in Microsimulation,* Surrey, Ashgate: 183-202.

Castañer, J.M.; Romero, D. y J.F. Sanz (2004), "Simulación sobre los hogares españoles de la reforma del IRPF de 2003. Efectos sobre la oferta laboral, recaudación, distribución y bienestar", *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 10/04.

Comisión Europea (2004), *Joint Report on Social Inclusion,* Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.

— (2013), *Statistics in Focus,* 4/2013.

Corak, M.; Lietz, C. y H. Sutherland (2005), "The impact of tax and transfer systems on children in the European Union", EUROMOD, *Working paper,* EM4/05.

Corak, M.; Curtis, L.J. y S. Phipps (2011), "Economic mobility, family background, and the well-being of children in the US and Canada", en: Smeeding, T.; Erikson, R. y M. Jantti (eds.), *Persistence, privilege and parenting: the comparative study of intergenerational mobility,* Nueva York, The Russell Sage Foundation: 73-108.

Díaz De Sarralde, S.; Picos, F.; Moreno, A.; Torrejón, L. y M. Antiqueira (2006), "La reforma del IRPF de 2007: una evaluación de sus efectos", *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales,* PT 26/06.

Ermisch, J.; Francesconi, M. y D.J. Pevalin (2001), *Outcomes for children of poverty,* Londres, Department for Work and Pensions.

Esping-Andersen, G. (1999), *Social foundations of postindustrial economies,* Oxford, Oxford University Press.

Figari, F.; Paulus, A. y H. Sutherland (2009), "Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective", EUROMOD *Working Paper,* EM6/09.

Förster, M. y M. Mira D'ercole (2005), "Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* 22.

Förster, M. y P. Whiteford (2009), "How much redistribution do welfare states achieve? The role of cash transfers and household taxes", *CESifo DICE Report,* 7, 3: 34-41.

Immervoll, H.; Levy, H.; Lietz, C.; Mantovani, D.; O'donoghue, C.; Sutherland, H. y G. Verbist (2006), "Household incomes and redistribution in the European Union: quantifying the equalizing properties of taxes and benefits", en: Papadimitriou, D.B. (ed.), *The distributional effects of government spending and taxation,* Nueva York, Palgrave Macmillan: 135-165.

Immervoll, H. y L. Richardson (2011), "Redistribution policy and inequality reduction in OECD countries: What has changed in two decades?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* 122.

Korpi, W. y J. Palme (1998), "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries", *American Sociological Review,* 63, 5: 661-687.

Kristjánsson, S.A. (2011), "Income redistribution in Iceland: development and European comparisons", *European Journal of Social Security*, 13, 4: 392-423.

Levy, H.; Matgasanis, M. y H. Sutherland (2013), "Towards a European Union child basic income? Within and between country effects", *International Journal of Microsimulation,* 6, 1: 63-85.

Marx, I.; Salanauskaite, L. y G. Verbist (2012), "The paradox of redistribution revisited: for what it matters, targeting is associated with higher levels of redistribution", trabajo presentado en la *32ª Conferencia General de la IARIW*, Boston.

Meil, G. (2006), "The evolution of family policy in Spain", *Marriage and Family Review,* 39, 3-4: 359-380.

Oliver, X. y A. Spadaro (2009a), "Work incentives, redistribution policies and the equity-efficiency trade off: Evidence from Spain", en: Zaidi, A.; Harding, A. y P. Willliamson, *New frontiers in microsimulation modelling,* Surrey, Ashgate: 155-184.

— (2009b), "GLADHISPANIA, un modelo de microsimulación del IRPF y de las cotizaciones sociales", en: Picos, F. y S. Díaz de Sarralde (coords.), *Las reformas fiscales bajo el microscopio. Microsimulación fiscal en España: datos, metodología y aplicaciones,* Madrid, Instituto de Estudios Fiscales: 159-178.

Paredes, R. (2006), "Efectos de la reforma del IRPF sobre el tratamiento de la familia", en: López, M. (ed.), *Familia y economía,* Madrid, Ediciones Cinca: 221-258.

Paulus, A.; Čok, M.; Figari, F.; Hegedüs, P.; Kump, N.; Lelkes, O.; Levy, H.; Lietz, C.; Lüpsik, S.; Mantovani, D.; Morawski, L.; Sutherland, H.; Szivos, P. y A. Võrk (2009), "The effects of taxes and benefits on income distribution in the enlarged EU", EUROMOD *Working Paper,* EM8/09.

Sanz, J.F.; Romero, D. y S. Álvarez (2008), *La protección de la familia en la Unión Europea: análisis comparado y simulación de reformas aplicadas a España,* Bilbao, Fundación BBVA.

Sutherland, H. y F. Figari (2013), "EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model", *The International Journal of Microsimulation,* 6, 1: 4-26.

Unicef (2005), "Child poverty in rich countries, 2004", *Innocenti Report Card,* 6.

— (2010a), "The Children Left Behind - New report on the most disadvantaged children in rich countries", *Innocenti Report Card,* 9.

— (2010b), *La infancia en España 2010-2011. 20 años de la Convención sobre Derechos del Niño: retos pendientes,* Madrid, Unicef-Comité Español.

— (2013), "Child well-being in rich countries: A comparative overview", *Innocenti Report Card,* 11.

Valiente, C. (1996), "The rejection of authoritarian policy legacies: Family policy in Spain, 1975-1995", *South European Society and Politics,* 1, 1: 95-114.

Vleminckx, K., y T.M. Smeeding (eds.) (2001), *Child well-being, child poverty, and child policy in modern nations: What do we know?,* Bristol, Policy Press.

Prestaciones familiares, distribución de la renta y pobreza: el impacto de las transferencias para niños pequeños en 23 países europeos♦

Michael Förster* y Gerlinde Verbist**

RESUMEN[1]

Las políticas públicas de apoyo a las familias con hijos en edad preescolar pueden adoptar la forma de prestaciones monetarias (como las prestaciones por hijo a cargo) o la de prestaciones en especie (tales como las escuelas infantiles). La mezcla de ambos tipos de medidas varía mucho internacionalmente. En este artículo se añade el valor imputado de los servicios a una renta del hogar "ampliada". De este modo, se pueden comparar los efectos distributivos de las prestaciones monetarias y en especie. El análisis tiene un carácter exploratorio, pues solo considera los efectos distributivos de primera ronda. Ambos tipos de medidas son redistributivos y reducen la pobreza infantil, aunque su relevancia varía mucho de unos países a otros.

1. Introducción

Las políticas públicas de apoyo a las familias con hijos en edad preescolar representan una notable inversión, que cumple simultáneamente varios fines sociales, tales como: una mejor educación y, en términos más generales, un mayor bienestar económico y social de los niños; una mejor conciliación de la vida familiar y la vida laboral en el caso de los padres; aminorar el riesgo de pobreza de las familias con niños; o reducir las barreras a la decisión de tener hijos. Sin embargo, también ocupan un lugar destacado en la lista de objetivos las consideraciones de equidad, es decir, las relacionadas con la medida en que el apoyo a las familias con hijos en edad preescolar contribuye a redistribuir los recursos y, de este modo, a reducir la desigualdad.

La mayor parte de la evidencia empírica sobre los efectos redistributivos del gasto público se basa casi exclusivamente en la renta *monetaria* del hogar, ignorando los servicios públicos de los que disfrutan los hogares. Tener esos servicios en cuenta, sin embargo, importa mucho, pues completa el retrato del esfuerzo público implicado. Investigaciones de la OCDE que imputan el valor de los principales servicios públicos (salud, educación, vivienda y asistencia social) y lo añaden a los ingresos de los hogares sugieren que esos servicios, en conjunto, contribuyen a reducir la desigualdad de ingresos entre un 20 y un 30 por ciento, dependiendo de la medida de desigualdad utilizada (OECD, 2011a). La cuestión es especialmente relevante en el ámbito de las políticas familiares. Si solo tenemos en cuenta las prestaciones monetarias (subsidios familiares, créditos

♦ Traducción del inglés de Juan Carlos Rodríguez.

* OCDE, División de Política Social (michael.forster@oecd.org).

** Universidad de Amberes (Bélgica), Centre for Social Policy (gerlinde.verbist@uantwerpen.be).

[1] Este artículo está basado en un estudio más amplio (Förster y Verbist, 2012), elaborado con ayuda financiera de la Unión Europea. Los puntos de vista expresados son los de los autores y no reflejan necesariamente los de sus instituciones respectivas.

fiscales para hogares con hijos…), despreciamos la aportación de los servicios públicos (tales como los jardines de infancia o las guarderías). Esta discrepancia produce un cálculo inexacto de los esfuerzos que hace cada país en este ámbito, de modo que los países que basan sus políticas familiares en las transferencias monetarias parecen más generosos y redistributivos, mientras que se dejan de reconocer los esfuerzos de los países que proporcionan apoyos en especie a las familias con hijos.

Este artículo compara los efectos distributivos de las transferencias monetarias con los de los servicios para niños pequeños en 23 países europeos. En la bibliografía sobre esta temática, suele usarse una variedad de argumentos a la hora de comparar ambos tipos de medidas: en general, hay algún acuerdo en que parecen más eficaces los servicios en términos de los *efectos en la oferta de trabajo*, mientras que son mejor valoradas las transferencias monetarias en términos de una *perspectiva de utilidad* pura. En el debate suelen perderse de vista los efectos de esas medidas en la distribución de la renta y en la pobreza. ¿Cuál de los dos tipos de medidas sale mejor parada cuando se tienen en cuenta las consideraciones de carácter distributivo?

Los análisis que siguen se centran en las familias con niños en edad preescolar, puesto que las políticas dirigidas a este grupo de edad suelen tener que elegir entre prestaciones monetarias o en especie. Dichos análisis se basan en una metodología de "renta ampliada", es decir, imputan un valor a los servicios públicos y los incluyen en la renta del hogar. Esto implica, necesariamente, partir de un conjunto de supuestos, relativos, por ejemplo, a cómo valorar esos servicios y cómo asignarlos a unas u otras partidas, o cómo tener en cuenta las diferentes necesidades. Además, no se pueden tener en cuenta las diferencias en la calidad de los servicios ni los efectos indirectos de las medidas (como los mayores ingresos derivados de una oferta de trabajo superior). Así pues, los análisis tienen que ser descriptivos, sin intentar identificar los factores causales de las pautas de redistribución descubiertas. Aun así, en términos de los resultados distributivos a corto plazo que podrían tener desplazamientos del gasto público entre las partidas de servicios y las de transferencias monetarias, los resultados presentados y discutidos más adelante pueden servir de orientación, ya que muchos países europeos se han adentrado en una senda de consolidación fiscal como consecuencia de la crisis financiera y económica, y varias de las medidas planificadas o debatidas se refieren a cuál sea la combinación adecuada entre transferencias monetarias y prestaciones en especie ligadas a los menores en el hogar, así como a la eficiencia de ambas.

El artículo comienza con una breve discusión de las principales cuestiones que plantea el debate sobre las transferencias monetarias o en especie en el ámbito de las políticas familiares. A continuación, el apartado 3 proporciona una visión general de los niveles de gasto público dirigido a las familias, comparando las prestaciones monetarias y en especie en los países considerados. El apartado 4 describe cómo se mide en nuestro análisis el valor de ambos tipos de transferencias a los niños pequeños. El tema del apartado 5 es el impacto, distributivo y en términos de pobreza, que tienen en los niños pequeños esas transferencias. El apartado 6 recoge las conclusiones.

2. ¿Prestaciones monetarias o en especie?

Los subsidios a las familias y los servicios a las familias pueden ser considerados como dos estrategias de política pública diferentes, pero complementarias, que pueden seguir los países para hacer frente a las presiones, frecuentemente opuestas, derivadas del cumplimiento de objetivos ligados al mercado de trabajo y de objetivos demográficos, tales como aumentar la tasa de actividad femenina o la tasa de empleo de las madres, tasas de fecundidad más elevadas, la conciliación del trabajo y la vida familiar, la equidad de género, la crianza parental, y el desarrollo infantil (Kamerman y Gatenio-Gabel, 2010; OECD, 2011b). El debate "prestaciones monetarias frente a servicios" gira en torno a la cuestión de cómo han de alcanzar las políticas públicas dichos objetivos, centrándose más en el uso de transferencias monetarias (que pueden destinarse a que las madres permanezcan en el hogar, y no trabajen fuera, o a mejorar su capacidad de adquirir servicios de cuidado infantil en el mercado) o, más bien, en el uso de los servicios.

En la bibliografía sobre el tema hay argumentos a favor y en contra de cada una de las

dos opciones[2]. Uno de los argumentos habituales a favor de las transferencias monetarias las relaciona con un mejor funcionamiento del mercado privado de provisión de servicios de cuidado infantil. Las transferencias monetarias pueden mejorar el acceso a ese mercado, lo que, a su vez, puede dar lugar a un aumento en la oferta de servicios, a una mejor respuesta del mercado a las preferencias de los consumidores, a una mayor competencia entre los oferentes privados, y, por tanto, a que sean más eficientes. Además, suele invocarse la libertad de elección como argumento a favor de transferencias monetarias no condicionadas, pues no limitan tanto el comportamiento de los agentes como lo hacen los servicios (o las transferencias condicionadas). La cuestión de la libertad de elección la han enfatizado muchos estudios (por ejemplo: Kamerman y Kahn, 1989; o Kamerman y Waldfogel, 2005).

Por otro lado, uno de los argumentos principales a favor de los servicios es que las transferencias monetarias pueden desincentivar la oferta de trabajo del miembro de la pareja que gana menos (con frecuencia, la madre), mientras que se cuenta con evidencia de que la disponibilidad de servicios de cuidado infantil incrementa las tasas de actividad de las madres (véase, por ejemplo, European Commission, 2009). Bassanini y Duval (2006) llegan a la conclusión de que "desde el punto de vista del incremento de la actividad y el empleo femeninos, los subsidios ligados a la provisión de servicios de cuidado infantil son preferibles a las prestaciones monetarias por hijo, pues solo los primeros aumentan el rendimiento que obtienen las madres de su participación en el mercado de trabajo". Otro de los argumentos contrarios a las transferencias monetarias plantea que los subsidios a la adquisición de servicios de cuidado infantil en el mercado pueden no bastar para pagar un cuidado infantil de alta calidad, lo que implicaría problemas de asequibilidad, acceso y calidad (Kamerman y Gatenio-Gabel, 2010). En términos del bienestar infantil, la bibliografía parece indicar que un cuidado infantil de alta calidad beneficia el desarrollo de los niños, con la excepción de los más pequeños (menores de un año) (véase, por ejemplo, Kamerman *et al.*, 2003; OECD, 2009).

En este debate no suele apelarse a consideraciones de índole distributiva relativas a los resultados de las medidas en términos de pobreza o desigualdad, a pesar de la prioridad real que otorgan a las consideraciones de equidad las políticas gubernamentales de primera infancia. En realidad, una encuesta reciente a 31 países de la OCDE sitúa a la "equidad" como la más importante de un conjunto de metas de política pública ligadas a la educación y a la asistencia social en la primera infancia, por delante de la "participación laboral de las madres" o el "reto demográfico", por ejemplo (OECD, 2012)[3]. El presente trabajo investiga los efectos distributivos que tienen en los niños pequeños las transferencias monetarias y las prestaciones en especie, y cómo ambos tipos de medidas contribuyen a reducir la pobreza infantil en 23 países europeos.

3. El gasto público en políticas familiares en los países de la OCDE

Las políticas familiares adoptan formas variadas. La Base de Datos sobre Familias de la OCDE distingue tres tipos de gasto[4]:

1) las transferencias monetarias ligadas a los hijos, destinadas a las familias con hijos, que incluyen deducciones fiscales por hijos, subsidios por permiso maternal o paternal, subsidios a las familias monoparentales, y pagos vinculados a la contratación de servicios de cuidado infantil;

2) el apoyo financiero a las familias mediante el sistema fiscal, por ejemplo, mediante desgravaciones tributarias o créditos fiscales por hijos; y

3) el gasto público en servicios a las familias con hijos, que consiste, sobre todo, en financiar directamente y/o subsidiar servicios de cuidado infantil (guarderías y

[2] Véase una revisión general del debate en Currie y Gahvary (2008).

[3] Los países eligieron a partir de una lista de metas de política pública, procedente de OECD (2006). Los 31 países mencionaron las "medidas de equidad", 26 mencionaron el "equilibrio entre el trabajo y otras actividades", 21 citaron la "participación laboral de la madres" y 13, el "reto demográfico" (OECD, 2012).

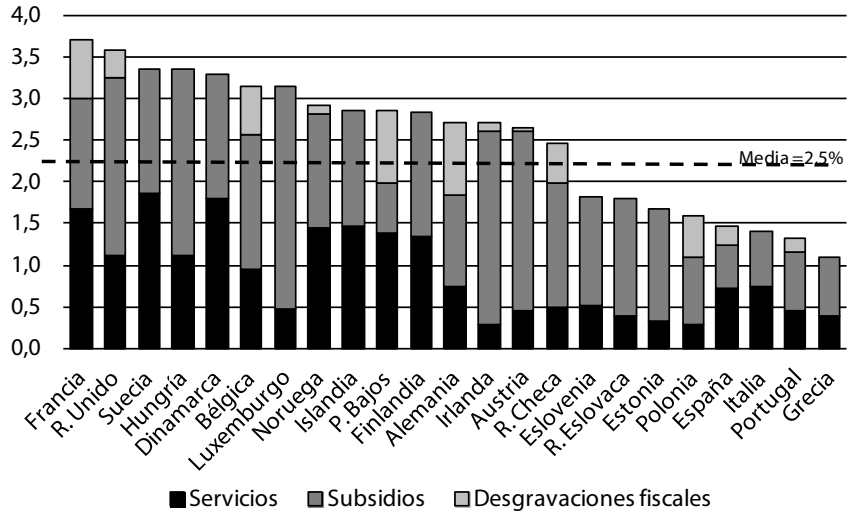
[4] La base de datos está disponible en: http://www.oecd.org/els/social/family/database. Estas formas específicas de gasto orientado a las familias se suman a otras medidas de gasto social, tanto en la forma de prestaciones monetarias (asistencia social, subsidio de desempleo) como de servicios (sanidad, vivienda social) de los que también pueden beneficiarse las familias con hijos a su cargo.

centros similares para niños menores de 4 años) y centros educativos para la primera infancia (por ejemplo, programas de educación preescolar, en centros con la condición de escuela o sin ella, y que sirven para preparar a los niños para la educación obligatoria (educación anterior a primaria o nivel 0 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, CINE). Las categorías correspondientes a la educación anterior a primaria y a los servicios de cuidado infantil suelen solaparse en los datos administrativos, y algunos países no las distinguen. Aquí las consideramos en conjunto, para evitar contar dos veces a los niños que disfrutan de esos servicios, y para obtener una imagen más comparable de los servicios proporcionados a los niños en edad preescolar.

Por término medio, esos tres tipos de gasto representan el 2,5 por ciento del PIB en los 23 países europeos estudiados (gráfico 1). El nivel más alto de gasto (superior al 3,5 por ciento) se da en Francia y el Reino Unido, mientras que los países de Europa del Sur se sitúan a la cola (con un gasto medio por debajo del 1,5 por ciento). En la mayoría de los países, la principal categoría de gasto la suponen las transferencias monetarias, seguidas de los servicios. Las desgravaciones fiscales se usan con menos frecuencia, aunque son relevantes en algunos países (los Países Bajos y Alemania). En términos de los niveles de gasto, no hay *trade-offs* entre las prestaciones familiares monetarias y las prestaciones en especie; más bien, los países con un nivel alto en las primeras también invierten más en servicios. Francia destaca por combinar niveles altos de gasto en ambas categorías. Los países nórdicos y los Países Bajos presentan un nivel alto de gasto en servicios, combinado con prestaciones monetarias en la media. Los países con niveles relativamente bajos de gasto en ambos tipos de prestaciones son los de Europa del Sur, Estonia, Polonia y la República Eslovaca.

Gráfico 1

Gasto público dedicado a las familias: servicios, subsidios y medidas fiscales, en porcentaje del PIB (2007)



Notas: El gasto es el exclusivamente destinado a las familias (pagos y asignaciones por hijo, subsidios por permiso de maternidad o paternidad, financiación de los servicios de cuidado infantil). El gasto correspondiente a otras áreas de política social como la sanidad y la vivienda también ayuda a las familias, pero no de manera exclusiva, por lo que no se incluye aquí. Los datos sobre desgravaciones fiscales no están disponibles para Estonia, Grecia, Hungría y Eslovenia.

Fuente: Elaboración propia (véase el apartado 1 de este artículo).

4. La medición de las transferencias monetarias y en especie destinadas a los niños pequeños

La mayoría de los estudios que investigan el impacto distributivo de las transferencias familiares se han fijado en el total de los subsidios a las familias (véase, por ejemplo, Förster y Toth, 2001; Immervoll *et al.*, 2001; Levy *et al.*, 2007; Matsaganis *et al.*, 2007; OECD 2011b). Nuestro análisis tiene, por una parte, un alcance más amplio, pues incluye transferencias monetarias y en especie. Por otra parte, lo tiene más limitado, pues solo estudiamos las transferencias relativas a niños en edad preescolar, es decir, menores de seis años. Ello requiere determinar el valor de las partidas presupuestarias de política familiar dirigidas a niños pequeños, así como los beneficios en especie derivados de los servicios públicos. Para lo primero, partimos del valor de las transferencias monetarias registradas en los datos disponibles. Los microdatos utilizados son las Estadísticas Europeas sobre Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC, siglas en inglés) correspondientes a 2007[5]. Los subsidios para hijos menores de seis años se calculan multiplicando los subsidios familiares totales que recibe el hogar por la proporción que representan los niños de 0 a 5 años en el total de hijos menores de 18 años que viven en el hogar.

El paso siguiente es el de añadir a la renta de los hogares el valor de los servicios gubernamentales para estimar la "renta ampliada". Esto plantea una colección de cuestiones metodológicas, ligadas, por ejemplo, a cómo valorar los servicios públicos y cómo repartir ese valor entre los individuos y entre los hogares[6]. La extensa bibliografía existente en este ámbito se ha centrado, sobre todo, en las principales categorías de gasto público, sanidad y educación, descuidando con frecuencia otros servicios como los de Educación y Cuidados para la Primera Infancia (ECEC, siglas en inglés). Entre los estudios comparativos internacionales que han analizado recientemente los efectos distributivos de los subsidios al cuidado infantil se encuentran OECD (2011a), Vaalavuo (2011), y Matsaganis y Verbist (2009). Estos trabajos indican que, en términos generales, incluir esos subsidios en la definición de renta del hogar tiende a reducir el grado de desigualdad de ingresos, así como el riesgo de pobreza. Los resultados dependen, sobre todo, de lo extendidos que estén esos subsidios, lo que puede reflejar, o no, la disponibilidad de servicios de ECEC. En este artículo llevamos a cabo un análisis similar, desarrollando el análisis presentado en OECD (2011a).

En lo que respecta a la valoración de los servicios públicos, nuestra investigación sigue el enfoque más habitual en la bibliografía, el de asumir que el valor de la transferencia a los beneficiarios es igual al del coste medio de producir los servicios públicos, descontando las aportaciones privadas. En otras palabras, asumimos que un euro empleado en proveer el servicio vale también un euro para los hogares o los individuos que disfrutan de esos servicios. Se trata de un supuesto laxo, pues implica no tener en cuenta las diferencias existentes en cada país y entre unos y otros países en lo relativo a la calidad y la eficiencia en la provisión de esos servicios. Esto plantea un inconveniente no menor a la hora de ofrecer una interpretación completa de los resultados del análisis que sigue a continuación, puesto que las cuestiones de calidad en los servicios asistenciales son cruciales para los resultados de las políticas públicas, y porque los costes de los presupuestos públicos son un aspecto clave en el proceso de toma de decisiones públicas (OECD, 2009 y 2012). Las cifras de gasto por usuario en educación anterior a primaria proceden de la Base de Datos de Educación de la OCDE, mientras que las de cuidado infantil proceden de diversas fuentes nacionales[7].

[5] Específicamente, la variable utilizada es HY050, que incluye asignaciones familiares o por hijos, pagos por nacimiento, y pagos por maternidad u otros relacionados con permisos de maternidad o paternidad. En el caso holandés, los pagos por maternidad o por permiso de maternidad o paternidad no están incluidos en este epígrafe, pues no se pueden separar las cantidades correspondientes de la variable salarial. En el caso alemán, la variable incluye también el monto del *Kindergeld* que se asigna mediante el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y que conforma el grueso de las desgravaciones fiscales familiares. En el caso español, incluye el crédito fiscal para las madres trabajadoras con niños muy pequeños. En consecuencia, los datos alemanes y españoles también incluyen las desgravaciones fiscales por hijos. Para otros países, esto no ha sido posible, desafortunadamente. Por ello, el esfuerzo monetario de esos países queda infraestimado, lo que es especialmente notable en el caso holandés.

[6] Para una discusión *in extenso* de esas cuestiones, véase, por ejemplo, Marical *et al*. (2008), OECD (2008), Aaberge *et al*. (2010), Paulus *et al.* (2010) y Verbist *et al.* (2012).

[7] Las estimaciones nacionales proceden de Vaalavuo (2011).

Para repartir el valor de los servicios públicos de ECEC entre la población, definimos como beneficiarios tanto a los niños que usan esos servicios como a sus padres, de modo que el valor de este tipo de servicio público puede ser asignado tanto al niño como a los padres. Como el valor de la prestación en especie se añade a la renta del hogar y se distribuye por igual entre los miembros del hogar, ambas asignaciones (a los padres o a los hijos) son equivalentes. Para identificar adecuadamente a los beneficiarios, se necesitaría, idealmente, información sobre si el usuario se beneficia de una asistencia subsidiada, sobre el tipo de cuidado infantil que se utiliza (esto es relevante en el caso en que distintas categorías reciban distintos tipos de subsidio), y sobre la intensidad de uso (número de horas, o disfrute a tiempo completo o a tiempo parcial). La imputación de las transferencias de ECEC se basa aquí en el número de horas de uso real de los servicios, pues es un modo de tener en cuenta las diferencias en la intensidad de uso. Las bases de datos utilizadas no permiten diferenciar entre servicios públicos y privados, lo que significa que, en algunos casos, se asigna un subsidio a familias que, en realidad, están adquiriendo un servicio privado. En los países en los que apenas hay oferta privada de estos servicios o dicha oferta está subsidiada por el Estado en su casi totalidad (como es el caso de los países nórdicos), esta cuestión no plantea mayores problemas. Sin embargo, podría dar lugar a contar dos veces las prestaciones en países como Francia, los Países Bajos y el Reino Unido, en los que muchos padres pagan a proveedores privados de servicios de cuidado infantil, pero el Estado les reembolsa parte de esos pagos a través del sistema fiscal (Vaalavuo, 2011). La educación anterior a primaria está, en general, muy subsidiada y es, por tanto, gratuita, pero los servicios de cuidado infantil para el grupo de edad de 0 a 2 años no siempre están subsidiados en esa misma medida, por lo que es frecuente que los usuarios paguen una cuota; no se

Cuadro 1

Tasas de inscripción en servicios de cuidado infantil y en preescolar de los menores de 6 años (2006)

	Cuidado infantil	*Educación preescolar (3 a 5 años)*			
	Menos de 3 años	*3 años*	*4 años*	*5 años*	*3 a 5 años*
Alemania	13,6	81,9	93,1	93,0	89,3
Austria	10,5	48,4	83,2	93,0	74,9
Bélgica	41,7	99,8	100,0	99,7	99,8
Dinamarca	63,0	93,7	93,4	85,1	90,7
Eslovenia	32,5	69,5	79,3	83,7	77,5
España	33,9	96,2	97,1	99,8	97,7
Estonia	36,0	80,7	86,1	88,7	85,2
Finlandia	26,3	62,5	68,8	72,1	67,8
Francia	42,9	99,3	100,7	100,8	100,2
Grecia	18,2	0,0	56,1	85,8	47,3
Hungría	10,5	71,6	92,8	96,1	86,8
Irlanda	25,2	1,9	46,9	99,5	49,4
Islandia	55,7	93,6	94,8	96,6	95,0
Italia	28,6	96,6	100,7	101,1	99,4
Luxemburgo	43,4	65,6	94,0	96,0	85,2
Noruega	42,3	86,8	91,8	93,0	90,5
Países Bajos	53,9	0,1	74,2	98,4	57,6
Polonia	8,6	29,7	41,2	51,3	40,7
Portugal	43,6	63,1	80,6	93,0	78,9
R. Checa	2,6	61,3	86,5	98,9	82,3
R. Eslovaca	4,9	59,7	73,1	85,4	72,7
R. Unido	39,7	79,3	91,0	101,3	90,5
Suecia	45,3	81,9	86,5	88,3	85,6
Media (Europa-23)	31,4	66,2	83,1	91,3	80,2

Fuente: OECD Family Database Indicator PF11.1 http://www.oecd.org/social/soc/oecdfamilydatabase.htm

ha podido tener en cuenta la distribución de estos pagos en la imputación. Como las cuotas dependen de los ingresos familiares en casi todos los países, lo anterior significa que los resultados que analizamos más adelante probablemente infraestiman los efectos distributivos de los subsidios de la ECEC. De ello ofrece un buen ejemplo un estudio reciente que compara los casos de Suecia y de Flandes, y que muestra que, efectivamente, las cuotas por cuidados infantiles son una función creciente de los ingresos familiares (Van Lancker y Ghysels, 2012). Como no disponemos de datos de gasto en servicios de cuidado infantil para Austria, Irlanda y Portugal, sus totales de ECEC tan solo incluyen la educación anterior a primaria.

El cuadro 1 muestra las tasas de inscripción de los menores de 6 años, que son los beneficiarios de la ECEC. Cerca de un 80 por ciento de los niños de 3 a 5 años en Europa están escolarizados en educación preescolar, y casi todos los países se caracterizan por el acceso universal a dicha educación de los que tienen entre 4 y 5 años. Las diferencias entre los países son mucho mayores respecto de los menores de 3 años. La cobertura en ese tramo de edad es máxima en Dinamarca. También se observan tasas de inscripción elevadas en los otros tres países nórdicos, los del Benelux, Francia y Portugal. Tasas mucho más bajas se observan en los países de Europa Central y del Este. Esas tasas están íntimamente ligadas a la oferta de plazas públicas de cuidado infantil para niños pequeños: el número de plazas disponibles, la dispersión geográfica y las horas de apertura de los centros explican, en gran medida, el acceso a esos servicios públicos y el uso que se hace de ellos. En nuestros resultados solo mostramos el impacto de la suma total de los servicios de cuidado infantil y de la educación anterior a primaria[8].

5. El impacto distributivo de las transferencias monetarias y en especie en los niños pequeños

Este apartado presenta los efectos distributivos que tienen las prestaciones monetarias y en especie para niños pequeños, es decir, a niños menores de 6 años. ¿Cómo se comparan ambos tipos de medidas en términos de su cuantía y de sus efectos reductores de la desigualdad y de la pobreza? Hay que hacer hincapié en que las estimaciones que siguen describen los efectos distributivos de *primer orden*[9], y que no recogen ulteriores efectos redistributivos de carácter indirecto. Esto es importante, en especial, al considerar los servicios que permiten a los padres ponerse a trabajar (o dedicar más tiempo a trabajar) y, por tanto, redundan en un aumento de los ingresos familiares.

5.1. Cuantía de las prestaciones

En conjunto, las prestaciones monetarias y en especie dirigidas a los niños pequeños representan, por término medio, un 15 por ciento de la renta familiar ampliada de los hogares con niños pequeños, con un peso mayor (56 por ciento) de las prestaciones por especie. En Suecia, Hungría, Finlandia y Noruega, el porcentaje de las prestaciones sobre la renta familiar ampliada de sus hogares es superior al 20 por ciento –esos países combinan generosas prestaciones de ambos tipos. La cuantía de las prestaciones en especie siempre supera a la de las monetarias, salvo en Austria, Estonia, Irlanda, y las repúblicas Eslovaca y Checa, países en los que pesan más las transferencias monetarias. En Alemania, Hungría, Luxemburgo y el Reino Unido, ambos tipos de medidas representan, más o menos, la misma proporción.

Las transferencias monetarias a niños pequeños se sitúan en un rango del 1 al 15 por ciento de la renta familiar ampliada en los países estudiados. Los porcentajes son altos en Hungría, en tres países nórdicos (Finlandia, Noruega y Suecia), en Austria y en Irlanda. Se observan niveles muy bajos en Europa del Sur y en los Países Bajos (en parte porque los datos no pudieron recoger las ventajas fiscales correspondientes). El gasto en servicios de ECEC se sitúa en un rango del 1,5 por ciento (Irlanda) al 20 por ciento (Suecia) de la renta familiar ampliada[10].

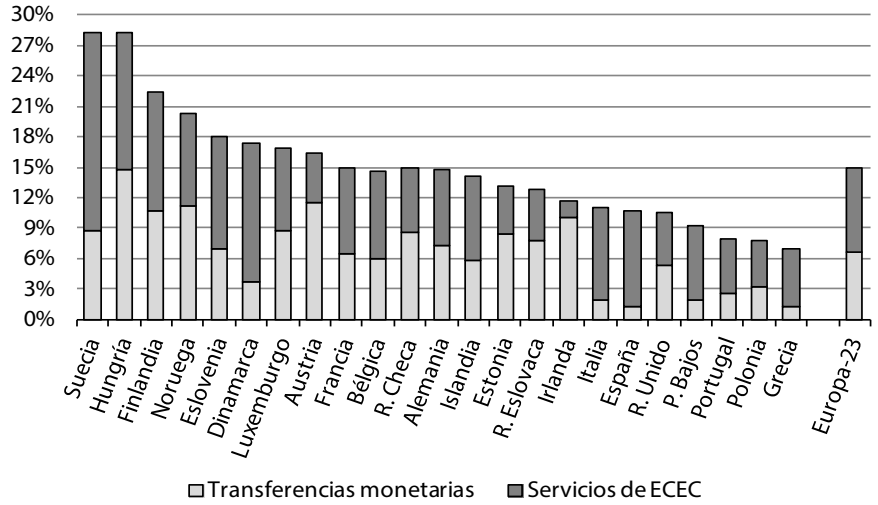
[8] Puede verse el detalle de los efectos de cada tipo de servicio por separado en Förster y Verbist (2012).

[9] La expresión "primer orden" significa que no se tienen en cuenta las posibles modificaciones del comportamiento de los individuos derivadas del acceso a los servicios que estudiamos, por ejemplo, las relativas a su oferta de trabajo.

[10] Como se ha indicado más arriba, la información sobre el gasto en servicios de cuidado infantil no está disponible en algunos países, lo que afecta la comparabilidad de los resultados. En particular, el gasto local en servicios de cuidado infantil es importante en varias regiones austríacas, pero no lo hemos podido incluir en los datos.

Gráfico 2

Cuantía de las prestaciones monetarias y en especie como porcentaje de la renta familiar ampliada de individuos residentes en hogares en los que está presente, al menos, un menor de 6 años (2007)



Nota: La renta ampliada es igual a la renta disponible más el valor de las prestaciones de ECEC en especie.

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC (2007) y de Förster y Verbist (2012).

Cuadro 2

Prestaciones monetarias y en especie destinadas a los niños pequeños en porcentaje de la renta familiar ampliada, según quintiles de la renta ampliada (2007)

	Q1	*Q2*	*Q3*	*Q4*	*Q5*	*Total*
Alemania	30,2	20,0	17,0	13,7	6,9	14,7
Austria	25,6	21,5	17,5	14,0	8,1	16,3
Bélgica	26,8	18,1	16,5	13,7	10,0	14,6
Dinamarca	28,5	21,1	18,6	18,1	13,5	17,3
Eslovenia	24,7	19,9	18,7	17,8	15,4	18,0
España	17,7	13,7	11,1	10,4	8,3	10,7
Estonia	30,2	18,3	16,7	12,9	8,9	13,1
Finlandia	33,0	27,5	24,2	24,3	16,8	22,5
Francia	21,4	21,2	16,2	14,0	10,1	15,0
Grecia	9,8	7,5	8,0	8,8	5,1	7,0
Hungría	39,7	36,0	31,8	29,3	19,0	28,2
Irlanda	29,4	18,4	12,6	9,2	5,7	11,6
Islandia	27,1	18,9	16,8	12,1	6,7	14,0
Italia	18,1	16,2	11,5	10,3	7,5	11,1
Luxemburgo	25,7	20,8	19,4	14,9	10,9	16,9
Noruega	31,9	25,3	20,6	19,7	15,5	20,3
P. Bajos	16,1	12,5	9,6	8,0	6,2	9,2
Polonia	14,1	10,8	8,1	7,8	5,3	7,7
Portugal	13,7	10,7	9,9	8,6	5,0	7,9
R. Checa	27,9	21,7	17,8	11,9	7,0	14,9
R. Eslovaca	21,6	16,2	13,7	13,0	7,9	12,9
R. Unido	22,1	15,6	11,9	9,0	6,2	10,6
Suecia	30,6	25,1	28,0	28,6	28,9	28,3
Europa-23	24,6	19	16,3	14,3	10,2	14,9

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC (2007), y Förster y Verbist (2012).

Al calcular el porcentaje que representan las prestaciones sobre la renta ampliada para cada quintil de ingresos por separado, emerge un patrón claro (cuadro 2): en todos los países, el total de las prestaciones para niños pequeños es una función decreciente de la renta, representando, por término medio, cerca de un cuarto de la renta ampliada para el 20 por ciento más pobre y menos de la décima parte para el 10 por ciento más rico. Para los hogares con ingresos bajos estas prestaciones representan una proporción especialmente alta (más de un tercio) en Finlandia y Hungría.

5.2. Los beneficiarios de las prestaciones monetarias y en especie para niños pequeños

Antes de abordar la cuestión de los efectos en la distribución de la renta y en la pobreza de las prestaciones monetarias y en especie para niños pequeños, presentamos los datos sobre la proporción de niños que se benefician de cada uno de los dos tipos de prestaciones. Calculamos los porcentajes para el total de la población infantil menor de 6 años, pero también para el subgrupo de los que pertenecen al quintil inferior de ingresos, pues así nos hacemos una idea de la importancia relativa de esas prestaciones para las familias pobres. El cuadro 3 muestra el solapamiento entre los beneficiarios de prestaciones monetarias y los de prestaciones en especie, tanto para el total de los menores de seis años (parte izquierda del cuadro) como para los niños en el quintil inferior de ingresos (parte derecha del cuadro). Por término medio, la mitad de los niños se benefician de los dos tipos de medidas en Europa.

A la hora de explicar estas cifras, desempeñan un papel relevante las elevadas tasas de escolarización en educación anterior a primaria de los niños de 3 a 5 años. Cerca de un 30 por ciento de estos menores se beneficia solo de transferencias monetarias, mientras que el porcentaje de los que se benefician de servicios pero no de prestaciones monetarias se limita al 9 por ciento. De todos los niños pequeños, un 10 por ciento no se beneficia de ninguno de los dos tipos de medidas. Este patrón varía mucho de un país a otro: el porcentaje de beneficiarios de ambos tipos de medidas destaca en Bélgica, Dinamarca, Alemania, Islandia, Países Bajos y Suecia (cifras superiores al 70 por ciento); en estos países, es, en gene-

Cuadro 3

Solapamiento entre los perceptores de prestaciones monetarias y en especie, en porcentaje de los menores de 6 años, total y quintil inferior de ingresos (2007)

	Total				*Quintil inferior*			
	Ninguna	*Solo monetarias*	*Solo en especie*	*Ambas*	*Ninguna*	*Solo monetarias*	*Solo en especie*	*Ambas*
Alemania	1,9	22,8	0,2	75,0	2,1	32,3	0,6	65,0
Austria	2,2	46,2	0,8	50,7	2,9	61,2	2,1	33,9
Bélgica	1,6	18,9	1,3	78,2	1,2	41,9	1,1	55,8
Dinamarca	2,1	8,3	0,8	88,8	8,9	16,6	4,9	69,7
Eslovenia	1,2	28,7	4,4	65,7	1,1	54,8	0,9	43,2
España	17,2	7,5	57,4	17,9	32,0	6,2	54,4	7,4
Estonia	2,0	39,2	0,2	58,7	0,1	52,4	0,0	47,6
Finlandia	0,0	35,3	0,1	64,6	0,0	76,9	0,0	23,1
Francia	4,7	19,2	10,8	65,3	4,1	32,4	5,4	58,1
Grecia	33,1	16,4	34,8	15,7	46,1	24,2	22,4	7,3
Hungría	1,2	34,8	0,6	63,5	1,9	62,0	0,0	36,1
Irlanda	0,0	68,3	0,0	31,7	0,0	87,2	0,0	12,8
Islandia	0,9	20,3	1,7	77,2	0,4	33,1	2,5	64,1
Italia	14,3	17,9	29,7	38,1	23,0	28,2	34,2	14,6
Luxemburgo	2,0	24,6	0,7	72,7	4,1	36,6	0,6	58,7
Noruega	2,1	32,9	1,2	63,8	5,2	55,5	2,2	37,2
P. Bajos	4,9	13,6	1,5	80,0	6,3	21,0	0,0	72,7
Polonia	24,7	49,1	13,3	12,9	12,8	76,8	1,9	8,5
Portugal	4,4	43,3	6,6	45,8	5,8	64,6	0,8	28,8
R. Checa	2,0	44,9	2,8	50,3	1,8	60,8	0,6	36,8
R. Eslovaca	1,6	48,7	1,1	48,7	0,9	66,6	0,0	32,5
R. Unido	2,4	44,0	1,3	52,3	3,1	61,6	1,0	34,3
Suecia	8,1	11,2	1,9	78,8	15,8	32,6	6,6	45,0
Europa-23	5,8	30,3	7,5	56,4	7,8	47,2	6,2	38,8

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC (2007), y Förster y Verbist (2012).

ral, muy baja la proporción de los que solo se benefician de servicios o de ninguna de las dos medidas. Grecia, Polonia y España muestran un patrón totalmente diferente: los niños que reciben ambos tipos de prestaciones forman un grupo relativamente pequeño (inferior al 20 por ciento del total), siendo la categoría dominante en España y Grecia la de "solo en especie"[11], y la de "solo monetarias" en Polonia.

Si nos centramos en el quintil inferior de ingresos (parte derecha del cuadro 3), observamos un patrón algo diferente: el grupo que utiliza ambos tipos de medidas es, en general, más reducido que en el total de los menores de 6 años, y el que solo cuenta con prestaciones monetarias es más amplio. Esto último sucede, sobre todo, en países como Irlanda y Polonia (con porcentajes cercanos al 90 y al 80 por ciento, respectivamente), en los que el uso de servicios de ECEC es relativamente limitado y/o está concentrado en las familias de ingresos altos.

[11] En ambos países, el peso de las transferencias monetarias es muy bajo en comparación internacional (Figari *et al.*, 2009).

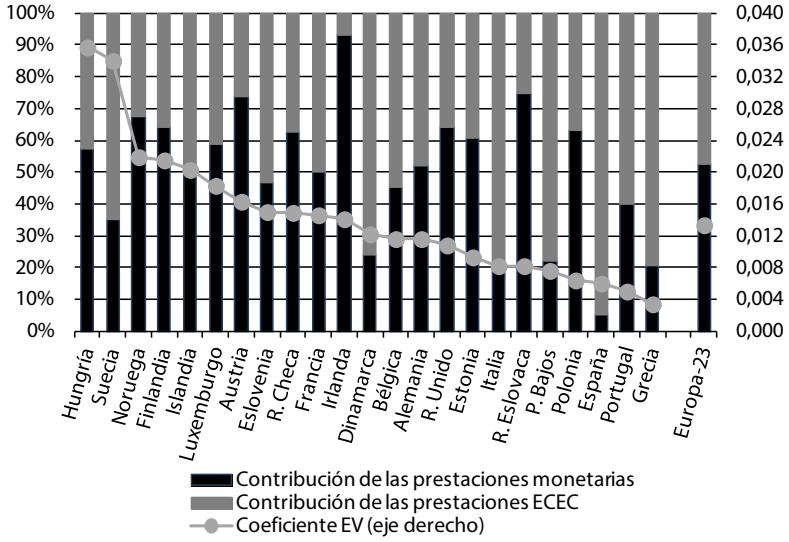
5.3. La reducción de la desigualdad

Para estimar cuál de los dos tipos de medidas, las prestaciones monetarias o en especie, tiene un efecto de primer orden más fuerte en la reducción de la desigualdad, calculamos el índice de Equidad Vertical (EV). El coeficiente VE es un indicador del efecto redistributivo de los beneficios fiscales (Reynolds-Smolensky, 1977; aplicaciones recientes en OECD, 2011a; Immervoll y Richardson, 2011). Mide el cambio en el indicador de desigualdad que se produce al pasar de medirlo según la renta antes de impuestos y beneficios fiscales a medirlo después de impuestos y beneficios fiscales (sin reordenación de unidades de ingreso): EV=G(X)-G(Y), expresión en la que G() es el índice de Gini, X es la renta antes de impuestos y beneficios fiscales e Y es la renta después de impuestos y beneficios fiscales.

El índice EV para el total de los dos tipos de medidas es igual a la suma del índice EV para cada una de ellas siempre que X represente el mismo concepto de renta para todos los tipos de

Gráfico 3

Coeficiente de Equidad Vertical del total de prestaciones monetarias y en especie para niños pequeños y contribución relativa de ambos tipos de medidas en dicho coeficiente (2007)



Nota: Los países están ordenados según el valor decreciente del coeficiente EV.

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC (2007), y Förster y Verbist (2012).

medidas (véase, por ejemplo, Lambert, 2001). El gráfico 3 muestra el coeficiente EV para los dos tipos de medidas juntas, así como la contribución relativa a la equidad vertical de las prestaciones monetarias y en especie, respectivamente. Consideradas en conjunto, su aportación a la reducción de la desigualdad alcanza los valores más altos en Hungría y en Suecia (EV cercana a 0,035), mientras que alcanza los más bajos en Europa del Sur. Por término medio, en Europa cada tipo de medida contribuye a cerca de la mitad de la EV. En Austria, Irlanda y la República Eslovaca dominan las transferencias monetarias en la redistribución (suponen el 70 por ciento o más de la EV), mientras que en Dinamarca, España, Grecia, Italia y los Países Bajos la aportación correspondiente a las prestaciones en especie es máxima.

Cuadro 4

Tasa de pobreza de los menores de 6 años, antes y después de las prestaciones monetarias y en especie

	Punto de llegada (renta ampliada)	*Antes de transferencias monetarias y en especie*	*Antes de transferencias en especie*	*Antes de transferencias monetarias*
Alemania	6,5	16,3	10,3	10,6
Austria	8,6	22,9	11,4	18,1
Bélgica	7,3	17,9	13,9	12,1
Dinamarca	4,1	9,4	6,2	4,1
Eslovenia	4,5	12,5	7,0	7,6
España	9,5	14,4	14,4	9,8
Estonia	9,9	15,2	11,2	13,0
Finlandia	3,3	17,2	4,9	12,9
Francia	3,4	12,6	6,5	6,6
Grecia	13,8	15,7	15,2	14,2
Hungría	5,6	31,9	13,1	19,4
Irlanda	11,5	22,4	10,8	21,1
Islandia	5,6	18,5	11,6	12,7
Italia	10,2	18,7	15,7	11,4
Luxemburgo	4,5	19,9	11,7	14,5
Noruega	7,4	20,7	10,4	17,5
P. Bajos	4,2	8,5	7,3	4,7
Polonia	12,6	18,4	14,7	16,5
Portugal	9,8	12,1	11,4	10,3
R. Checa	6,7	18,4	9,6	14,4
R. Eslovaca	8,6	19,6	10,5	17,5
R. Unido	13,9	22,6	15,9	20,3
Suecia	3,3	14,3	6,7	4,9
Europa-23	8,5	17,9	11,7	13,5

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC (2007).

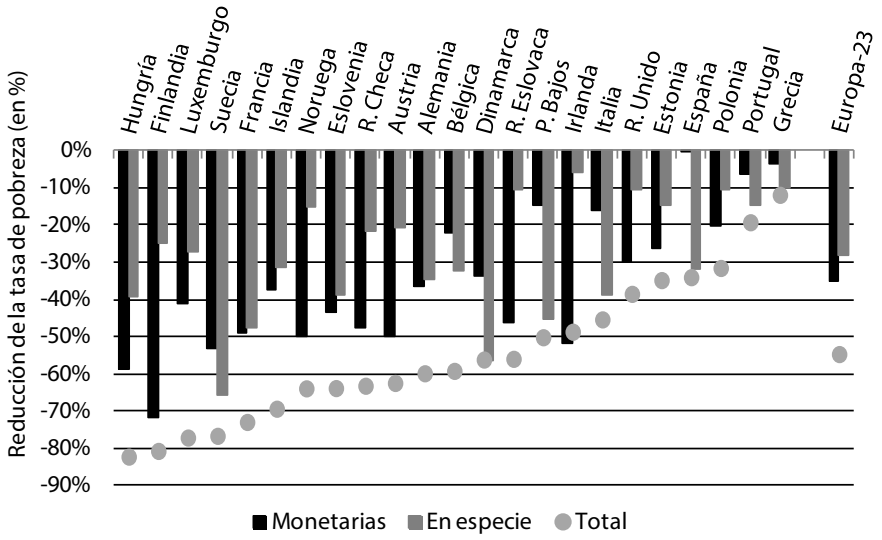
5.4. El impacto en la pobreza de los niños pequeños

El coeficiente de Equidad Vertical ofrece una imagen general, para el conjunto de la población, de los efectos redistributivos de las medidas que analizamos, pero conviene considerar por separado a la población de rentas más bajas, haciendo uso de indicadores de pobreza[12]. En lo que sigue, situamos el umbral de pobreza en la mitad de la mediana de los ingresos equivalentes del hogar. Nuestros cálculos muestran que el conjunto de las prestaciones que estudiamos reducen la pobreza de los niños pequeños a la mitad: sin esas medidas, sería pobre, por término medio, el 18 por ciento de los niños pequeños, mientras que solo lo es un 9 por ciento después de tenerlas en cuenta (cuadro 4). La pobreza infantil pretransferencias alcanza su valor máximo en Hungría (32 por ciento) y el mínimo en Dinamarca y los Países Bajos (menos del 10 por ciento). La pobreza infantil postransferencias alcanza el valor más bajo en Finlandia, Suecia y Francia (por debajo del

[12] OECD (2011b) y UNICEF (2010) examinan el impacto de los impuestos y las prestaciones en la pobreza infantil comparando las tasas de pobreza que se darían, hipotéticamente, si la renta de los hogares solo estuviera determinada por fuentes de ingresos de mercado con las que pueden calcularse a partir de la renta disponible. Las cifras presentadas en ambos textos se refieren a los efectos de todos los impuestos y todas las prestaciones, mientras que nuestro foco está puesto en las prestaciones dirigidas a los menores de 6 años.

Gráfico 4

Reducción de la tasa de pobreza de niños pequeños debida a prestaciones monetarias y en especie (servicios de ECEC) destinadas a niños pequeños (2007)



Nota: La tasa de pobreza se define como el porcentaje de niños pequeños que viven en hogares cuyo ingreso equivalente es inferior al 50% de la mediana de la renta correspondiente (se usa un umbral de pobreza 'flotante'; véase OECD, 2011a). Para calcular la reducción, se comparan las tasas de pobreza postransferencias con las tasas de pobreza pretransferencias.

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC (2007), y Förster y Verbist (2012).

4 por ciento) y los valores más altos en el Reino Unido y Grecia.

El gráfico 4 recoge las tasas de reducción de la pobreza de los niños pequeños. En general, la reducción de la pobreza que se consigue mediante las prestaciones infantiles de carácter monetario o en especie es muy elevada (por encima del 70 por ciento) en los países nórdicos, Hungría, Luxemburgo y Francia, y comparativamente baja (de 20 por ciento o menos) en Portugal y Grecia. Por término medio, la reducción de la pobreza lograda mediante las prestaciones monetarias es algo más importante que la conseguida mediante las prestaciones en especie, si bien este patrón es todavía más nítido 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 de la pobreza mayor que el de las prestaciones monetarias. También en Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia son más potentes las prestaciones en especie a la hora de reducir la pobreza de los niños pequeños. Para ambos tipos de medidas, parece claro que cuanto mayor es el nivel de gasto, mayor es su capacidad para reducir la pobreza (véase, también, el gráfico 2).

6. Resumen y conclusiones

Las investigaciones sobre el impacto distributivo de las políticas familiares dirigidas a los niños en edad preescolar se han limitado a estudiar los efectos de las transferencias monetarias. Sin embargo, en este ámbito también desempeñan un papel redistribuidor los servicios públicos (OECD, 2011a), y no todos los países recurren a ellos en la misma medida. Todos los países desarrollados combinan las transferencias monetarias y en especie, aunque las proporciones de ambas varían muchísimo, de una ratio de 10/90 a una de 80/20. Los países que recurren más a las transferencias monetarias que a los servicios pueden aparecer como más redistribuidores en los análisis tradicionales, los que se limitan a estudiar las prestaciones monetarias. Por ello, es importante

incluir ambas vías de gasto (monetario, en especie) en el análisis.

¿Cuánta redistribución se consigue mediante esas dos líneas de política familiar en los países europeos? ¿Cuál de ellas, las prestaciones monetarias o en especie, funciona mejor desde el punto de vista de la redistribución y de la reducción de la pobreza? En la bibliografía teórica y empírica sobre esta materia encontramos argumentos a favor o en contra de uno u otro tipo de prestaciones. Esos argumentos tienen en cuenta los efectos en el empleo, consideraciones de utilidad o de libertad de elección, el bienestar y el desarrollo infantil, etc. Raramente se invocan consideraciones redistributivas, tanto en términos de desigualdad como de pobreza. Este artículo intenta cubrir este hueco, haciendo uso de datos recientes procedentes de encuestas a hogares en 23 países europeos y centrándose en las transferencias monetarias y de servicios dirigidas a menores de 6 años.

Seguimos una metodología de "renta ampliada", es decir, imputamos el valor de los servicios públicos de cuidado infantil y de educación temprana y lo incluimos en el presupuesto del hogar. A la hora de interpretar los resultados del análisis, se impone el caveat de que no se han podido tener en cuenta las diferencias de calidad en la prestación de los servicios, tanto las existentes entre países como las existentes en el interior de cada país. Además, los resultados que mostramos aquí se refieren al impacto redistributivo de primer orden y a corto plazo que tienen las transferencias, pero no tienen en cuenta los efectos de segundo orden y/o indirectos en la oferta de trabajo, la fecundidad o el desarrollo infantil.

En coherencia con otros estudios anteriores de temática similar, hemos encontrado que las transferencias monetarias a los niños pequeños reducen la desigualdad y la pobreza. La magnitud del efecto depende de la cuantía de las prestaciones, así como de las características del sistema (por ejemplo, si se trata de prestaciones en función de la renta familiar o no, o según varían las prestaciones en función de la edad de los hijos y su número) y de la posición de las familias con hijos pequeños en la distribución de ingresos. Pero también reducen la desigualdad y la pobreza las prestaciones ligadas al uso de servicios de Educación y Cuidados para la Primera Infancia (ECEC). Una comparación directa de ambos tipos de medidas revela que, en la mayoría de los países, las prestaciones monetarias y en especie contribuyen en similar medida a la reducción de la desigualdad (medida con el coeficiente de Equidad Vertical). Sin embargo, en algunos países (Austria, Irlanda y la República Eslovaca), predominan los efectos redistributivos de las transferencias monetarias, mientras que en otros (Dinamarca, España, Grecia, Italia y los Países Bajos) la aportación a la equidad vertical es mayor en el caso de las prestaciones en especie.

En términos de la reducción de la pobreza, son mayores los efectos de las transferencias monetarias que los de las prestaciones en especie en todos los países, con las notables excepciones de España y Estonia. Las transferencias monetarias a los niños pequeños tienden a reducir más la pobreza que los servicios, en especial, en Austria, las repúblicas Checa y Eslovaca, Finlandia, Irlanda, Noruega y el Reino Unido. Sin embargo, en cerca de un tercio de los países europeos estudiados, son más potentes, a la hora de la reducir la pobreza, las prestaciones en especie; se trata de los países de Europa del Sur, de Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia. Por supuesto, la reducción de la desigualdad y la de la pobreza son solo dos de los muchos objetivos que persiguen los gobiernos en el marco de sus políticas familiares, y en particular en el ámbito del cuidado infantil.

En la actualidad, muchos países de la OCDE han iniciado una senda de consolidación fiscal tras la crisis financiera y económica. Algunas de las medidas planificadas y en discusión se refieren a las dosis correspondientes de transferencias monetarias o en especie ligadas a la infancia, así como a la eficiencia de ambas. En términos de los resultados distributivos a corto plazo de posibles desplazamientos de gasto entre las partidas de servicios y las de prestaciones monetarias, los resultados presentados y discutidos en este artículo pueden servir de orientación, aunque necesitan el complemento de un análisis más detallado de los efectos de segundo orden, especialmente los relativos a las decisiones ligadas a la oferta de trabajo.

Bibliografía

Aaberge, R.; Bhuller, M.; Langørgen, A., y M. Mogstad (2010), "The distributional impact of

public services when needs differ", *Journal of Public Economics*, 94: 549-562.

Bassanini, A. y R. Duval (2006), "Employment patterns in OECD Countries – Reassessing the role of policies and institutions", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 35.

Currie J. y F. Gahvary (2008), "Transfers in cash and in-kind: Theory meets the data", *Journal of Economic Literature*, 46, 2: 333-383.

European Commission (2009), *The Provision of Childcare Services – A Comparative Review of 30 European Countries*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.

Figari, F.; Paulus, A. y H. Sutherland (2009), "Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective, EUROMOD, *Working Paper*, EM6/09.

Förster, M.F. e I.G. Toth (2001), "Child poverty and family transfers in the Czech Republic, Hungary and Poland", *Journal of European Social Policy*, 11, 4: 324-341.

Förster, M. y G. Verbist (2012), "Money or kindergarten? Distributive effects of cash versus in-kind transfers for young children", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 135.

Immervoll, H. y L. Richardson (2011), "Redistribution policy and inequality reduction in OECD countries: what has changed in two decades?" *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 122.

Immervoll, H.; Sutherland, H. y K. De Vos (2001), "Reducing child poverty in the European Union: the role of child benefits", en Vleminckx, K. y T. Smeeding (eds.), *Child poverty, child well-being and child policy in modern nations: What do we know?*, Bristol, Policy Press.

Kamerman S.B. y A.J. Kahn (1989), "Child care and privatization under Reagan", en Kamerman, S.B. y A.J. Kahn (eds.), *Privatization and the welfare state*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Kamerman S.B. y J. Waldfogel (2005), "Market and non-market institutions in early childhood education and care", en Nelson, R. (ed.), *Market and non-market institutions*, Nueva York, Russel Sage Foundation.

Kamerman, S.B. y S. Gatenio-Gabel (2010), "Cash vs. care: a child and family policy issue", en Sipilä, J.; Repo, K. y T. Rissanen (eds.), *Cash-for-childcare: The Consequences for caring mothers,* Londres, Edward Elgar: 6-20.

Kamerman, S.B.; Neuman, M.; Waldfogel, J. y J. Brooks-Gunn (2003), "Social policies, family types and child outcomes in selected OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 6.

Lambert, P. (2001), *The distribution and redistribution of income,* Manchester, Manchester University Press.

Levy, H.; Lietz, C. y H. Sutherland (2007), "Swapping policies: alternative tax-benefit strategies to support children in Austria, Spain and the UK", *Journal of Social Policy*, 36, 4: 625-647.

Maricał, F.; Mira d'Ercole, M.;Vaalavuo, M. y G. Verbist (2008), "Publicly-provided services and the distribution of households' economics resources", *OECD Economic Studies,* 44, 1: 9-47.

Matsaganis, M.; O'Donoghue, C.; Levy, H.; Coromaldi, M.; Mercader-Prats, M.; Rodrigues, C.; Toso, S. y P. Tsakloglou (2007), "Family transfers and child poverty in Greece, Italy, Spain and Portugal", en Bargain, O (ed.), *Micro-simulation in action: Policy analysis in Europe using EUROMOD*, Oxford, Elsevier: 121-124.

Matsaganis, M. y G. Verbist (2009), "Distributional effects of publicly funded childcare", en Ward, T.; Lelkes, O.; Sutherland, H. e I. Toth (eds.), *European inequalities. social inclusion and income distribution in the European Union,* Budapest, Tárki: 177-185.

OECD (2006), *Starting strong II. Early childhood education and care*, París, OECD.

— (2008), *Growing unequal? income distribution and poverty in OECD countries*, París, OECD.

— (2009), *Doing better for children*, París, OECD.

— (2011a), *Divided we stand. Why inequality keeps rising*, París, OECD.

— (2011b), *Doing Better for Families*, París, OECD.

— (2012), *Starting strong III – a quality toolbox for early childhood education and care*, París, OECD.

Paulus, A.; Sutherland, H. y P. Tsakloglou (2010), "The distributional impact of in-kind public benefits in European countries", *Journal of Policy Analysis and Management*, 29, 2:243-266.

Reynolds, M. y E. Smolensky (1977), *Public expenditures, taxes, and the distribution of income: The United States, 1950, 1961, 1970,* Nueva York, Academic Press.

UNICEF (2010), "The children left behind. a league table of inequality in child well-being in the world's rich countries", *Innocenti Report Card*, 9.

Vaalavuo, M. (2011), *Towards an improved measure of income inequality. The impact of public services in income distribution. An international comparison,* Tesis doctoral, Florencia, European University Institute.

Van Lancker, W. y J. Ghysels (2012), "Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders", *Acta Sociologica*, 55, 2: 125-142.

Verbist, G.; Förster, M. y M. Vaalavuo (2012), "The impact of publicly provided services on the distribution of resources: review of new results and methods", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 130.

La lucha contra la pobreza infantil desde la Unión Europea

Emma Cerviño Cuerva*

RESUMEN

La pobreza infantil ha aumentado en la UE a lo largo de la actual crisis económica, pero ya había alcanzado cotas elevadas en el último ciclo expansivo, lo que plantea a la UE un importante reto para los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Como respuesta, la Comisión Europea aprobó en 2013 la recomendación "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas". El presente artículo trata de responder a las siguientes preguntas. ¿Estamos ante una verdadera apuesta por combatir la pobreza infantil? ¿Se podía haber hecho más? Y en caso afirmativo, ¿qué margen de maniobra tiene la UE para emprender medidas de mayor calado? Para responderlas, el artículo analiza la evolución de la política europea contra la pobreza infantil en las últimas décadas para hacer un balance más ajustado de sus logros y de sus deficiencias. Del análisis se desprende que esas políticas han ido ganando importancia, pero queda camino por recorrer. En el artículo se enfatizan dos de los aspectos más controvertidos: los mecanismos de gobernanza y la adecuación de los indicadores europeos.

1. Introducción

Desde que comenzó la crisis económica en 2008, el porcentaje de menores que viven en familias en situación de riesgo de pobreza y exclusión en la Unión Europea (UE) ha aumentado 1,5 puntos porcentuales, hasta llegar a afectar al 28 por ciento de la población menor de 18 años en 2012 (frente al 24 por ciento de la población adulta). El porcentaje de población mayor de 65 años en situación de pobreza, en cambio, ha llegado incluso a descender en el mismo período pasando del 23,3 por ciento en 2008 al 19,2 por ciento en 2012. Estos datos ponen de manifiesto que se está produciendo una brecha generacional: el riesgo de pobreza aumenta entre la población infantil, mientras que disminuye entre la población de mayor edad, invirtiendo así la situación de décadas anteriores. Se trata de una situación preocupante si tenemos en cuenta que, tal y como indican numerosos estudios[1], las situaciones de pobreza en edades tempranas tienen un impacto a largo plazo en los menores que las padecen, lo que implica un alto riesgo de que un problema coyuntural, consecuencia de la crisis económica, pase a convertirse en estructural, perpetuando en el tiempo los niveles de pobreza y, por ende, de desigualdad que llevan aparejados.

Ahora bien, la pobreza infantil no es un problema nuevo: ya en el último ciclo expansivo el porcentaje era elevado, alcanzando una tasa del 26,4 por ciento en 2007. La persistencia de situaciones de pobreza entre la población infantil, y su agravamiento en los últimos años, supone el cuestionamiento de la política de inclusión social de la UE, así como un importante reto para los objetivos planteados en su Estrategia Europa 2020, entre los que se encuentra reducir la pobreza y la exclusión social. En respuesta a esta situación, la Comisión Europea aprobó en 2013 la recomendación "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas" (Comisión Europea, 2013b).

* Doctora miembro del Instituto Carlos III-Juan March de Ciencias Sociales (IC3JM).

[1] Véase al respecto Haveman y Wolfe (1994) y Mayer (1997).

¿Estamos ante una verdadera apuesta por combatir la pobreza infantil? ¿Se podía haber hecho más? Y en caso afirmativo, ¿qué margen de maniobra tiene la UE para emprender medidas de mayor calado?

Para responder estas preguntas, se hace indispensable analizar la evolución de la política europea contra la pobreza infantil a lo largo de las últimas décadas[2]. Conocer sus orígenes, encuadrados en el proceso de inclusión social, permitirá hacer un balance más ajustado de sus logros y de sus deficiencias, con el propósito, en última instancia, de sugerir propuestas de mejora y plantear interrogantes que den pie a futuros trabajos sobre este tema.

Siendo este el objetivo central de este artículo, la exposición se dividirá en dos partes. En la primera, se analizará la postura europea sobre la pobreza infantil, dentro del marco más general de lucha contra la pobreza y la exclusión. Concretamente, se estudiará qué lugar ocupa en la lucha contra la pobreza, cuándo apareció en la agenda política europea, en qué momento cobró más importancia y, en especial, qué medidas concretas se han emprendido. A partir de ahí, en el segundo apartado, se tratará de poner de relieve los avances realizados en la política europea de lucha contra la pobreza infantil para, posteriormente, señalar algunas de sus deficiencias, enfatizando algunos de los aspectos más controvertidos: los mecanismos de gobernanza y la adecuación de los indicadores europeos.

2. Evolución de las políticas europeas contra la pobreza infantil

El análisis de la política europea dirigida a combatir la pobreza infantil no puede sino ir parejo al de la política de inclusión social y, más concretamente, la de lucha contra la pobreza y la exclusión social, en tanto que se ha gestado y desarrollado en el ámbito de esta última. A este respecto, y con carácter general, pueden distinguirse tres grandes etapas.

La primera, desde mediados de la década de los setenta hasta el año 2000, constituye la fase incipiente de la política social europea, en la que, aunque sin grandes resultados, se sentaron los pilares para su posterior desarrollo en la segunda etapa, que comprende la década (2000-2010) en la que estuvo en vigor la Estrategia de Lisboa. En el marco de esta estrategia, se pusieron en marcha los principales instrumentos de análisis, mediante el desarrollo de indicadores, además de los objetivos y mecanismos de seguimiento de los mismos (Método Abierto de Coordinación), y se crearon organismos dirigidos a respaldar y potenciar el conjunto de políticas e instrumentos en el ámbito de la inclusión social (Comité de Protección Social). La tercera etapa se corresponde con la actual Estrategia Europa 2020, que comenzó en 2010. En ella, a partir de los avances logrados en las etapas precedentes, pero tratando de superar los límites y deficiencias que se habían ido constatando, se pusieron en marcha diversos instrumentos dirigidos a impulsar más decididamente la lucha contra la pobreza y la exclusión social, si bien con el hándicap de enfrentarse a las dificultades añadidas surgidas a partir de la actual crisis económica y financiera.

En esta sucesión temporal, y en consonancia con el mayor peso que han ido adquiriendo en la UE las políticas sociales y de lucha contra la pobreza, se puede constatar el mayor peso de la pobreza infantil en la agenda social europea.

2.1. Primeros pasos en la lucha contra la pobreza: escasa preocupación aún por la situación de la población infantil

La firma de los Tratados de Roma en 1957 sentó las bases de la construcción europea, siendo su objetivo primordial en aquel momento la creación de un mercado común. En esos primeros años, la política social era residual, en tanto que se consideraba que la integración económica favorecería un crecimiento económico que, en última instancia, repercutiría en un avance social. Hubo que esperar a la cumbre de París de octubre de 1972 para que se decidiera impulsar la dimensión social de la región. En ella, los jefes de Estado o de gobierno acordaron que la expansión económica no debería constituir un fin en sí mismo,

[2] El análisis se centrará en las políticas dirigidas exclusivamente a combatir la pobreza y a fomentar la inclusión social. Se excluyen otras políticas que indirectamente pueden influir en la pobreza infantil, como las políticas educativas, puesto que requerirían de un nivel y extensión de análisis que supera el del artículo, si bien no cabe duda de que desempeñan un papel relevante en el ámbito de la inclusión social y que darían lugar a un estudio en detalle.

sino que debía dar lugar a una mejora de la calidad de vida de la población.

El impulso político al ámbito social de la UE se materializó en la resolución del Consejo Europeo del 21 de enero de 1974, mediante la que se aprobó el Proceso Europeo de Acción Social, con el que se pusieron en marcha varios programas para combatir la pobreza y la exclusión social. Concretamente, entre 1974 y 1994 se emprendieron tres programas de pobreza con los que se pretendía avanzar en el conocimiento de la pobreza desde su consideración teórica y sus causas, hasta mecanismos de medición, sin olvidar el intercambio de buenas prácticas en este campo[3].

Durante los años de aplicación de los tres programas se logró consensuar una definición de pobreza que, aun no del todo madura, sí despejaba las dudas sobre dos grandes aspectos de la cuestión. En primer lugar, se acordó que la pobreza era un problema *multidimensional*, resultado de la combinación de factores diversos (como falta de formación, empleabilidad, salud, vivienda o aislamiento social) y no exclusivamente derivado de carencia monetaria[4]. Por otro lado, además, se adoptó una perspectiva de *pobreza relativa* y no absoluta, entendiendo que la insuficiencia monetaria y las condiciones de vida de la población se han de evaluar respecto a los ciudadanos de un mismo territorio[5].

En esta etapa, asimismo, se señalaron los sectores poblacionales en mayor riesgo de caer en situación de pobreza. El énfasis se ponía, en especial, en la población de mayor edad, si bien comenzaban a señalarse nuevos grupos de riesgo, entre los que se encontraban las familias con hijos a cargo y, en especial, las familias inmigrantes. Es decir, se apuntaba ya a los menores como grupo en riesgo de exclusión, aunque no como un colectivo independiente, sino asociado a la situación de las familias.

Este trabajo quiso ser reforzado mediante la puesta en marcha del Programa IV para el periodo 1994-1999 (Comisión Europea, 1993), pero, finalmente, el Consejo no lo aprobó, ante la oposición de Alemania y el Reino Unido, que apelaron al principio de subsidiariedad y a la falta de bases legales para que la Comisión emprendiera acciones en este ámbito (Vanhercke, 2012).

La imposibilidad de desarrollar el Programa IV no logró, sin embargo, frenar el impulso dado a la política social de la UE en las décadas anteriores. De hecho, generó una enorme presión por parte de algunas organizaciones no gubernamentales para aumentar las competencias de la UE en el ámbito social. La presión social, unido al contexto político de la UE, en aquel momento, con mayor peso de gobiernos socialdemócratas, permitió incluir la competencia de la inclusión social en el Tratado de Ámsterdam (Vanhercke, 2012). Desde su entrada en vigor en 1999, el Tratado supuso un paso decisivo, al dotar a la UE de base legal (artículos 117 y 118 del Tratado de la Unión Europa) para actuar en esta materia, la cual sería reforzada en el Tratado de Niza, firmado en 2001 (aunque no entró en vigor hasta 2003), que modificó el artículo 137 del Tratado de la Unión de modo que esta apoyaría y completaría la acción de los Estados miembros en la lucha contra la exclusión social.

2.2. El surgimiento de las políticas de inclusión social en la Estrategia de Lisboa: primeros pasos para combatir la pobreza infantil

A pesar de los avances realizados en materia de política social desde mediados de los años setenta, su verdadero desarrollo y puesta en marcha no se produjo hasta la entrada en vigor de la Estrategia de Lisboa, que, por primera vez, estableció un objetivo concreto: "tener un efecto decisivo en la erradicación de la pobreza para 2010" para alcanzar el objetivo de convertirse en "la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer

[3] El Programa I se desarrolló entre 1975 y 1981. Este fue sucedido, aunque con un cierto lapso temporal, por el Programa II, que se desarrolló entre 1985 y 1988. El Programa II fue sucedido por el Programa III, que se desarrolló entre 1989 y 1994. Para más información, véase: Comisión Europea (1977; 1981; 1988; 1989; 1991). Véase al respecto: Marlier *et al.* (2007) y Vanhercke (2012).

[4] Así se exponía en el Programa II: "Una definición completa de la pobreza hace referencia a situaciones individuales o familiares, caracterizadas por la escasez o insuficiencia de recursos de diversa naturaleza, tanto monetarios como no monetarios, como la formación, el empleo, la salud, la vivienda o la participación social. La pobreza responde, por tanto, a factores diversos que se combinan de manera distinta para cada individuo. Es decir, no genera un grupo homogéneo cuyos problemas pueden resolverse simplemente aumentando los ingresos monetarios" (Comisión Europea, 1991: 2).

[5] De esta manera, la definición de pobreza acordada fue la siguiente: "personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan escasos que no les permiten disfrutar de un nivel mínimo de calidad de vida en el Estado miembro en el que viven" (Comisión Europea, 1981: 16).

económicamente de manera sostenible, acompañada de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social". En el marco de este objetivo global, las prioridades de actuación concretas en el ámbito social se recogieron en la Agenda Europea de Política Social 2000-2005 (Comisión Europea, 2000), aprobada en la cumbre de Niza del año 2000 (recuadro 1).

En esa misma cumbre, y para el pleno desarrollo de los objetivos comunes a escala europea, se hacía necesario establecer unos mecanismos operativos que hicieran posible que los Estados miembros adoptaran aquellos objetivos. En este sentido, dada la diversidad de políticas nacionales y la mención expresa en el Tratado de Niza de excluir toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, se planteó la necesidad de desarrollar una dirección estratégica y de control de las acciones europeas en los ámbitos de la política social mediante el Método Abierto de Coordinación (MAC), inspirado en la Estrategia Europea de Empleo iniciada en 1997 (Marlier *et al.*, 2007).

El MAC es un proceso de planificación, seguimiento, comparación y evaluación de los distintos Estados miembros en relación con la consecución de unos objetivos acordados por la UE. Se trata, además, de un método de aprendizaje mutuo, en el que la Comisión únicamente desempeña una labor de supervisión, recayendo la competencia exclusiva de política social en los Estados miembros, quienes, por su parte, se encargan de redactar informes estratégicos nacionales, conocidos como Planes Nacionales de Inclusión Social, sobre las políticas emprendidas para alcanzar los objetivos acordados, así como una evaluación de los progresos registrados.

Para ello, tal como estableció la cumbre de Niza, se hacía indispensable, además, la definición de un conjunto de indicadores comunes que hicieran posible el seguimiento de los progresos registrados en el logro de los objetivos comunes, que fueron acordados en la cumbre de Laeken en 2001. En un principio se establecieron 18 indicadores, que después se han ido ampliando. Diez de ellos eran *indicadores primarios*, que aporta-

Recuadro 1

Agenda social europea: objetivos y acciones en materia de inclusión social

OBJETIVO
Prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social.
ACCIÓN
Combatir la exclusión social adoptando el programa específico de acción propuesto.
Acordar objetivos y metas, desarrollar indicadores, reforzar las estadísticas y desarrollar estudios en todos los ámbitos relevantes para apoyar el método abierto de coordinación.
Promover una consulta de todos los agentes pertinentes sobre la mejor manera y los mejores medios de promover la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo.
Desarrollar nuevas medidas, incluido el ámbito de la educación y la formación, para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros.
Evaluar el impacto del FSE, incluida la iniciativa comunitaria EQUAL, en la promoción de la inclusión social.
Promover más y mejores oportunidades de trabajo para grupos vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los grupos étnicos y los nuevos migrantes, mediante el fortalecimiento de las directrices de empleo.
Publicar un informe anual sobre la política de inclusión.

Fuente: Comisión Europea (2000).

ban información sobre aspectos fundamentales de la pobreza monetaria, como el nivel, la persistencia, la profundidad, los cambios en el tiempo, así como los desgloses por sexo, edad, tipo de familia y ocupación. Un segundo conjunto de *indicadores secundarios* atendía al aspecto pluridimensional de la pobreza, para complementar la medición basada en los ingresos con indicadores en los ámbitos del empleo, la vivienda, la salud y la educación.

En paralelo, se desarrollaron fuentes estadísticas que permitieran análisis comparados a escala europea. El *Panel de Hogares de la Unión Europea* (PHOGUE) constituyó el primer instrumento estadístico para el seguimiento de la cohesión social, el estudio de las necesidades de la población y el estudio del impacto de las políticas sociales y económicas en los hogares y las personas, habiendo estado vigente durante el período 1994-2001. Posteriormente, y en línea con las recomendaciones de Eurostat, el PHOGUE fue sustituido por las *European Statistics and Living Conditions* (EU-SILC), que aportan datos desde 2004, constituyendo la fuente de referencia sobre estadísticas comparativas de la distribución de ingresos y la exclusión social en el ámbito europeo.

Por último, la cumbre de Niza aprobó la creación del Comité de Protección Social (CPS), un organismo de carácter consultivo destinado a fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y que ha venido desempeñando un papel fundamental en el proceso de evaluación de los Planes Nacionales de Inclusión Social, así como en la propuesta de mejoras y avances en las políticas sociales y de inclusión social y en la mejora de los indicadores europeos en esta materia.

Con estos pasos se sentaron las bases para el pleno funcionamiento de la política social, dentro de los márgenes establecidos por la legislación europea. A partir de ese momento y, en especial, en el segundo período de la Estrategia de Lisboa, la pobreza infantil comenzó a tener más peso en la política social, esta vez como objetivo específico. Ya en marzo de 2006, el Consejo Europeo pidió a los Estados miembros "que tomen las medidas necesarias para reducir rápida y significativamente la pobreza infantil, brindando las mismas oportunidades a todos los niños, con independencia de su condición social" (Consejo de la UE, 2006). Asimismo, y en el marco de la Agenda Social Renovada (para el período 2005-2010) (Comisión Europea, 2008a), la Comisión anunció la puesta en marcha de una serie de actividades dirigidas a combatir la pobreza infantil. Para ello, se comprometió a desarrollar un enfoque más completo de la pobreza infantil, en parte ya anunciado en las conclusiones de la Presidencia de Luxemburgo en 2005. En la Agenda se hacía mención explícita a desarrollar una perspectiva más amplia, conocida como *mainstreaming*, por la cual se trataría de incorporar la perspectiva de la población infantil en todas las políticas relevantes de la UE[6], así como la adopción de al menos un indicador de bienestar infantil a escala europea. En este ámbito, y en el seno del CPS, se formó un grupo de trabajo para estudiar en profundidad las causas de la pobreza infantil en el ámbito europeo. El trabajo de este equipo se publicó en 2008 en un informe (Comisión Europea, 2008b) en el que se realizaba un análisis detallado de la pobreza infantil en la UE, así como de las políticas emprendidas en los Estados miembros y, lo que es más relevante, un conjunto de recomendaciones dirigidas a mejorar el análisis y seguimiento de la pobreza infantil, que serán objeto de estudio en el último apartado.

2.3. Estrategia Europa 2020: el afianzamiento de la política europea de lucha contra la pobreza infantil

La Estrategia Europa 2020 nació con la pretensión de dotar de mayor relevancia a las políticas de inclusión social y de igualdad. Una de sus tres prioridades es el crecimiento integrador, consistente en crear más y mejores puestos de trabajo y en garantizar una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento. Asimismo, promover la inclusión social y luchar contra la pobreza se incorporaron a las directrices de empleo y se estableció, por primera vez, un objetivo europeo cuantificado: reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

La nueva estrategia, por tanto, trataba de poner más énfasis en la integración social y en la reducción de la pobreza, lo cual es resultado, en buena medida, del contexto en que se ha

[6] Para más detalle sobre el enfoque *mainstreaming* véase Marlier *et al.* (2007).

Recuadro 2

AROPE*: nuevo indicador europeo de pobreza y exclusión social

Indicador de pobreza y exclusión social

Personas que se encuentran en alguna(s) de las siguientes situaciones.

Riesgo de pobreza: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las familias (después de las transferencias sociales).

Hogares con muy baja intensidad de trabajo: personas menores de sesenta años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajaron menos del 20 por 100 de su potencial laboral total durante el año anterior.

Privación material severa: porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 *ítems:* gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente, al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.

Nota: * Son las siglas de *At Risk of Poverty and Exclusion*.
Fuente: Eurostat, Europe 2020 headline indicators.

elaborado, en el que han convergido varios factores. Por un lado, los datos correspondientes a 2010 evidenciaron el fracaso de su antecesora (la Estrategia 2010) en la lucha contra la pobreza y la exclusión, más aun teniendo en cuenta que se trató de un período de fuerte crecimiento del empleo. Por otro lado, la crisis económica agudizó la preocupación por sus repercusiones sociales. Todo ello, en 2010, Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión, ocasionó que la sociedad civil demandase con fuerza el fortalecimiento de la Europa social en la nueva estrategia.

La apuesta de la Unión Europea por reducir la pobreza y la exclusión social y, en especial, el haber fijado un objetivo específico al respecto, requirieron definir de manera más precisa dicho objetivo a fin de poder evaluar su cumplimiento. Para ello, se elaboró una definición con la que se pretendía reflejar la complejidad y multiplicidad de los factores de la pobreza y la exclusión social, recurriéndose a tres indicadores: (1) la tasa de riesgo de pobreza; (2) el porcentaje de personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja; y (3) el índice de privación material (recuadro 2).

La Comisión, asimismo, y como novedad operativa, aprobó la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social (Comisión Europea, 2010), que se presentaba como la contribución de la UE a garantizar la cohesión social. En ella se exponían las medidas dirigidas a conseguir el objetivo de pobreza[7] y se anunció, por primera vez, la puesta en marcha de una recomendación sobre pobreza infantil. Esta propuesta venía impulsada por el protagonismo que había dado a esta cuestión la presidencia belga, que presentó en 2010 una hoja de ruta para llevar a cabo la recomendación sobre pobreza infantil (Comisión Europea, 2011b), y por un informe encargado por la presidencia húngara (TÁRKI y Applica, 2011) en el que se recogían recomendaciones que fueron avaladas, a su vez, por el CPS en un informe previo a la aprobación de la recomendación (Social Protection Committee, 2012).

La recomendación "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas" fue final-

[7] Se señalaban cinco ámbitos de actuación, a saber: (1) emprender acciones en el conjunto de las políticas europeas, adoptando un criterio transversal que vaya más allá del ámbito concreto de las políticas de inclusión y protección social; (2) hacer un uso más frecuente y eficaz de los fondos de la UE en apoyo de la inclusión social: (3) promover la innovación social, para aumentar la eficiencia de las políticas; (4) trabajar en colaboración con otros actores implicados y aprovechar el potencial de la economía social; y (5) mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros (Comisión Europea, 2010).

mente aprobada en febrero de 2013 (Comisión Europea, 2013a), formando parte del Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión aprobado por la Comisión, en el que instaba a los Estados miembros a que diesen mayor prioridad a la inversión social. Con esta recomendación, la Comisión reconoció el fuerte impacto de la crisis en la calidad de vida de los menores, y la necesidad de adoptar medidas para tratar de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Este objetivo se entiende como una inversión a largo plazo que tendrá beneficios económicos y repercutirá positivamente en la sociedad en su conjunto.

Para ello, la recomendación, haciéndose eco de las recomendaciones del CPS, adoptó una estrategia multidimensional, que abarcaba aspectos adicionales al estrictamente monetario, marcando las directrices que deben seguir los Estados miembros en tres ámbitos: a) el *acceso a recursos adecuados,* mediante el fomento del empleo de los padres y las madres, y garantizando un nivel de vida adecuado a los niños mediante ayudas económicas, desgravación de impuestos y ayudas a la vivienda; b) el *acceso a servicios de calidad*, promoviendo la atención desde la primera infancia, garantizando la igualdad de oportunidades en el sistema educativo, el acceso en condiciones a los sistemas de salud, a una vivienda y un entorno adecuado, y mejorando los sistemas de protección de la infancia; y el d*erecho de los niños a participar,* mediante el apoyo a la participación de los niños en la vida cultural, deportiva y el derecho al juego, y estableciendo mecanismos de participación en las decisiones que afectan a sus vidas.

Asimismo, la Recomendación introdujo modificaciones en los indicadores de seguimiento, dirigidas a tener una mejor información sobre los menores (aumentando la desagregación por edad en muchos de los indicadores ya existentes) e introduciendo algunos nuevos que aportasen información más completa sobre los aspectos no monetarios de la pobreza, que serán analizados con más detalle en el apartado siguiente.

En esta nueva etapa de la Estrategia Europa 2020, el seguimiento y la evaluación de las políticas nacionales dirigidas a combatir la pobreza seguirían encuadrados en el Método Abierto de Coordinación, pero se adaptarían al nuevo método de gobernanza conocido como el semestre europeo[8]. Los Estados miembros deben incluir los progresos realizados en materia de inversión social, así como la aplicación de las estrategias de inclusión activa en los Programas Nacionales de Reforma; la Comisión, por su parte, incluye recomendaciones específicas para cada país.

3. Virtudes, limitaciones y retos de la política europea contra la pobreza infantil

3.1. Avances en la lucha contra la pobreza infantil

Tras el repaso a las políticas e iniciativas europeas en el ámbito de la pobreza infantil en las últimas décadas, puede concluirse que se han conseguido logros importantes. Cabe destacar, a este respecto, los siguientes.

La lucha contra la pobreza infantil ha ido ganando peso y visibilidad en la agenda política europea. De hecho, ha pasado a ocupar gran parte de la preocupación de las políticas dirigidas a combatir las situaciones de pobreza, en respuesta a las graves repercusiones de la crisis en la población infantil, mayores que en la población adulta, así como por las secuelas a largo plazo de la pobreza en edades tempranas, no solo en el ámbito social, sino también en el conjunto de los objetivos de la UE para las próximas décadas.

Se ha logrado un enfoque multidimensional del problema. Los estudios e informes y el intercambio de ideas y experiencias internacionales ha permitido un mejor conocimiento de la pobreza en general, y de la infantil, en particular, habiéndose ampliado el foco desde los aspectos

[8] En el terreno de la gobernanza de la Unión Europea, se acordó poner en práctica desde 2011 el denominado semestre europeo, consistente en el desarrollo de un proceso anual, previo al debate y aprobación de los presupuestos públicos nacionales, de análisis, evaluación y generación de orientaciones y directrices europeas. Es decir, en el primer semestre de cada año se dictarán desde Europa orientaciones *ex ante* que deberá guiar la posterior formulación de los programas nacionales de estabilidad y de los programas nacionales de reformas, en los que irían incluidos los Planes Nacionales de Inclusión Social.

de carácter monetario a otros factores que afectan directamente a la calidad de vida de las personas (educación, sanidad, participación social, entre otros).

De este modo, el enfoque de la pobreza infantil ha acabado por adoptar el carácter de holístico, tanto en el análisis del problema como en los instrumentos y medidas políticas para combatirlo. La lucha contra la pobreza infantil se plantea, así, desde una *estrategia de mainstreaming*, esto es, que dicha lucha ha de ir integrada en todas las políticas comunitarias más relevantes, y no solo en las del ámbito estrictamente social, como se hacía antes. Es decir, ninguna política es suficiente, por sí misma, para mejorar la inclusión social y el bienestar de la población infantil.

Los avances han sido posibles, en gran medida, gracias al *desarrollo de un elenco de indicadores cada vez más sofisticados y completos*, en consonancia con el desarrollo teórico del problema.

Asimismo, se han *desarrollado y asentado mecanismos de cooperación* y *gobernanza* que, a día de hoy, han sido incorporados por todos los Estados miembros.

El mayor peso en la agenda política y buena parte de los avances citados se han traducido en que la Comisión ha presentado, por primera vez, una *recomendación específica sobre la lucha contra la pobreza infantil*.

Con todo, la pobreza infantil ha alcanzado niveles preocupantes en la UE, por lo que los avances realizados en este terreno han sido insuficientes. A continuación se expondrán más detalladamente algunas de las razones que explicarían la falta de resultados de mayor calado político y se harán propuestas de mejora del marco de actuación de las instituciones europeas en este terreno, entendiendo que, aunque restringido, queda aún cierto margen de maniobra en el que desarrollar políticas más eficaces.

3.2. El Método Abierto de Coordinación a debate

El MAC ha demostrado ser un valioso mecanismo de coordinación de las políticas de los Estados miembros. A lo largo de su aplicación, y con sucesivas mejoras, el MAC ha logrado resultados muy positivos, en cuestiones más relacionadas con el planteamiento de los asuntos, como haber implantado un enfoque común, multidimensional, ante las situaciones de pobreza y exclusión, y en cuestiones operativas, como el aprendizaje mutuo o el haber conseguido la implicación de los Estados miembros en la coordinación de las políticas sociales. De hecho, muchos Estados miembros han incluido en sus Programas Nacionales de Reforma el compromiso de combatir la pobreza entre la población de menor edad, lo que sin duda, constituye un logro importante.

Ahora bien, la capacidad de intervención de la UE, a través del MAC, en la lucha contra la pobreza y la exclusión es todavía reducida, quedando su competencia restringida exclusivamente a *tomar medidas que garanticen la coordinación de las políticas de los Estados miembros*[9]. Es decir, los actos de la UE en este ámbito no son jurídicamente vinculantes, de modo que, no pueden ser directivas, reglamentos o decisiones. Tiene, por tanto, una capacidad operativa limitada, encuadrada en el marco de las políticas *soft* o blandas, y que se limita a a solicitar a los Estados miembros, en quienes recae la competencia exclusiva de desarrollar las políticas sociales, la elaboración de planes de reforma nacionales, cuyo grado de aplicación y ajuste a los objetivos comunitarios dependerá de esos mismos Estados miembros. Por ejemplo, la iniciativa de reducción de la pobreza en 20 millones de personas para el año 2020, importante y respaldada por gran parte de las organizaciones sociales de lucha contra la pobreza (EAPN, 2010) fue, sin embargo, escasamente respaldada por los Estados miembros. Así, los objetivos nacionales incorporados en los Programas Nacionales de Reforma para lograr ese objetivo no implicaban compromisos serios, tal y como señaló la propia Comisión, ya que implicarían un descenso aproximado de unos 10 millones de personas, lejos del objetivo propuesto (Comisión Europea, 2011a) (cuadro 1) .

Teniendo en cuenta el limitado margen de actuación del que se ha dotado a la UE en el ámbito de la lucha contra la pobreza infantil, la pregunta que surge es: ¿se podría haber hecho más? No cabe duda de que la respuesta es sí. De

[9] Sobre el MAC hay una extensa literatura. Véanse, por ejemplo: Marlier *et al.* (2007), Vanhercke (2012), Citi y Rhodes (2007), Fresno (2009) y Scharpf (2002).

Cuadro 1

Objetivos de reducción de la pobreza propuestos por los estados en los planes nacionales de reforma (2011)

Países UE	*Población en riesgo de pobreza y exclusión (en miles)*	*Objetivos de reducción de la pobreza para 2020 en los PNR (valores absolutos)*
Bélgica	2.235	380.000
Bulgaria	3.145	260.000*
República Checa	1.495	30.000
Dinamarca	1.007	22.000*
Alemania	15.962	330.000*
Estonia	289	*
Irlanda	1.335	186.000*
Grecia	3.031	450.000
España	**11.675**	**1.400.000**
Francia	11.763	1.600.000*
Italia	14.742	2.200.000
Chipre	191	27.000
Letonia	846	121.000
Lituania	1.109	170.000
Luxemburgo	83	..
Hungria	2.948	450.000
Malta	84	6.500
Países Bajos	2.483	100.000
Austria	1.373	235.000
Polonia	10.409	1.500.000
Portugal	2.693	200.000
Rumania	8.890	580.000
Eslovenia	366	40.000
Eslovaquia	1.118	170.000
Finlandia	890	150.000
Suecia	1.418	..
Reino Unido	14.209	..
Total	**115.789**	**10.607.500**

Nota: * Países cuyos objetivos nacionales no se refieren a la población en riesgo de pobreza y exclusión en términos agregados, sino a la afectada por alguno de los indicadores subyacentes (por ejemplo, en algunos casos se propone reducir la población en riesgo de pobreza, pero no la afectada por privación material o la que vive en hogares con intensidad laboral baja).

Fuente: Planes Nacionales de Reforma, 2011.

hecho, desde el propio CPS, así como desde otras instancias, se han venido señalando mejoras que podrían haberse incorporado en las políticas de lucha contra la pobreza infantil en general, y en la recomendación específica al respecto, en particular. Se trata de las siguientes.

Cuadro 2

Clasificación de los países de la UE según los niveles de pobreza infantil y sus principales determinantes

	Países	*Principales características*	*Recomendaciones*
A	Países Bajos, Finlandia, Suecia, Dinamarca, Austria, Francia, Eslovenia, R. Checa, Chipre, Estonia, Bélgica	Elevado impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza (por encima de la media comunitaria). Reducido porcentaje de menores viviendo en hogares con bajos niveles de intensidad laboral. Bajo nivel de pobreza de los menores que residen en hogares con empleo.	Mantener el equilibrio entre las políticas sociales que garantizan unos ingresos mínimos y las políticas de empleo.
B	Irlanda, Hungría, Reino Unido	Elevados niveles de menores en situación de pobreza en hogares con baja intensidad laboral, si bien están cubiertos por las transferencias sociales.	Fomentar el empleo de calidad para los padres excluidos del mercado laboral.
C	España, Grecia, Italia, Portugal, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Bulgaria, R. Eslovaca	Bajo impacto de las transferencias sociales. Elevados niveles de pobreza entre los menores que residen en hogares con una intensidad laboral media y/o alta.	Mejorar los ingresos de los hogares y facilitar el acceso a empleos de calidad.

Fuente: Comisión Europea (2008).

— Objetivos más claros y dirigidos contra la pobreza infantil

El objetivo de reducción de la pobreza en 20 millones de personas para el año 2020, un paso importante, era demasiado general y ambiguo. Había de alcanzarse entre todos los Estados miembros, con carácter general, independientemente del nivel de pobreza de cada uno[10]. Sin embargo, las realidades nacionales son muy diversas, por lo que el objetivo debiera haberse ajustado más a las características de la pobreza en cada país.

La ambigüedad deriva de tratar a la población en situación de pobreza de manera conjunta, sin establecer prioridades por colectivos, sin centrar la atención en la población más vulnerable y que entraña mayores costes sociales a largo plazo. Se desaprovechó la oportunidad de incluir en el objetivo general criterios más específicos sobre la población infantil, es decir, sobre el porcentaje que debería representar la reducción de la pobreza infantil en el cómputo total. De esta manera, y como ha defendido el CPS, los Estados miembros se habrían visto más comprometidos a incluir objetivos específicos sobre pobreza infantil.

— Objetivos más adaptados a la diversidad regional

Los objetivos cuantitativos deberían ir asociados a recomendaciones de las políticas que ha de desarrollar cada Estado miembro en función de los determinantes que en cada uno de ellos

[10] De hecho, podría darse la circunstancia de que algunos países redujeran de manera importante sus niveles de pobreza dando como resultado, una reducción de la pobreza a nivel de la UE a pesar de que, sin embargo, algunos otros siguieran manteniendo niveles elevados. Este hecho, además, entraría en contradicción con la política de igualdad y cohesión territorial y con el objetivo de general de inclusión social en la región.

esté afectando a la pobreza infantil. Se trata de un asunto de suma importancia, ya señalado por el CPS, pero que no se ha plasmado de manera clara y ajustada a cada país en la recomendación europea sobre pobreza infantil.

Conviene recordar un informe del CPS en que se puso el acento en las diferencias existentes en lo que a niveles de pobreza infantil se refiere y su relación con el desarrollo de diversas políticas (SPC, 2008). En el informe se señalaba que los niveles de pobreza infantil dependen de una compleja interrelación de variables, algunas de ellas relativas a la situación laboral de los hogares (sus niveles de desempleo o la incidencia de empleos de baja remuneración: *in-work-poverty*) y otras al papel que desempeñan las políticas públicas a través de las transferencias sociales. Así, los países con mejores resultados en términos de pobreza infantil son los que cuentan con resultados positivos en términos de empleo y de servicios públicos de calidad, así como con sistemas de ingresos adecuados para garantizar unos niveles mínimos de bienestar social (cuadro 2).

Esta diversidad territorial requiere de objetivos cuantitativos y políticos más ajustados a las distintas realidades, que reclamen esfuerzos distintos y enfocados a programas y políticas más acordes con las necesidades de cada país. Al respecto, el CPS recomendaba que la referencia fuera alcanzar los niveles de los 3 países con mejores resultados en cada ámbito de las políticas.

— Mejorar la política de seguimiento y evaluación

Hasta el momento, la evaluación de los resultados nacionales de la política de lucha contra la pobreza supone, fundamentalmente, un análisis de los resultados (*outputs*) sin tener en cuenta su relación con las políticas emprendidas (*inputs*). En este sentido, convendría que la evaluación en cada país presentara una mayor interconexión entre ambos elementos, en aras de entender mejor la realidad de cada país y de plantear hacer recomendaciones más reales y más fácilmente evaluables (TÁRKI y Applica, 2011).

— Necesidad de potenciar el enfoque del mainstreaming

Uno de los avances más destacados en el ámbito de la política europea de lucha contra la pobreza ha sido el desarrollo de un enfoque transversal, el *mainstreaming*, que, sin embargo, apenas se ha plasmado en la práctica. La necesidad de incluir la dimensión social de la población infantil en las políticas europeas y, por ende, las nacionales, está pendiente de desarrollo. Se requiere, así, más análisis y evaluación del efecto de las políticas, y de la interconexión entre ellas, en la pobreza infantil.

Este enfoque se hace aún más pertinente en el contexto actual de deterioro de la coyuntura económica. No en vano, el desarrollo de políticas sociales contra la pobreza infantil se está viendo limitado en algunos Estados miembros por la política de ajuste del gasto público impulsada desde las instituciones comunitarias. De esta manera, las recomendaciones comunitarias para combatir la pobreza en general, y la infantil, en particular, entran en contradicción con las líneas de actuación que se están marcando, esta vez con carácter vinculante, en el ámbito de las políticas económicas.

No es de extrañar, así, que los compromisos adquiridos por los Estados miembros en el ámbito de la pobreza y la exclusión social estén dando escasos resultados, a pesar de haberse visto reforzados políticamente en la Estrategia Europa 2020, y que no solo no se esté avanzando hacia los objetivos de reducción de la pobreza, sino que esta está aumentado en el contexto de la crisis (gráfico 1).

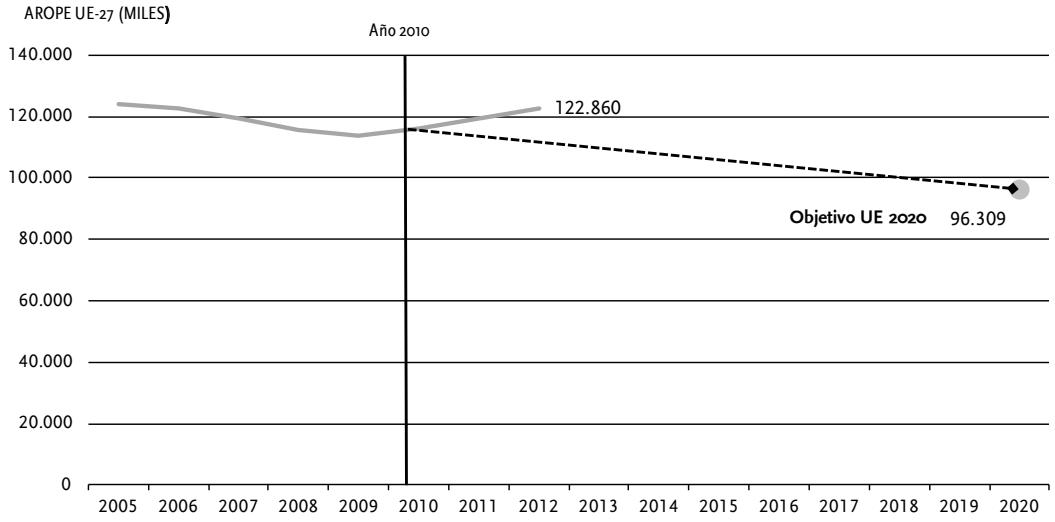
— Hacia una mayor competencia europea en las políticas sociales

Como ya se ha comentado, la capacidad de intervención de la UE es limitada en lo tocante a las políticas de inclusión social, como lo es su poder de presión para exigir su cumplimiento, dado el carácter no vinculante de las recomendaciones. Podría conseguirse una implicación más comprometida de los Estados miembros con la lucha de la pobreza infantil, y con el enfoque *mainstreaming*, enfatizando más los costes económicos, a medio y largo plazo, de no abordar decididamente este problema social. La pobreza infantil y su transmisión intergeneracional, no solo afecta a quienes la padecen directamente, sino que genera costes económicos elevados[11]. La UE podría llevar a cabo estudios de los costes de la persistencia de la pobreza en general, y de

[11] El cálculo de estos costes puede resultar complejo, pero algunas estimaciones de alcance nacional apuntan a que son elevados. Para el Reino Unido, por ejemplo, se ha estimado que la eliminación de la pobreza infantil supondría un ahorro anual de 13 millones de libras (Hirsch, 2008).

Gráfico 1

Población en riesgo de pobreza y objetivos para el año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la EU-SILC.

la infantil en particular, y de su repercusión en las finanzas públicas nacionales, así como en ámbitos como el de la productividad (de estas personas cuando entren a formar parte de la población activa) y en la competitividad económica de empresas y países. Es decir, la pobreza implica unos costes económicos que deberían incluirse en los objetivos de crecimiento económico en a medio y largo plazo. De esta manera, podría trasladar su limitada competencia en el ámbito social al campo de la competencia vinculante en el marco de la política macroeconómica.

3.3. Hacia unos indicadores más adaptados a la situación de la población infantil *(child sensitive indicators)*

Los avances en las políticas sociales deben ir acompañados de una mejora de los indicadores existentes. En ello queda aún camino por recorrer, a pesar de los logros ya comentados. Señalo a continuación las necesidades más importantes, pero en el cuadro 3 se muestran con mayor detalle.

Entre lo más importante que queda pendiente se sitúa la elaboración de un indicador de bienestar infantil a escala europea, anunciado en la Presidencia de Luxemburgo en 2005 y en la más reciente Recomendación europea sobre la pobreza infantil. El indicador AROPE ha supuesto un avance, al incluir aspectos de la pobreza no estrictamente monetarios, y su desglose por edad permite extraer información sobre la situación de las familias con hijos a su cargo. Sin embargo, dista de dar una imagen completa y global de la situación de los menores, al estar estrictamente centrado en los hogares.

En el indicador europeo de bienestar infantil habrá que incluir aspectos muy diversos, relacionados con la sanidad, la educación y la participación social de la población menor, que van más allá del ambiente familiar o del hogar, y que no se limitan a la privación material, sino que puede incorporar consideraciones psicosociales.

Este desarrollo depende, en buena medida, de que se creen fuentes de datos con información adicional a la que aporta la EU-SILC. Podrían llevarse a cabo encuestas sobre percepciones subjetivas de la población menor, y podría recu-

Cuadro 3

Propuestas para unos indicadores *child sensitive*

Sobre la situación del hogar	*Bienestar infantil*	*Fuentes adicionales*	*Otros*	*Grado de incorporación en la Recomendación de la Comisión sobre la Infancia/Portafolio de indicadores*
Indicadores que reflejen la situación de los hogares, ej.: intensidad laboral. Indicador sobre privación material más ajustado a la población infantil (mediante una exploración del módulo especial de 2009).	Desarrollo de un indicador europeo sobre bienestar infantil. Para ello, se recomienda incorporar aspectos no monetarios adicionales tales como: Participación social, deportiva, cultural y política en asuntos que les atañen a los menores. Salud infantil. Ambiente familiar: privación material, además aspectos del entorno psicosocial de los hogares, problemas de malnutrición y pobreza energética, *sinhogarismo.* Acceso a servicios. Entorno ambiental.	Necesidad de acudir a fuentes adicionales (encuestas nacionales o fuentes administrativas que amplíen información sobre menores en situación de vulnerabilidad social (menores de origen inmigrante, de minorías étnicas, los que residen en instituciones o los menores sin hogar). Estadísticas sobre percepciones subjetivas de los menores.	Mayor explotación de datos longitudinales y que incorpore mejor información referida a menores. Mejorar la desagregación por edad para poder evaluar mejor la situación de los menores en algunos indicadores. Mejorar indicadores secundarios (contextuales) que reflejen mejor la situación de los menores (aspectos demográficos, calidad de la salud, educación , servicios sociales y gasto en inversión social en la infancia).	Se ha creado un indicador de intensidad laboral que permite la desagregación por edad. EU-SILC dedicó un módulo específico a la privación material, en el que se incluyeron aspectos directamente relacionados con la población infantil. Se ha aumentado el número de indicadores relativos a la salud infantil y a los indicadores de acceso a servicios educativos.

Fuentes: Elaboración propia a partir de Marlier *et al.* (2007), Comisión Europea (2008b) y TÁRKI y Applica (2011).

rrirse a fuentes administrativas para cubrir el vacío existente en relación con las "minorías socialmente más vulnerables", como la población menor de origen inmigrante, las minorías étnicas, o los menores residentes en instituciones.

4. Conclusiones

En este artículo se ha llevado a cabo un análisis de las políticas europeas contra la pobreza infantil que, sin ánimo de exhaustividad, trata de aclarar los rasgos más importantes de su evolución, a fin de poder extraer conclusiones sobre los avances alcanzados, pero también de las mejoras aún pendientes para lograr unas políticas más efectivas.

Del análisis se desprende que esas políticas, encuadradas en el marco de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, han ido ganando peso en la UE. Se ha tratado de un proceso largo en el que se han realizado logros

importantes en el terreno del análisis, el conocimiento y el enfoque del problema, pero en el que no se han producido propuestas de calado político. Ello se debe, principalmente, a que los mecanismos de actuación de la UE en el ámbito social son limitados, en especial en comparación con otros ámbitos, más concretamente, el económico. Esa limitación forma parte de la explicación de que no se hayan adoptado medidas más relevantes que pudieran tener un mayor impacto real.

Las bases para el desarrollo de las políticas contra la pobreza infantil están sentadas, pero queda camino por recorrer. En este artículo se resaltan dos de los campos en los que quedan cosas por hacer, el de la gobernanza y el de los indicadores. En ellos los esfuerzos han de dirigirse al reconocimiento de objetivos concretos de pobreza infantil, basados en indicadores de bienestar infantil más amplios y ambiciosos que los existentes. Es fundamental, además, que se ponga en práctica el enfoque transversal que se viene planteando desde hace tiempo desde las instituciones europeas, y que se logre introducir el criterio de la población infantil en todas las políticas de calado, incluidas las económicas, de modo que dicho criterio sea más aplicable a escala nacional.

Durante la redacción de este presente artículo ha dado comienzo el proceso de revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020. En dicha revisión debería abordarse de manera clara y decidida la lucha contra la pobreza infantil, probablemente en la línea de los criterios defendidos a lo largo de este trabajo.

Bibliografía

Citi, M. y M. Rhodes (2007), "New modes of governance in the EU: common objectives versus national preferences", *European Governance Papers*, N-07-01.

Comisión Europea (1977), "Report from the commission to the council on the European programme of pilot schemes to combat poverty", COM (76) 718 final.

— (1981), "Final report from the commission to the council on the First Programme of pilot schemes and studies to combat poverty", COM (81) 769 final.

— (1988), "Interim report on a specific community action programme to combat poverty", COM(C88) 621 final.

— (1989), "Medium-term Community action programme to foster the economic and social integration of the least privileged groups", COM(BB) 826 final.

— (1991), "Final Report on the Second European Poverty Programme, 1985-1989", COM(91) 29 final.

— (1993), "Medium-term Action Programme to combat exclusion and promote solidarity: a new programme to support and stimulate innovation (1994-1999)", COM(93) 435 final.

— (2000), "Agenda de política social", COM/2000/0379 final.

— (2008a), "Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI", COM(2008) 412 final.

— (2008b), *Child poverty and well-being in the EU. Current status and way forward*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.

— (2010), "La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial", COM(2010) 758 final.

— (2011a), "Informe de evolución de la Estrategia Europa 2020. Anexo al estudio prospectivo anual sobre crecimiento 2012", COM(2011) 815 final. Anexo I.

— (2011b), "Roadmap. Commission Recommendation on Child Poverty (and accompanying Communication)".

— (2013a), "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas", COM (2013) 778 final.

— (2013b), "Towards Social Investment for Growth and Cohesion- including implementing the European Social Fund 2014-2020", COM (2013) 83 final.

Consejo de la UE (2006), "Conclusiones de la Presidencia", 23 y 24 de marzo de 2006.

EAPN (2010), "EAPN response to Europe 2020: delivering on the poverty target!", (http://www.eapn.eu/images/docs/europe2020-eapnresponse-en-160310.pdf).

Fresno, J.M. (2009), "Sobre el desarrollo de políticas y estrategias para la inclusión en una perspectiva europea y local", en G. jaraíz, coord., *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social,* Madrid, Fundación Foessa: 87-110.

Haverman, R. y B. Wolfe (1994), *Succeeding generations: on the effects of investment in children*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

Hirsch, D. (2008), "Estimating the costs of child poverty", York, Joseph Rowntree Foundation.

Marlier, E., *et al*. (2007), *The EU and social inclusion. Facing the challenges*, Bristol, Policy Press.

Mayer, S. (1997), *What money can't buy: family income and children's life chance*, Cambridge, Harvard University Press.

Scharpf, F. (2002), "The European Social Model: coping with the challenges of diversity, *MPIfG Working Paper* 02/8.

Social Protection Committee (2012), "Advisory report to the European Commission on tackling and preventing child poverty, promoting child well-being".

TÁRKI y APPLICA (2011), *Child poverty and child well-being in the European Union. Report for the European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Unit E.2. Volume I: Main report* (http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/report/child_poverty_final%20report_jan2010.pdf).

Vanhercke, B. (2012), "Social policy at the EU level: from the Anti-Poverty Programmes to Europe 2020", European Social Observatory Deliverable.

Las Organizaciones del Tercer Sector y su respuesta al incremento de la pobreza infantil en España

Ramiro Viñuales Ferreiro y Javier Pérez González*

RESUMEN

La crisis económica actual ha provocado en España un aumento de la pobreza, también de la infantil, consecuencia de la que se da en el núcleo familiar de los menores y que se materializa en impedimentos al disfrute pleno de sus derechos. Este artículo recoge la perspectiva y las actividades al respecto de las Organizaciones del Tercer Sector (OTS) especializadas en trabajar con la infancia. Estas organizaciones creen que la pobreza infantil es una problemática estructural en España desde hace décadas, agudizada y hecha visible por la crisis. Por otra parte, las dificultades de las administraciones públicas para satisfacer los derechos sociales de los ciudadanos ha empujado a las OTS a responder mediante tres líneas de actuación: prestación de servicios asistenciales, sensibilización, e influencia política a escala nacional, autonómica y local. Asimismo, las organizaciones de desarrollo y las organizaciones de acción social han descubierto elementos comunes en su misión, planteándose estrategias de trabajo conjunto. Todas ellas operan en un contexto de descenso de financiación pública y ligero aumento de la privada, así como de la procedente de la prestación de servicios y la venta de productos.

1. Introducción

En este artículo describimos las perspectivas dominantes en el Tercer Sector español respecto del aumento de la pobreza infantil que ha ocasionado la crisis económica y la respuesta efectiva que las organizaciones de acción social están ofreciendo. Nuestro análisis se basa en la consulta de las publicaciones relevantes de esas organizaciones y, sobre todo, en su experiencia directa, transmitida a través de las múltiples entrevistas que hemos mantenido con representantes de las principales organizaciones[1]. La primera parte del artículo presenta una visión panorámica de la pobreza infantil tal como la están entendiendo esas organizaciones. La segunda, y principal, se centra en las acciones, de todo tipo, que se están llevando a cabo desde el Tercer Sector. La tercera se pregunta por las condiciones de financiación de esas actividades. Concluimos con una reflexión final.

* CIECODE (Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo de la Fundación Salvador Soler) (coordinación@unmundosalvadorsoler.org; javier.perez@ciecode.es).

2. Visión panorámica de la pobreza infantil desde la óptica del Tercer Sector

2.1 De la pobreza a la pobreza infantil

La aguda crisis económica que ha sufrido España desde finales del año 2008 se ha materiali-

[1] Para la elaboración de este artículo se han llevado a cabo entrevistas personales con representantes de las siguientes organizaciones: Unicef Comité Español, Cruz Roja Española, Mensajeros de la Paz y Asociación Caminar. Además, se han utilizado los testimonios de las entrevistas realizadas recientemente en el marco de otra investigación por los autores a las siguientes organizaciones: Cáritas Española, Educo, Plataforma de Organizaciones de Acción Social (POAS), Coordinadora de ONGD Española (CONGDE) y Oxfam Intermón.

zado en un incremento continuado de la pobreza. Hoy hay 5 millones de personas afectadas por situaciones de exclusión severa, un 82,6 por ciento más que en 2007 (Comité Técnico de la Fundación Foessa, 2014) y la población en situación de pobreza severa ha pasado de un 3,8 por ciento en 2004 al 7 por ciento en 2012[2]. También han aparecido nuevas formas de exclusión social y, a día de hoy, un 23 por ciento de la población que vive en riesgo de pobreza y exclusión social no logra salir de dicha situación a pesar de tener trabajo[3].

Las Organizaciones del Tercer Sector (OTS)[4] constatan a través de su experiencia el aumento del número de personas en situación o en riesgo de pobreza y exclusión social. Así, por ejemplo, solo en el bienio 2012-2013 el número de personas en *situación de emergencia social* atendidas por Cáritas pasó de 1.904.737 a 2.513.563 (Cáritas Española, 2013). Los programas de *acogida y atención primaria* de la entidad pasaron de los 350.000 beneficiarios en 2007 a 1.300.000 en 2012 (Cáritas Española, 2012).

La dificultad actual de las administraciones (central y territoriales) para garantizar y satisfacer los derechos sociales de los ciudadanos impulsa a las OTS a ofrecer una respuesta efectiva a las nuevas situaciones de necesidad, que afectan a una proporción cada vez más amplia de la población. Son principalmente las Organizaciones de Acción Social (OAS) las que atienden a esas personas y las que han observado cómo en los últimos años la realidad sobrepasaba la capacidad o la voluntad de respuesta de la administración. Baste observar que el 65 por ciento de los casos de atención primaria de Cáritas vienen derivados de las administraciones públicas locales[5]. La implementación de medidas de austeridad presupuestaria ha llevado a casi todas las administraciones públicas a reducir las partidas destinadas a programas de servicios sociales. Aunque aún no hay datos oficiales que permitan conocer el impacto de los recortes del gasto social (pensiones, sanidad, educación, desempleo, familia y vivienda), es plausible que estos estén debilitando la igualdad de oportunidades, incrementando la desigualdad y dañando la cohesión social en nuestro país.

Para Cruz Roja, la sociedad española afronta cuatro importantes desafíos a raíz de la crisis económica (Cruz Roja Española, 2013).

1) Recortes económicos en materia de protección social y sanitaria, que implican una menor cobertura de los servicios públicos y de las ayudas sociales: "La capacidad de los sistemas de protección social como estabilizadores automáticos está disminuyendo, agravando la situación de las personas con mayor riesgo de exclusión y generando nuevos riesgos de pobreza".

2) Exclusión residencial. La vivienda refuerza los procesos de integración y normalización social de los individuos, permitiendo un nivel de vida apropiado y el acceso a los recursos públicos. La falta de vivienda impide, por tanto, que esta actúe como elemento estabilizador en las actividades cotidianas y genera factores de degradación que acaban deteriorando las condiciones de vida de los afectados (Cortés y Antón, 2007).

3) Desempleo y precariedad laboral. Se registra una elevadísima tasa de desempleo (cerca del 24 por ciento en el tercer trimestre de 2014), crece el paro de larga duración, aumenta la precariedad laboral (aumento del número de "trabajadores pobres") y el número de hogares con todos los miembros sin trabajo (un 290 por ciento desde 2007) (Unicef Comité Español, 2014).

4) Pobreza infantil y juvenil. Según las estadísticas oficiales, la tasa de pobreza infantil en España se situaba en 2013 en el 27,5 por ciento, lo que implica que aproximadamente 2.500.000 menores viven en hogares con ingresos bajo el umbral de pobreza relativa. Un 32,6 por ciento vive en hogares en riesgo de pobreza o exclusión social (Unicef Comité Español, 2014).

Las situaciones de pobreza infantil en España deben entenderse como una manifestación de las situaciones de pobreza, precariedad y

[2] Datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Insituto Nacional de Estadística citados por el Informe Foessa (Comité Técnico de la Fundación Foessa, 2014).

[3] Datos facilitados por la Fundación Tomillo a partir de la ECV.

[4] Las Organizaciones del Tercer Sector (OTS) incluyen a las Organizaciones de Acción Social (OAS) y a las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD).

[5] Información obtenida de la entrevista mantenida con el Secretario General de Cáritas Española.

exclusión que se dan en el núcleo familiar de los menores y que se materializan en impedimentos para que los niños y las niñas puedan ejercer y disfrutar plenamente de sus derechos (Save the Children, 2013).

2.2 Diagnóstico de la pobreza infantil en España

Las organizaciones sociales especializadas en el trabajo con la infancia en España manifiestan que la pobreza infantil es una grave problemática social existente desde hace décadas, que la crisis ha agudizado y ha hecho más visible. En 2008, justo al inicio de la crisis económica, más de 2 millones de niños se encontraban ya en situación de pobreza en España, lo que representaba una tasa de pobreza infantil (menores de 18 años) del 24,1 por ciento (Unicef Comité Español, 2011). Por tanto, no es correcto achacar este a la crisis, ni parece adecuado considerar la situación anterior como objetivo deseable. Tras seis años de crisis, Unicef confirma su diagnóstico al afirmar que "la actual situación de crisis económica ha sacado a la luz muchas debilidades estructurales y en el desarrollo de las políticas de infancia, que suponen una amenaza clara al bienestar de los niños y, por ende, al futuro social y económico" (Unicef Comité Español, 2014: 39). En opinión de Unicef, estas debilidades estructurales son:

- Reducción del número de nacimientos desde 2009. Desde que en 2008 se alcanzara la mayor tasa de natalidad de los últimos 30 años, esta acumula un descenso del 18,1 por ciento y va camino de convertirse en un problema social y económico de gran magnitud al debilitar los soportes del Estado de bienestar (sistema de pensiones y de salud), poniendo así en riesgo la calidad de vida de todos los ciudadanos.

- La inequidad entre los niños está creciendo muy rápidamente, por encima incluso de la del conjunto de la población, y se agrava considerablemente en determinados colectivos de infancia (en función de su etnia, nacionalidad o nivel de discapacidad).

- La inversión pública en políticas sociales de infancia y familia está a mucha distancia de la inversión media de la UE (1,4 por ciento del PIB frente al 2,2 por ciento en la UE-28 y al 2,3 por ciento en la UE-15), a lo que se añade la dificultad de hacer en España un seguimiento detallado de las partidas presupuestarias destinadas a la infancia.

- Los altos niveles de fracaso y de abandono escolar cuestionan el modelo de educación, tanto desde el punto de vista del logro educativo como desde el de la inclusión y la igualdad de oportunidades (pobreza educativa).

- Falta de visibilidad política y social de la infancia, y muy escasa capacidad de participación e influencia en las decisiones políticas que les afectan.

La Federación de Entidades de Atención y Educación a la Infancia y Adolescencia (Fedaia, 2014) argumenta que la crisis económica ha agravado una serie de problemas que tienen un impacto directo en los menores y en sus familias y que podrían sintetizarse en los siguientes:

- Ausencia de vivienda y/o viviendas insalubres.

- Aumento del problema de la desestructuración familiar.

- Incremento de la precariedad laboral.

- Aumento de la ratio alumnos/profesor y escasez de recursos compensatorios en las escuelas.

- Reducción de las ayudas sociales a las familias.

- Problemas de acceso al sistema sanitario.

- Incremento de las enfermedades mentales y psicosomáticas.

- Menor apoyo a los niños tutelados.

Aunque la información estadística oficial acerca de estas cuestiones es muy escasa, Fedaia argumenta que esos problemas estarían contribuyendo al incremento de los siguientes fenómenos en la población infantil en España (Fedaia, 2014):

- Número de niños que no se alimentan de forma adecuada y número de familias que recurren al Banco de Alimentos.

- Número de familias que se han visto obligadas a abandonar su hogar por no poder hacer frente al pago del alquiler y/o la hipoteca.
- Número de viviendas insalubres cuyos ocupantes no pueden cubrir los gastos básicos de luz y agua.
- Número de familias que subsisten con la Renta Mínima de Inserción o sin ningún tipo de prestación y/o ayuda.
- Desempleo y precariedad laboral en las familias más desfavorecidas.
- Desestructuración familiar.

Si bien todos estos fenómenos limitan el pleno ejercicio de los derechos de los niños, desde la perspectiva de las organizaciones del Tercer Sector especializadas en la infancia, el efecto más negativo es la transmisión intergeneracional de la pobreza.

2.3 Factores económicos, sociales y materiales de la pobreza infantil

La transmisión de la situación de pobreza de una generación a otra tiene que ver con factores económicos, sociales y materiales.

Entre los económicos, el principal es el empleo. La destrucción de puestos de trabajo ha provocado una disminución de los ingresos de las familias, que son fundamentales para mantener a los hogares con niños por encima del umbral de la pobreza (Ayala, Martínez y Sastre, 2007). La pérdida del recurso económico principal en muchas familias, unido a la gran dificultad para reciclarse laboralmente, las aboca a situaciones de necesidad, extrema en bastantes casos. Esto les obliga a adaptarse a un presupuesto familiar reducido, que limita la vida cotidiana de los niños y merma el disfrute de sus derechos. Los más jóvenes ven limitadas sus oportunidades futuras y ven aumentado el riesgo de formar parte de una *generación perdida*.

En sus intervenciones, las OAS han constatado que la población beneficiaria ya venía sufriendo serias dificultades para lograr una inclusión efectiva en el mercado laboral y que los condicionantes ya expuestos se han agudizado con la crisis. Por ejemplo, hoy demandan los servicios de las OAS personas que habían culminado con éxito procesos de inserción sociolaboral, pero se encuentran nuevamente en la antesala de la exclusión. La pérdida de nichos tradicionales de empleo y el cierre de muchos negocios familiares han reducido considerablemente las oportunidades de superar situaciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad, extendiéndose los sentimientos de frustración y baja autoestima (Asociación Caminar, 2014).

Las dificultades económicas del núcleo familiar pueden comprometer, en alguna medida, varios derechos de los menores: el derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, moral y social; el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y el acceso a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud; el derecho a la educación; el derecho a ser protegidos frente a toda forma de violencia, negligencia, abandono o explotación; y el derecho al descanso y el esparcimiento, al juego, a las actividades recreativas y a participar libremente en la vida cultural y en las artes (Save the Children, 2014).

Entre los factores sociales, hay que señalar, por lo pronto, que la crisis ha reducido la red de apoyo externo de la que gozaban las familias (las organizaciones sociales, los servicios sociales públicos y las redes comunitarias o vecinales), y que es más frecuente en estos momentos que varios de los miembros de una misma familia sufran simultáneamente situaciones de vulnerabilidad. Esto ha supuesto que la principal tabla de salvación, el recurso a la propia familia, también presente limitaciones (por sobrecarga del papel protector de la familia) para cubrir las necesidades que se van generando. A ello se añade la mayor dificultad para la conciliación de la vida familiar y laboral, pues las condiciones de trabajo son más precarias y las jornadas de trabajo más largas, resintiéndose por ello el entorno familiar de los niños.

El nivel educativo de los progenitores y el que alcancen los menores también es un factor importante para la transmisión de la pobreza. En España, la tasa de riesgo de pobreza de los menores cuyos padres han completado como máximo un nivel equivalente a la educación secundaria obligatoria (47,3 por ciento en 2013) cuadru-

plica la de los menores cuyos padres cuentan con estudios universitarios (11,4 por ciento) (Unicef Comité Español, 2014).

Por último, es evidente que las condiciones materiales de vida también influyen decisivamente en la transmisión intergeneracional de la pobreza. La deficiente alimentación, no poder hacer frente a los gastos cotidianos del hogar, la ausencia de calefacción en invierno o la privación de vacaciones estivales afectan de manera directa a la vida cotidiana de los niños y, por tanto, a su desarrollo y su futuro. En España, la tasa de privación material severa[6] de los menores aumentó del 5,5 por ciento al 8,3 por ciento entre 2008 y 2013 (Educo, 2014a).

2.4 Nuevo perfil de la pobreza en España

La crisis económica ha generado un nuevo perfil de empobrecidos en España, muy vinculado con colectivos que antes gozaban de una situación económica estable. Esto parece estar provocando una disminución en la atención mediática, política y social dedicada a los perfiles más tradicionales de personas viviendo en situaciones de pobreza y exclusión (personas sin hogar, con problemas de alcoholismo, prostitutas, colectivo gitano, etc.).

Los programas de atención e intervención social de las OAS han detectado en los últimos años un aumento en el número de usuarios de nacionalidad española. Por ejemplo, el porcentaje de españoles entre los beneficiarios del programa de atención primaria de Cáritas pasó del 41,6 por ciento en 2008 al 58,6 por ciento[7]. Los representantes de las OAS perciben un efecto de rechazo de los nuevos colectivos de beneficiarios respecto a los tradicionales; que adquiere connotaciones racistas cuando estos últimos tienen la condición de inmigrante.

Antes de la crisis, la pobreza infantil afectaba, sobre todo, a los menores de familias monoparentales o de familias con progenitores sin educación secundaria. Sin embargo, las OAS especializadas en infancia están detectando un incremento rápido de la pobreza severa en los hogares de familias jóvenes con niños, en general, pero más acusado en las familias numerosas. A su vez, muchos casos nuevos son de familias que no hace tanto se encontraban en una situación normalizada y procedían de contextos socioeconómicos seguros.

El cambio de perfil ha llevado a las OAS a poner en marcha intervenciones específicas para estos menores y sus familias. Las OAS, por un lado, perciben que las familias que nunca habían sido usuarias de los servicios sociales desconocen muchas de las ayudas y prestaciones a las que podrían acceder, y, por otro lado, observan que muchas de las familias atendidas mediante sus programas tradicionales de intervención social lo viven de manera vergonzante y consideran que van a quedar estigmatizadas socialmente por ello.

3. Respuesta de las Organizaciones del Tercer Sector al incremento de la pobreza infantil en España

En el contexto de incremento de la pobreza infantil en España y de cambio de perfil de los beneficiarios, las OAS, tanto las generalistas como las especializadas en atención a la infancia, están respondiendo fundamentalmente a través de tres líneas de actuación: la prestación de servicios asistenciales, haciendo visible esa realidad, e intentando influir en los que toman las decisiones políticas a escala nacional, autonómica y local.

3.1 Prestación de servicios

Aunque las OAS se han orientado, por lo general, hacia la atención y promoción inte-

[6] La "tasa de privación material severa" se define como el porcentaje de personas que viven en hogares que sufren por lo menos cuatro de los siguientes problemas: 1) no tener capacidad de hacer frente a gastos imprevistos; 2) no poder permitirse una semana de vacaciones anuales fuera de casa; 3) tener retrasos en los pagos de hipoteca o alquiler, facturas de servicios públicos, o compras aplazadas o de otros préstamos; 4) no poder permitirse al menos una comida con carne, pollo o pescado cada dos días; 5) no poder permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos; 6) no disponer de una lavadora o de una televisión en color porque no pueden permitírsela; 7) no disponer de un teléfono (incluido móvil) porque no pueden permitírselo y 8) no disponer de coche por no poder permitírselo.

[7] Información proporcionada por el Observatorio de la Realidad Social de Cáritas Española, a partir de sus memorias anuales y de las bases de datos del Módulo de Intervención Social (a fecha de noviembre de 2014).

gral del bienestar de la infancia y de su familia, en la práctica han centrado la mayoría de sus intervenciones en salvaguardar los derechos a la educación y a la alimentación. Así, la escuela se convierte en el espacio estratégico y de socializacion prioritario desde el que implementar y extender los diferentes programas. Esta tendencia se observa independientemente del tamaño, presencia geográfica e ideología de la OAS.

Save the Children desarrolla desde septiembre de 2013 el programa "Los niños primero". Esta intervención, que en 2013 atendió a 3.000 menores derivados desde los servicios sociales y/o educativos, está dirigida a menores y familias de grandes núcleos urbanos, con escasos recursos económicos y en riesgo de pobreza y exclusión social. El programa pretende reducir el impacto de la pobreza infantil y prevenir y combatir la violencia contra la infancia. Para ello, se ofrecen servicios de atención educativa, apoyo escolar y actividades de ocio y tiempo libre que favorezcan la socialización y refuercen la autoestima de los niños y las niñas. Por último, ofrecen atención especializada en psicología y logopedia, en prevención de la violencia y en promoción de la salud con las familias.

Cruz Roja Española inició en 2008 un plan de intervenvión social a través de un fondo de solidaridad canalizado a través de sus 796 asambleas locales, 52 provinciales y 17 autonómicas. En 2011 se hizo, por primera vez en la historia de la organización, un llamamiento humanitario ("Ahora más que nunca") en respuesta a las necesidades de la población española. La estrategia de Cruz Roja se articula en cuatro ejes: cobertura de necesidades básicas, prevención de la exclusión residencial, mejora de la empleabilidad y promoción del éxito escolar. El programa de promoción del éxito escolar ha atendido a 8.000 familias en tres años. Es un eje transversal a todas las etapas de trabajo con la infancia, y lo ven como la piedra angular en la lucha contra la brecha social y la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El programa de Cáritas con la infancia está orientado a desarrollar acciones integrales y globales en coordinación con otros programas (familia, mujer e inmigración). Su fin es trabajar por los derechos de la infancia, y cubre las necesidades educativas, psicológicas, relacionales y de participación de casi 30.000 menores[8].

[8] Información obtenida de: http://www.caritas.es/qhacemos_programas_info.aspx?Id=22 (consultada el 29-10-2014).

Similar es el enfoque de trabajo de la Coordinadora Estatal de Plataformas Sociales Salesianas, a través de su programa de promoción de la calidad de vida infantil, dirigido a menores en situación de vulnerabilidad social. El programa ofrece un medio educativo alternativo, complementario al escolar y familiar, que proporciona una educación integral para ayudar a los menores en su proceso de crecimiento y maduración, así como en su desarrollo pleno y feliz. Consiste en proyectos de refuerzo escolar y educativo para prevenir el fracaso escolar, de educación de calle, de prevención del absentismo escolar y de tiempo libre y deporte.

La atención a la infancia en situación de vulnerabilidad está en el origen de Mensajeros de la Paz y sigue siendo uno de sus principales objetivos. La organización ofrece a los menores en riesgo social acogida y apoyo para su formación, desarrollo personal y plena integración social. Desde que detectaron los efectos de la crisis en algunos menores, apostaron por dedicar recursos a la alimentación y el apoyo escolar de los menores atendidos. En 2012 abrieron su primer comedor social infantil; hoy tienen seis comedores operativos. Un enfoque muy similar ha adoptado Educo, con la puesta en marcha en septiembre de 2013 de un programa de becas-comedor en todas las comunidades autónomas.

El aumento de los servicios a la infancia ha requerido de un notable aumento del recurso a voluntarios. La crisis económica ha provocado un aumento del número de voluntarios. Se trata de una tendencia común a casi todo el Tercer Sector: tres cuartos de las ONG estudiadas por la Fundación Lealtad (2013) cuentan hoy con más voluntarios que en 2007. El perfil actual del voluntario es una persona joven y con formación de titulado superior, pero en situación de desempleo.

3.2 Sensibilización social y comunicación

Que se den casos de malnutrición infantil en la España del siglo XXI ha sido objeto de atención en la opinión pública en los dos últimos años y ha puesto el foco de la atención mediática y política en una de las manifestaciones más crudas de la crisis económica, a la vez que ha contribuido a hacer visible el problema de la pobreza infantil.

Las OAS han desempeñado un papel clave en esa tarea, ofreciendo datos, análisis y estudios rigurosos, y haciendo sonar la señal de alarma. Por ejemplo, fue una OAS quien dio a conocer los datos concretos sobre recortes de las becas de comedor en los cursos 2009-2010 y 2011-2012, lo que supuso que cerca de 100.000 alumnos de Educación Primaria dejasen de acudir al comedor escolar (Educo, 2014b).

Tanto para generar opinión pública informada como para llevar a cabo efectivamente sus programas, las OAS han puesto en marcha imaginativas campañas de comunicación con objeto de movilizar a la ciudadanía y al sector empresarial para que se implique social y económicamente en la lucha contra la pobreza infantil. Su foco principal ha sido la mejora de la alimentación y el apoyo escolar, aunque en ocasiones el objeto del mensaje ha sido la protección integral de la familias.

En opinión de las organizaciones entrevistadas, la mayor visibilidad de la pobreza y la malnutrición infantil en España ha provocado un efecto no deseado, al relegar a un segundo o tercer plano mediático, y de preocupación ciudadana, el problema de la desnutrición infantil en numerosos países empobrecidos, mucho más acuciante que el español.

3.3 Influencia en las decisiones políticas

Según las OAS, la sociedad en su conjunto debe ser consciente de la necesidad de adoptar medidas efectivas para paliar la situación actual, garantizando el respeto, la promoción y la protección de los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Y las administraciones públicas tienen la obligación de actuar como garante de la plena realización de estos derechos, una obligación adquirida a escala internacional (Save the Children, 2013). La pobreza infantil no es solo, por tanto, un problema social, sino, sobre todo, una vulneración de derechos que los Estados tienen la obligación de remediar. Según Educo, sus análisis sobre bienestar infantil en España han mostrado una vulneración progresiva de los derechos de la infancia a partir de 2007, manifestada en una regresión de sus derechos y, en consecuencia, en una pérdida de su bienestar y su calidad de vida (Educo, 2013).

Las OAS consideran que el problema de la pobreza infantil en España merece una atención pública y política al máximo nivel y que es necesario abordarlo desde el consenso político y social. De ahí la campaña por un Pacto de Estado por la Infancia, lanzada por Unicef y apoyada por muchas otras organizaciones[9]. Esta campaña considera como buenas prácticas el trabajo llevado a cabo desde 2011 con nueve comunidades autónomas para promover pactos políticos en materias relacionadas con la pobreza infantil, así como el proyecto "Ciudades Amigas de la Infancia", que desde hace más de 10 años promueve el compromiso de las políticas locales con los derechos de la infancia.

Recientemente, las entidades más pequeñas están siguiendo el ejemplo de sus mayores, comenzando a combinar sus tradicionales tareas de prestación de servicios y desarrollo de programas de intervención social relativa a la infancia, con actuaciones concretas de presión política, destinando más recursos a acercar a los decisores políticos la realidad del trabajo cotidiano de su organización. Esta estrategia exige a las OAS una participación activa en los espacios de interlocución política existentes (Congreso de los Diputados, parlamentos autonómicos, consejos territoriales, mesas de planes de barrio, redes para el empleo, etc.).

3.4 Nuevos roles en las Organizaciones del Tercer Sector

Como consecuencia de la crisis las OAS y las organizaciones de desarrollo (ONGD) han descubierto elementos comunes en sus misiones y en sus estrategias, y se han puesto a buscar sinergias y oportunidades de acción conjunta, en el trabajo por la toma de conciencia y la transformación social, en la identificación de causas y consecuencias similares de la pobreza y la desigualdad en el norte y en el sur, en la necesidad de desempeñar un rol más político y no solo de prestación de servicios, etcétera.

Esta reflexión ha impulsado a varias ONGD a incorporar en sus planteamientos la perspectiva cosmopolita de la pobreza y la desigualdad, superando la dicotomía Norte-Sur y, por tanto, integrando en su misión la lucha contra la

[9] Para más información, véase http://www.unicef.es/pactoinfancia (consultada el 15-10-2014).

pobreza y la desigualdad en España. Este cambio de enfoque no se ha debido tanto a demandas de sus *stakeholders* (socios, donantes, trabajadores, patronatos) como a un proceso de maduración acerca de cómo entender las causas de la pobreza y cómo afrontar sus consecuencias. En palabras de la presidenta de la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE): "El contexto actual nos ha llevado a ser más conscientes y a investigar en profundidad el impacto del aumento de las desigualdades a nivel global. A valorar que ello nos debería 'ocupar' y que no debería ser tratado solo desde lo doméstico sino a nivel global. El incremento de las desigualdades en España es el reflejo de lo que sucede en muchos de los países donde trabajamos, lo que nos obliga a situar y ligar ambos contextos"[10]. En un sentido similar, la Plataforma 2015 y Más considera que la "reflexión crítica acerca de los modelos organizativos y del papel de las ONGD como agentes de desarrollo se produce, seguramente, tarde. Se produce tarde porque lo hace en respuesta a la conjunción de dos amenazas: la crisis económica y financiera global, y las debilidades de las ONGD provocadas por el proceso de desnaturalización experimentado por muchas de ellas. […] Si el proceso de reflexión por el que se aboga pretende apuntalar la capacidad de cambio de las ONGD y aumentar su influencia política, no puede estar guiado por una lógica reactiva a la búsqueda de la adaptación al nuevo contexto" (Martínez *et al.*, 2011: 88-89).

Una de las ventajas potenciales de que las ONGD reorienten parte de su actividad a luchar contra la pobreza en España es que se puede aprovechar su experiencia en proyectos y campañas de acción social en terceros países (sobre todo, en América Latina). Las ONGD creen que su trayectoria les sirve para hacer aportaciones relevantes en temas de influencia política, de comunicación social y de movilización ciudadana de las organizaciones[11].

No se percibe, por tanto, un problema de capacidad para que las ONGD trabajen en un nuevo contexto. El mayor riesgo es que reconduzcan su misión por una mera cuestión financiera. Cuando ha sido así, se ha debido a que la organización no contaba con una gobernanza política clara y era dirigida por técnicos más pendientes de asegurar la supervivencia de la entidad que de mantenerla fiel a su misión. Otro de los riesgos percibidos es que algunas ONGD reciban financiación para ejecutar proyectos de acción social en España sin disponer de la capacidad logística ni los recursos humanos necesarios para llevarlos a cabo y que lo pretendan solucionar por medio de la subcontratación de los servicios.

[10] Entrevista a la Presidenta de la CONGDE.

[11] Entrevista al Director General de Oxfam Intermón.

4. Financiación de las acciones contra la pobreza infantil en España

Tras examinar el diagnóstico que hacen las OAS de la pobreza infantil en España y sus acciones al respecto, concluimos el análisis prestando atención a los recursos financieros con que cuentan, directa o indirectamente, para llevarlas a cabo. A corto plazo, parece estar consolidándose el descenso de la financiación pública, pero también un ligero aumento o repunte de la financiación privada, así como la procedente de la prestación de servicios y la venta de productos.

Las organizaciones mejor posicionadas frente a la crisis y frente al consiguiente declive de la financiación pública están siendo las entidades muy grandes, ya que, en general, mantienen una financiación diversificada y han invertido muchos recursos en la captación de fondos privados (Fundación Lealtad, 2013). Así lo confirma la contabilidad de entidades como Oxfam Intermón, que cerró el ejercicio económico 2012 con unos ingresos totales de 82,9 millones de euros, frente a los 79,1 del año 2008, o Cáritas Española, cuyos ingresos han aumentado anualmente a pesar de la crisis, pasando de los 216,9 millones de euros en 2018 a los 291,4 millones en 2013 (Cáritas Española, 2013). Este mismo diagnóstico del sector indica que las organizaciones muy pequeñas son las siguientes que mejor han afrontado el reto de la financiación, lo cual no significa que no estén sufriendo intensamente la caída de fondos. Así, por ejemplo, el colectivo de las organizaciones pequeñas, especializadas en el trabajo de intervención social en infancia y localizadas en determinados barrios de las grandes ciudades, ha visto muy limitada su capacidad operativa por la ausencia de recursos económicos. Esta reducción de recursos ha repercutido directamente en la calidad de la prestación de sus servicios, más que en la reducción del número de beneficiarios atendidos[12].

[12] Entrevista a la Asociación Caminar, miembro de la Federación para la Promoción de la Infancia y la Juventud (Injucam).

En el marco de los recursos económicos dedicados a la lucha contra la pobreza infantil en España, el Gobierno central ha establecido en 2014 un fondo extraordinario de 17,4 millones de euros para ayudar a las familias con menores a su cargo y en una situación de pobreza material severa. Se trata del primer fondo de estas características en España, y dedica los recursos a ayudas a la alimentación, el aseo personal, el vestuario o el pago de gastos del hogar como la luz o el agua. Este fondo complementa otras partidas movilizadas por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en la primera mitad del 2014, tales como la convocatoria de subvenciones con cargo al IRPF para programas de urgencia social y planes de atención a familias e infancia, o el plan concertado de financiación de los servicios sociales municipales, cuyo presupuesto ha menguado desde los 86 millones de euros en 2011 a los 27 millones en 2013.

Por su parte, también se ha visto afectado por la crisis el sector privado empresarial español en su condición de donante del Tercer Sector, habiendo descendido sus aportaciones a las organizaciones. Además, a las empresas se les ha acercado de forma palpable el "círculo de la pobreza", lo que ha ocasionado, como confirman las entidades beneficiadas, una mayor tendencia a condicionar las aportaciones económicas de aquellas a que se destinen a proyectos de "lucha contra la crisis y contra la pobreza infantil" en España, en detrimento de otros sectores u otras áreas geográficas.

Una de las actuaciones más relevantes del sector privado empresarial español en la financiación de acciones relativas a la pobreza infantil es el programa "Caixa Proinfancia" de la Obra Social de La Caixa. Se inicia en 2007 y está dirigido a menores de 16 años en familias que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad social. Aspira a luchar contra la transmisión intergeneracional de la pobreza facilitando el acceso de los niños a oportunidades educativas de calidad, favoreciendo el desarrollo de competencias que les ayuden a mejorar sus procesos de inclusión social y su autonomía, y promoviendo el desarrollo social de esos menores en sus contextos familiar, escolar y social. Más recientemente, desde 2012, la Fundación Mutua Madrileña ha convocado ayudas a proyectos de acción social en España y en terceros países destinadas a entidades no lucrativas que contribuyan a mejorar la realidad socioeconómica y la calidad de vida de los beneficiarios. Una de las categorías de la convocatoria es "ayuda a la infancia", para proyectos cuyo fin principal sea la mejora de las condiciones de vida de menores con problemas de salud y cuyas familias se encuentren en dificultades por razones económicas o sociales.

En cuanto a los fondos privados no empresariales, los procedentes de socios y donantes, se ha producido un descenso en el volumen de las aportaciones, pero este no ha ido acompañado de un descenso en el número de socios (Fundación Lealtad, 2013).

5. Reflexión final

La gran dimensión de la pobreza infantil en España y su incremento con la crisis económica son el reflejo de una sociedad que presta una atención insuficiente a sus menores y no acaba de atajar correctamente problemas cuyas consecuencias directas (en el futuro de la infancia afectada) e indirectas (en el futuro social y económico de España) pueden ser muy negativas. Además, buena parte de la opinión pública, de la clase política y de los grandes medios de comunicación ignoran el valor social de la infancia, invisibilizando sus demandas (que no cuentan con canales de representación y/o de participación social) y abordando sus problemáticas desde la concepción de un colectivo que solo cuenta por lo que será y hará en el futuro (Educo, 2014a). Más allá de argumentos éticos o de teorías sociales, los menores son sujetos de derecho y las administraciones públicas son titulares de las obligaciones para hacer efectivos todos los derechos reconocidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y en el ordenamiento jurídico español.

Las Organizaciones del Tercer Sector, especialmente las que trabajan con la infancia, han desempeñado un papel fundamental a la hora de satisfacer las necesidades acuciantes derivadas del incremento de la pobreza infantil en España. Lo están desempeñando debido a la conjunción de varios elementos: por su trayectoria en el sector y su extensa presencia en el territorio, por sentirse interpeladas por las necesidades sobrevenidas de miles de familias y de menores que demandan sus servicios, y por la debilidad y retirada del Estado. Estas organizaciones han concentrado su apoyo en los ámbitos de la educación y la mejora de la alimentación, pero

también en la atención a los nuevos perfiles de pobreza infantil surgidos a raíz de la crisis.

Su liderazgo, experiencia y conocimientos les ha permitido diagnosticar con acierto la pobreza infantil en España como un problema estructural, anterior a la crisis, pero acentuado por ella, y que deriva de la problemática de pobreza y exclusión de sus familias, aunque tiene manifestaciones propias. La coyuntura de crisis ha obligado a las OTS a asumir un protagonismo en la prestación de servicios asistenciales a la infancia mucho mayor que el habitual en su función de entidades colaboradoras de la administración en las décadas anteriores.

A la vez, la crisis ha espoleado un proceso de reflexión interna en el Tercer Sector, que ha conducido a muchas de sus organizaciones a una cierta autocrítica, la de reconocer haber relegado a un segundo plano su misión de generar procesos de cambio social, por la que muchas fueron creadas, en favor de la especialización técnica en la prestación de servicios. Las palabras de un representante de Cáritas son muy claras al respecto: "Las OTS hemos evolucionado a un modelo gerencial prestador de servicios profesionalizado. Se ha confundido ser fuerte con tener recursos y ser profesional con no necesitar base social. Este modelo ofrece muy poco atractivo a los jóvenes, que se han acercado de forma natural a los movimientos sociales, que sí han incorporado como elemento central la visión crítica y transformadora de la sociedad. Las organizaciones nos hemos convertido en parte del negocio de lo social. Lo social lo hemos reducido en los últimos años a lo técnico, dejando a un lado lo ético y lo político"[13].

Las conclusiones a las que llegue cada entidad acerca de estas trascendentales cuestiones y el posicionamiento que adopten tendrán implicaciones directas en el diseño de sus estrategias y en el establecimiento de sus prioridades, determinando, en definitiva, la escala y naturaleza de la aportación del Tercer Sector español a un futuro más prometedor para la infancia.

Bibliografía

Asociación Caminar (2014), *Diagnóstico de empleabilidad de la población de El Ruedo,* Madrid, Asociación Caminar.

Ayala, L.; Martínez, R. y M. Sastre (2007), "Pobreza y condiciones de vida de la infancia en España", *Documentación Social,* 144: 163-196.

Cantó, O. y L. Ayala (2014), *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto,* Madrid, Unicef Comité Español.

Cáritas Española (2012), *Memoria 2012*, Madrid, Cáritas Española.

— (2013), *Memoria 2013,* Madrid, Cáritas Española.

Comité Técnico de la Fundación Foessa (2014), "La fractura social se ensancha. Avance de resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales, 2013", en *Precariedad y cohesión social,* Madrid, Fundación Foessa y Cáritas Española: 19-31.

Cortés, L. y F. Antón (2007), "La exclusión residencial", *Pensamiento y cultura gitanos,* 40-41: 62-69.

Cruz Roja Española (2013), *Informe sobre la vulnerabilidad social 2013,* Madrid, Cruz Roja Española.

Educo (2013), *La regresión de los derechos de la infancia en España 2007-2013,* Barcelona, Educo.

— (2014a), *Niñas y niños, los más vulnerables en todas las comunidades autónomas. El bienestar de la infancia en España 2014,* Barcelona, Educo.

— (2014b), *Los derechos no se van de vacaciones,* Barcelona, Educo.

Fedaia (2014), *Informe Fedaia: Pobresa infantil a Catalunya,* Barcelona, Federación de Entidades de Atención y Educación a la Infancia y Adolescencia.

Fundación Lealtad (2013), *Las ONG españolas ante la crisis (2007-2013). Análisis de la evolución de las ONG de la Guía de la Transparencia,* Madrid, Fundación Lealtad.

Martínez, P.J. *et al.* (2011), *Renovando el papel de las ONGD: hacia la transformación social,* Madrid, Editorial 2015 y Más.

[13] Entrevista al Secretario General de Cáritas Española.

Obra Social La Caixa (2013), *Caixa Proinfancia: modelo de promoción y desarrollo integral de la infancia en situación de pobreza y vulnerabilidad social,* Barcelona, Obra Social "la Caixa".

Oxfam Intermón (2013), *Memoria de actividades 2012-2013,* Barcelona, Oxfam Intermón.

Save the Children (2013), *2.826.549 razones. La protección de la infancia frente a la pobreza: un derecho, una obligación y una inversión,* Madrid, Save the Children.

— (2014), *Pobreza infantil y exclusión social en Europa. Una cuestión de derechos,* Madrid, Save the Children.

Unicef Comité Español (2011), *La infancia en España 2010-2011. 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: retos pendientes,* Madrid, Unicef Comité Español.

— (2014), *La infancia en España 2014. El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia,* Madrid, Unicef Comité Español.

Entrevista con Marta Arias Robles, Directora de sensibilización y políticas de infancia de Unicef Comité Español

P. ¿Qué crees que es más correcto, hablar de "pobreza infantil" o de "menores en familias pobres"? ¿Crees que tiene alguna importancia usar una u otra terminología?

R. En Unicef hablamos siempre de pobreza infantil porque, aunque, obviamente, los niños en situación de pobreza lo son en el contexto de una familia, a menudo se tiende a invisibilizar su situación, el impacto específico que la pobreza tiene sobre ellos, y las necesidades y derechos que ellos tienen por el hecho de ser niños. Por tanto, hablamos de pobreza infantil y siempre explicamos que el dato se refiere a los niños que viven en familias con ingresos por debajo del umbral de la pobreza.

P. ¿Cuántos son los niños que lo están pasando verdaderamente mal en España? ¿Cómo ha variado ese número a lo largo de la crisis económica actual?

R. El dato oficial (según el INE) de niños en riesgo de pobreza en 2013 es del 27,5 por ciento del total, lo que equivale a unos 2.300.000 niños. Es difícil saber cuántos de ellos lo están pasando "verdaderamente mal" o incluso determinar qué es lo que eso significa, puesto que privaciones que para un adulto pueden parecer menores, en el caso de los niños se pueden vivir con auténtica angustia, como por ejemplo todo lo que tiene que ver con no poder llevar a cabo actividades con sus amigos o compañeros. Si tenemos en cuenta el porcentaje de niños que viven en hogares con privación material severa, vemos que ha pasado del 5,5 por ciento en 2008 al 8,3 por ciento en 2013 (lo que significa unos 700.000 niños). En todo caso, hay que tener en cuenta que la crisis ha supuesto un agravamiento de la pobreza infantil en España, pero partiendo de una base que ya era muy elevada en los tiempos de bonanza (en 2004 ya superaba el 25 por ciento).

P. ¿Qué características sociodemográficas principales tienen las familias de esos niños?

R. Es difícil contestar a esta pregunta, ya que las características están variando mucho como consecuencia de la crisis, pero sí hay algunos factores a tener en cuenta. Si atendemos al nivel de estudios de los padres, la tasa de riesgo de pobreza de los niños cuyos padres solo han completado como máximo la educación secundaria obligatoria (47,4 por ciento en 2013) cuadruplica la de los niños y niñas cuyos padres tienen estudios universitarios (11,4 por ciento). Por tipo de hogar, la pobreza es más alta en las familias monoparentales (38 por ciento) y en las numerosas (46,9 por ciento). Además, los índices de pobreza son mayores entre las familias de origen inmigrante, así como, por supuesto, en las familias afectadas por el desempleo. De hecho, en 2013 la tasa de riesgo de pobreza ascendió hasta un 77,3 por ciento en el caso de niños que vivían en hogares con muy baja intensidad de trabajo.

P. ¿Qué acciones ha emprendido Unicef España en los últimos años para sensibilizar a la opinión pública española sobre esta problemática?

R. Unicef Comité Español viene trabajando intensamente sobre esta problemática. En concreto, en 2010 publicamos nuestro primer informe sobre la situación de la infancia en

España, en el que ya alertábamos sobre la realidad de la pobreza infantil, a pesar de que en aquel momento todavía parecía algo irreal. En 2012 analizamos, específicamente, el impacto de la crisis sobre la infancia, y en 2013 lanzamos nuestra primera campaña de movilización pública para pedir un plan de acción contra la pobreza infantil. En 2014 hemos hecho público el tercer informe sobre infancia en España y hemos puesto en marcha una campaña de movilización social para proponer un Pacto de Estado por la Infancia. En este momento llevamos 77.000 adhesiones particulares y todo el que quiera se puede unir en www.unicef.es/pactoinfancia.

P. Aproximadamente, ¿cuántos recursos humanos y financieros está destinando anualmente a esa tarea? ¿Cómo ha evolucionado el monto de esos recursos desde el comienzo de la crisis?

R. Como Comité Nacional de Unicef nuestra misión es doble: por un lado, recaudar fondos para los programas de Unicef (Agencia de Naciones Unidas para la Infancia) en los países en desarrollo y, de forma complementaria, informar y sensibilizar a la población española sobre los derechos de la infancia, trabajando para promover políticas y prácticas que hagan realidad estos derechos para todos los niños, en todo el mundo. Eso quiere decir que en España no ejecutamos programas de intervención directa, de tipo asistencial, sino que nuestra actividad se centra en la investigación, la difusión, la generación de conciencia y la incidencia política. Para ello contamos con un equipo en Madrid en el que hay dos personas dedicadas específicamente a la infancia en España y otros muchos compañeros (en las áreas de educación, comunicación, etc.) que apoyan este trabajo. Asimismo, los miembros de nuestras delegaciones territoriales trabajan intensamente con responsables políticos a escala municipal y autonómica, para hacer un seguimiento de la situación concreta de la infancia en cada territorio y promover acciones concretas para mejorarla.

P. ¿Ha experimentado Unicef España algún cambio organizativo de cierto relieve motivado por la necesidad de atender a esta problemática?

R. No. Nuestra apuesta por trabajar en torno a los derechos de la infancia en España era previa a la crisis y, como he explicado antes, ya estábamos analizando el fenómeno de la pobreza infantil como un problema estructural previo, que la crisis ha agravado. La crisis ha venido a confirmar la importancia de un compromiso que teníamos claro desde el principio: todos los niños tienen los mismos derechos, y, por tanto, como Unicef debemos trabajar en todas partes para hacerlos realidad. La forma de trabajar es distinta en cada caso, pero el compromiso es el mismo. Por decirlo de una forma coloquial, cuando vino la crisis estábamos preparados, ya teníamos la estructura organizativa en marcha para trabajar en investigación, movilización e incidencia política.

P. ¿Podría evaluar el impacto que están teniendo las campañas que ha emprendido Unicef España en relación con la pobreza infantil?

R. Si nos referimos a impacto en términos de movilización social, lo estamos evaluando en función de las adhesiones a nuestras campañas (individuales y de entidades), así como del nivel de interacción en redes sociales y las iniciativas de apoyo que están poniendo en marcha distintos grupos de voluntarios. La evaluación del impacto político es más compleja, puesto que no son resultados que podamos achacar solo a nuestro trabajo, pero vemos signos positivos como que la pobreza infantil sea la prioridad en el nuevo Plan Estratégico de Inclusión Social, que se haya aprobado por primera vez un presupuesto extraordinario contra la pobreza infantil (y los primeros indicios apuntan a que en los Presupuestos Generales del Estado para 2015 se va a ampliar esta partida) y que varias administraciones locales y autonómicas estén tomando medidas concretas para abordar la situación de la infancia. Estamos participando muy activamente en todos esos procesos y vemos un avance significativo, aunque todavía demasiado lento, puesto que los niños no pueden esperar y muchos de ellos están pasando por situaciones realmente complicadas.

P. ¿Cómo está reaccionando, en general, la sociedad española, la gente corriente, ante problemas como el de la pobreza infantil?

R. La sociedad española ya ha demostrado muchas veces su sensibilidad social, ya sea ante problemas que ocurren en otros países del mundo (pensemos en la reciente emergencia provocada por el tifón Haiyan en Filipinas, por ejemplo) como ante la situación de pobreza en España. Tal vez, nos falta avanzar en el entendimiento de que, además de la respuesta individual, es importante que reclamemos a las administraciones públicas que cumplan su papel como garantes de

los derechos de todos los niños. Ni la solidaridad individual ni las organizaciones sociales pueden ni deben sustituir un papel que le corresponde al Estado.

P. ¿Y cómo están reaccionando las administraciones públicas?

R. Como he mencionado antes, hay señales positivas y se están dando algunos pasos importantes, pero la pobreza tiene un efecto devastador en la infancia y sus efectos permanecen a lo largo de la vida futura del niño. Por este motivo, es necesario actuar de forma mucho más rápida y decidida y en ello estamos trabajando

P. ¿Cómo prevé que va a evolucionar esta problemática en los próximos años?

R. Una parte de la pobreza infantil está relacionada con la situación del empleo en las familias y, en ese sentido, si la economía y el empleo mejoran es de esperar que esto tenga un impacto directo en la pobreza infantil. Pero el problema en España es más de fondo. Ya he comentado antes que la pobreza infantil era muy elevada antes de la crisis y si no tomamos medidas más transformadoras no vamos a lograr llegar a todos los niños que lo necesitan. Además, las reducciones presupuestarias en programas básicos para la infancia y las familias han sido muy acusadas. Es necesario plantearnos un objetivo de recuperación de la inversión, así como una revisión profunda del sistema de protección social para blindar los derechos y las necesidades de los niños. Por eso consideramos que es tan importante la propuesta de un Pacto de Estado por la Infancia. Si no abordamos estos temas, la recuperación económica por sí sola no será suficiente.

P. ¿Cómo imagina las acciones de Unicef España ligadas a esta cuestión en los próximos años?

R. Desde Unicef España nos hemos marcado un horizonte intermedio ligado a la propuesta del Pacto de Estado, teniendo muy en cuenta los procesos electorales que se avecinan en 2015. Trabajaremos para que la propuesta de un Pacto por la Infancia esté presente en los programas electorales de todos los partidos a escala municipal, autonómica y estatal, y, por supuesto, una vez que se vayan configurando los nuevos gobiernos de las distintas administraciones, nos acercaremos a todos ellos para hacerles propuestas concretas de acción. Tenemos por tanto una agenda intensa para los próximos años.

P. Probablemente haya algún aspecto de la cuestión no considerado en las preguntas anteriores que convendría tratar. Si es así, nos gustaría conocer vuestro juicio al respecto.

R. Tal vez, lo único que cabría añadir es que lo que estamos planteando en relación con la infancia en España no es solo una cuestión de bienestar de los niños, ni siquiera solo una cuestión de derechos. Se trata también de un asunto clave para la sostenibilidad de todo el país. Si tenemos un indicador de pobreza infantil que supera el 25 por ciento y unos índices de fracaso y abandono escolar que se acercan a esa misma cifra, tenemos un problema que nos afecta a todos, no solo a los niños. Además, desde nuestra perspectiva, la falta de protección a las familias y a la infancia también tiene mucho que ver con que cada año nazcan menos niños. Por tanto, en el interés de los niños, en primer lugar, pero también en el de todos, la adopción de un Pacto de Estado por la Infancia es una apuesta que no podemos retrasar.

Entrevista con Carlos Chana, Responsable del Programa de Infancia en Dificultad, Cruz Roja Española

P. ¿Qué cree que es más correcto, hablar de "pobreza infantil" o de "menores en familias pobres"? ¿Cree que tiene alguna importancia usar una u otra terminología?

R. El lenguaje y la terminología construyen la realidad. Hay una gran diferencia entre ambos términos. Estadísticamente, no tenemos más remedio que medir el fenómeno estudiando las familias a las que pertenecen los menores de edad. En ese sentido, podría Sección hablarse de niños y niñas en familias pobres. Sin embargo, es mucho más correcto hablar de pobreza infantil, pues, así, enfocamos la cuestión desde el punto de vista de la construcción social de la infancia y de los derechos de esta, así como de los factores que condicionan el ejercicio de esos derechos.

P. ¿Cuántos son los niños que lo están pasando verdaderamente mal en España? ¿Cómo ha variado ese número a lo largo de la crisis económica actual?

R. Primero, habría que dilucidar qué significa "pasarlo verdaderamente mal". Podemos pensar en indicadores de carácter objetivo: condiciones de vida de los niños, niveles de renta, recursos disponibles para satisfacer sus necesidades... Pero también podemos plantearlo en términos de bienestar subjetivo, es decir, estudiar la percepción de su propia realidad que tienen los niños. Desde el primer punto de vista, nos encontramos con cifras alarmantes de niños y niñas en hogares cuyos ingresos están por debajo del umbral de pobreza, establecido por Eurostat en el 60 por ciento de los ingresos medianos. Serían 2.300.000, aproximadamente. Los menores son uno de los colectivos en los que es mayor el impacto de la crisis económica, tanto en términos de ingresos como del acceso a las prestaciones que puedan amortiguar las situaciones de necesidad.

P. ¿Qué características sociodemográficas principales tienen las familias de esos niños?

R. Se trata de un colectivo bastante heterogéneo. Primero, hogares en que todos los adultos de referencia están en el paro. Segundo, hogares con uno o varios adultos ocupados, pero con empleo precario y que no garantiza la satisfacción de las necesidades básicas, de modo que padres o madres han de cumplir jornadas laborales largas, en el sector formal de la economía o combinándola con la sumergida. Tercero, hogares *monomarentales*, una manifestación del fenómeno de feminización de la pobreza, vinculado a las cargas familiares. Cuarto, hogares con familias inmersas en procesos migratorios, en las que los adultos de referencia de los niños han perdido su empleo. Quinto, se trata de niños y niñas que viven con sus padres en casa de sus abuelos, quienes están haciendo frente, con sus pensiones, a las necesidades materiales de sus hijos y de sus nietos. Por último, jóvenes que, al alcanzar la mayoría de edad, dejan de ser objeto de medidas de protección a la infancia, de los cuales muchos están abocados al *sinhogarismo*, como consecuencia de la falta de apoyos sociales y económicos, tienen dificultades para acceder a un empleo, y para mantenerlo, para acceder a una vivienda, para mantener relaciones personales sólidas…

P. ¿Qué acciones específicas, o en el marco de otros programas, ha emprendido Cruz Roja

Española en los últimos años para contribuir a resolver o paliar el problema de la pobreza infantil?

R. Veníamos trabajando específicamente en pobreza infantil en el marco de acciones integrales, sobre todo, en áreas metropolitanas de grandes ciudades, en cascos históricos depauperados, en zonas rurales, así como con otros programas de trabajo con colectivos en distintas situaciones de vulnerabilidad social. A raíz de la crisis, en 2008 pusimos en marcha un fondo de solidaridad, con recursos económicos propios, para promover iniciativas orientadas a hacer frente al creciente desempleo. En 2012, por primera vez, Cruz Roja Española hizo un llamamiento humanitario (una iniciativa de captación de fondos para situaciones de emergencia, normalmente en crisis humanitarias originadas por desastres naturales, conflictos bélicos...), denominado "Ahora más que nunca", orientado a hacer frente a las situaciones de crisis que estaban afectando a la población española. Se trataba de movilizar a la ciudadanía, al sector privado y al sector público. Cruz Roja volvió a hacer cosas que había dejado de hacer durante mucho tiempo, como entregas de alimentos o de ropa, o de dinero. En poco más de un año, la cifra de beneficiarios se duplicó, de modo que más de dos millones de personas fueron beneficiarios de la ayuda de nuestra organización en 2013, de los cuales un millón fueron perceptores de ayuda alimentaria. De este modo, entre otras cosas, se consigue disminuir la presión en el presupuesto económico familiar, y que las familias dispongan de más recursos para no verse, por ejemplo, abocadas a la exclusión residencial: pueden hacer frente a sus gastos de alojamiento y no perder su vivienda por dejar de pagar la hipoteca, pueden sufragar gastos básicos en la vida diaria de una familia…

Otro de los proyectos principales en este ámbito es el de promoción del éxito escolar, en tanto en cuanto la educación es uno de los principales factores de la transmisión intergeneracional de la pobreza, y que se ha convertido en cuestión central en esta crisis. Muchos de los que se quedaron en paro tras el boom del ladrillo, eran trabajadores muy poco cualificados, incluso gente joven que no había finalizado la enseñanza obligatoria. Este proyecto está orientado a influir en los factores socioeconómicos que condicionan el acceso a la escolarización y el mantenimiento de un itinerario educativo apropiado, más allá de que en España, como sabemos, cualquier niño, de 6 a 16 años, por el mero hecho de serlo, tiene derecho a una plaza escolar. Este proyecto se desarrolla en varios ámbitos: transferencias de material y equipación escolar; paliar situaciones de alimentación insuficiente (niños sin desayunar, por ejemplo), normalmente descubiertas por los profesores; apoyo para seguir acudiendo al comedor escolar, algo a lo que han renunciado muchas familias por los recortes de las ayudas correspondientes; y servicios complementarios a la escuela, mediante unos 700 puntos de refuerzo escolar, es decir, aulas en que los estudiantes reciben apoyo en sus tareas escolares, orientación, preparación de exámenes, desarrollan sus habilidades personales o sociales.

También se trata de garantizar el ocio y el tiempo libre, y el derecho a la participación infantil, pues los recortes han afectado a la oferta comunitaria de servicios de ocio y tiempo libre. Se trata de que el niño siga desarrollando actividades necesarias, y útiles, para su desarrollo.

La pobreza no es cuestión solo de ingresos; tiene que ver también con los valores, con la participación social... Nos parecía importante desarrollar un trabajo de acompañamiento social, de estar atentos a las familias y al impacto de la crisis en ellas, desde el punto de vista de la *parentalidad positiva*, ofreciéndoles servicios de orientación y de formación a los adultos de referencia.

El tercer eje que vertebra la aproximación de Cruz Roja es el del empleo. Desde hace 14 años viene desarrollando un plan de empleo para colectivos vulnerables. El empleo es un factor de integración social de primer orden: dignifica a la persona y le proporciona los recursos necesarios para su supervivencia y la reproducción social. Las vías de actuación son: trabajar con las familias en que todos los adultos de referencia están en paro, la orientación profesional, la recualificación, el empleo joven, la intermediación laboral...

P. Aproximadamente, ¿cuántos recursos humanos y financieros está destinando anualmente a esa tarea? ¿Cómo ha evolucionado el monto de esos recursos desde el comienzo de la crisis?

R. El llamamiento ha generado muchos ingresos, que luego se han canalizado a distintos fines. Entre 2008 y 2013 el número de personas directamente atendidas por Cruz Roja pasó de 900.000 a 2.762.531, de los cuales más de 1.700.000 en ayuda alimentaria y atención a necesidades básicas derivadas de la crisis. Más de

120.000 menores de 20 años fueron atendidos en proyectos sociales y de inserción laboral en 2013, y más de 56.000 en proyectos específicos de intervención con infancia en dificultad social. Más de 65.000 niños y niñas se han beneficiado del Proyecto de Promoción del Éxito escolar, un programa que ha contado con casi 10.000 voluntarios.

P. ¿Ha experimentado Cruz Roja Española algún cambio organizativo de cierto relieve motivado por la necesidad de atender a esta problemática?

R. Sí, de bastante relieve. No solo en lo referente a la promoción del éxito escolar, un revulsivo en las acciones desarrolladas en el ámbito de la infancia. La crisis nos ha hecho tomar conciencia de que los recursos públicos pueden aumentar o disminuir, pero que no han de ser tan determinantes a la hora de ofrecer respuestas, que habrán de estar basadas, también, en el compromiso social de la ciudadanía. El llamamiento consigue captar más ingresos, pero también aumenta el número de personas que se ofrecen como voluntarios.

Cruz Roja está trabajando estos últimos años en un nuevo modelo de atención a las personas, basado en la proximidad, la acción local, en promover, alrededor de nuestras 700 oficinas locales, intervenciones basadas en itinerarios personales mediante proyectos con los colectivos vulnerables con los que venía trabajando (mujeres en dificultad, personas en procesos migratorios, infancia en dificultad, drogodependientes, enfermos de SIDA...). Esas intervenciones siguen un proceso común: acogida, evaluación diagnóstica, diseño de un plan individualizado de intervención, desarrollo de un trabajo reticular con los recursos del entorno...

Otro eje fundamental de acción es el que denominamos "diplomacia humanitaria", que tiene que ver con la *advocacy* (abogacía social), es decir, con la capacidad de influencia que podamos tener, como organización humanitaria, ante los que toman las decisiones. Cruz Roja ha desempeñado un papel activo en el diseño del Plan de Inclusión Social, ha hecho propuestas al Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia, al Plan Integral de Apoyo a la Familia, todo ello desde la experiencia de la atención directa, pues este es el principal valor añadido que aporta nuestra organización. Pero también desde la producción de conocimiento: nuestra área de estudios publica periódicamente los informes de vulnerabilidad y otros estudios, también sobre pobreza infantil. También se ha escuchado nuestra voz en el Programa Nacional de Reformas.

P. ¿Podrías evaluar el impacto que están teniendo las acciones llevadas a cabo por Cruz Roja Española en relación con la pobreza infantil?

R. Lo que se está evaluando de manera global es el llamamiento "Ahora más que nunca", que cubrió los años 2012 y 2013, pero es pronto para medir hasta qué punto la acción de Cruz Roja está siendo capaz de contribuir, como un eslabón más en una cadena, a contener los efectos adversos de la crisis

P. ¿Cómo está reaccionando, en general, la sociedad española, la gente corriente, ante problemas como el de la pobreza infantil?

R. Se ha conseguido colocar en la agenda pública el problema de la pobreza infantil. Lo que hace falta es que las instituciones se muevan. La población ha tomado conciencia de las cifras antedichas. La gente, pese a las condiciones en que está, sigue siendo solidaria, poniéndose a disposición de Cruz Roja como voluntarios o mediante sus aportaciones económicas. Se observa también un aumento de las acciones de la iniciativa privada. Tradicionalmente, el de la infancia es uno de los colectivos que más atrae las acciones emprendidas en el marco de la responsabilidad social corporativa, pero esas acciones se están incrementando.

De todos modos, sigue siendo muy necesaria la implicación de las instituciones públicas, porque, al final, lo que más redunda en la reducción de la pobreza infantil son las políticas universales, tales como una ayuda por hijo a cargo que llegue a todas las familias, que falta en España. Ejemplo de los buenos efectos de estas políticas es lo que ha ocurrido recientemente en Irlanda. Son medidas que no hacen tanta "mella" en los presupuestos públicos, pero sí contribuirían a reducir el impacto de la pobreza infantil.

P. ¿Y cómo están reaccionando las administraciones públicas?

R. Hay un marco institucional definido. No hay un plan específico de lucha contra la pobreza infantil, pero ha sido enmarcada en otros instrumentos, tales como PNAIN (Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social), el PENIA (Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescen-

cia), el Plan de Apoyo a la Familia que va a entrar pronto en vigor... Lo que hace falta es que esos planes se concreten en los Presupuestos Generales del Estado y se desarrollen los capítulos correspondientes, con indicadores claros de cumplimiento. También hay que recordar la recomendación de la Comisión Europea de luchar contra la pobreza y romper el círculo de la desigualdad en la que se indica claramente por dónde han de ir las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea, y que tienen que ver con la garantía de ingresos, con el acceso a los servicios y con la participación infantil..

P. ¿Cómo prevés que va a evolucionar esta problemática en los próximos años?

R. Es difícil de prever. Lo cierto es que la pobreza infantil no es efecto de la crisis, sino algo que tiene que ver con la capacidad que tiene un Estado de distribuir socialmente la riqueza que genera la economía del país. El futuro depende, por tanto, de los planteamientos políticos de los gobernantes acerca de esa redistribución y de la inversión en la infancia. En los últimos quince años la riqueza no se ha redistribuido a través de políticas centradas en el bienestar de la infancia.

P. ¿Cómo imaginas las acciones de Cruz Roja Española ligadas a esta cuestión en los próximos años?

R. Se trata de un elemento consustancial a nuestro planteamiento estratégico. En los últimos tiempos hemos estado elaborando la estrategia de infancia de Cruz Roja Española, en la que el tema de la pobreza infantil y las acciones contra ella son centrales, pues el núcleo de esa estrategia es el del bienestar infantil. La infancia es un ámbito prioritario, en la medida en que es presente y es futuro: si invertimos en su bienestar, lo hacemos en el de las generaciones futuras.

Entrevista con Sebastián Mora, Secretario General de Cáritas Española

P. ¿Qué cree que es más correcto, hablar de "pobreza infantil" o de "menores en familias pobres"? ¿Cree que tiene alguna importancia usar una u otra terminología?

R. En el ámbito de los países de la Unión Europea y de España en particular, es indisociable la pobreza infantil del contexto de una familia, de un hogar. Poner la carga sobre la edad y no sobre la pobreza nos lleva a minimizar los elementos estructurales consustanciales a esta última. En nuestra cultura, en la que los procesos de individuación han adquirido una enorme profundidad, todo el mundo compartiría el considerar no responsable a un niño de su situación. Sin embargo, cuando hablamos de adultos o familias ya no está tan claro y el elemento "responsabilidad personal" adquiere una gran relevancia. A un niño no le juzgo, a un adulto sí. Cuando se plantea reducir la pobreza infantil no se está haciendo hincapié en el cambio del sistema productivo español ni en las desigualdades salariales. Sin embargo, son aspectos como estos los que acaban por determinar la pobreza de las familias, también de los niños que forman parte de ellas. Por ello, me parece más acertado hablar de pobreza o, en todo caso, de la pobreza de las familias.

Ahora bien, esto no significa que no deba haber políticas específicas dirigidas a las familias en las que hay menores. Evidentemente, la realidad de la pobreza, cuando se concreta en jóvenes y niños, conlleva un problema de presente…, pero también una hipoteca para el futuro. Por eso, se necesitan medidas complementarias que apoyen a las familias en situación de pobreza con menores a su cargo.

P. ¿Cuántos son los niños que lo están pasando verdaderamente mal en España? ¿Cómo ha variado ese número a lo largo de la crisis económica actual?

R. Los últimos datos de Eurostat disponibles nos hablan de que el 32,6 por ciento de los menores de 18 años se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión social en nuestro país. Entre 2008 y 2012 el incremento fue del 10 por ciento. Pero no debemos olvidar que la crisis no es la que ha creado la pobreza infantil. En el año 2007, el porcentaje era del 28,6 por ciento. Vivíamos ya en un modelo de precariedad social, aunque muchos no quisieran verlo. De hecho, los datos de la Encuesta Foessa serían más elevados, mostrando una tasa de exclusión del 35 por ciento. La crisis lo que ha hecho es agravar el problema. Esta situación no la definimos solamente en términos de disponibilidad de renta, sino que se han agravado otras dimensiones que tienen que ver con las condiciones de vida de los hogares. Uno de los procesos más preocupantes es el incremento del número de hogares que para mantener su vivienda deben hacer un esfuerzo económico tan importante que les coloca en situaciones de pobreza severa una vez descontados los gastos de vivienda.

Los datos de atención de los que disponemos en Cáritas nos dicen que cada vez son más las familias con niños que se acercan a nosotros; en este momento hablamos de prácticamente el 75 por ciento de las personas que acuden a los servicios y proyectos de Cáritas.

El perfil de la pobreza ha cambiado a lo largo de la crisis. Antes, predominaban los extre-

mos según el tamaño de los hogares, los unipersonales y los de mayor número de miembros. En este momento, se da una relación lineal: cuantas más personas en el hogar, mayor probabilidad de ser pobre.

P. ¿Qué características sociodemográficas principales tienen las familias de esos niños?

R. Los hogares encabezados por mujeres siguen siendo los más afectados por la exclusión social. Sin embargo, la crisis ha provocado un aumento significativo de los hogares pobres encabezados por hombres; de hecho, la proporción de hogares en exclusión severa encabezados por mujeres u hombres prácticamente se ha igualado.

Se han multiplicado las diferencias según la edad. El porcentaje de hogares más jóvenes, los encabezados por menores de 29 años, en situación de exclusión social se eleva al 30,8 por ciento, el triple que en 2007. En la infancia se traduce en privaciones relacionadas con la alimentación, el vestido, la calefacción en el hogar, y, probablemente, a medio y largo plazo, en problemas de salud y deterioro del rendimiento educativo.

Las familias numerosas (de cinco y más miembros), con una incidencia de la exclusión del 43,2 por ciento, y las de estructura más compleja (con más de un núcleo familiar), con una incidencia del 37,4 por ciento, están ahora mucho más expuestas a la exclusión social.

En las familias que acuden a Cáritas predominan tres tipos: las familias nucleares, las que han incorporado a más personas a ese núcleo, y, por último, las familias monoparentales extendidas. En todas ellas predominan los niveles educativos inferiores a la educación secundaria. Más del 65 por ciento de los hogares que atendemos tienen una intensidad en el empleo baja o mediabaja.

P. ¿Qué acciones específicas, o en el marco de otros programas, ha emprendido Cáritas Española en los últimos años para contribuir a resolver o paliar el problema de la pobreza infantil?

R. Resulta muy complicado desagregar la acción de Cáritas, pues caminamos cada vez más hacia una forma de trabajo integral, en la que la persona es un todo que se sitúa en el centro de nuestra acción. Obviamente, hay diferentes programas que atienden a diferentes personas y que buscan objetivos concretos, pero resultaría inadecuado pensar en acciones estancas que identifican las problemáticas de forma aislada.

En cualquier caso, tanto desde el programa de *Familia e Infancia* como desde el de *Acogida y Asistencia* se trata de llevar a cabo acciones dirigidas a las familias, y la presencia de menores es tratada con especial atención.

Así, como mencionaba antes, las acciones de Cáritas van dirigidas a las familias en situación de pobreza. Por tanto, somos partidarios de acciones integrales dirigidas a mejorar a las familias y a empoderarlas para que salgan de su situación de pobreza. Así, la situación de los menores también mejorará.

Además de estas acciones globales, hay proyectos y recursos complementarios destinados a paliar los efectos que la situación de pobreza de las familias ejerce sobre los menores. Se trata de acciones dirigidas a mejorar su situación psicológica, educativa, de ocio y tiempo libre, entre otras.

P. Aproximadamente, ¿cuántos recursos humanos y financieros está destinando anualmente a esa tarea? ¿Cómo ha evolucionado el monto de esos recursos desde el comienzo de la crisis?

R. Actualmente, la acción global de Cáritas ha sido posible gracias a la participación de 78.017 voluntarios y 4.171 trabajadores remunerados, que desarrollan su actividad a través de 7.194 centros y servicios.

En concreto, como he mencionado, los menores se benefician directamente de nuestro trabajo a través de los programas de *Familia e Infancia* y de *Acogida y Asistencia*. En términos económicos, en 2013 se han gastado casi 23 millones de euros en el primero y casi 70 en el segundo.

P. ¿Ha experimentado Cáritas Española algún cambio organizativo de cierto relieve motivado por la necesidad de atender a esta problemática?

R. Los cambios se han ido produciendo a lo largo de los últimos años. No ha sido un momento concreto, sino un proceso de aprendizaje fruto de la experiencia y de la presencia cercana y constante

en los espacios de la realidad social que parecen olvidados por nuestro modelo socioeconómico.

Si tuviéramos que señalar un hito destacable, podríamos mencionar la publicación de nuestro *Modelo de Acción Social*, en el que, entre otras cosas, se enfatiza el acercamiento a las personas desde una perspectiva integral. Los programas específicos son necesarios, pero siempre que se planteen desde la idea de que las personas no son divisibles. Tampoco se deben identificar únicamente con problemas. En ocasiones hablamos de los "sin hogar", los "sin papeles", los "sin…"; pero estamos convencidos, gracias a lo aprendido de nuestra experiencia, de que son los "con": personas con recursos, con capacidades, con un valor en sí mismos. Que requieren de un apoyo y una cercanía cariñosa, pero que encierran un potencial por desarrollar. Personas, a fin de cuentas. Como tú y como yo.

P. ¿Podría evaluar el impacto que están teniendo las acciones llevadas a cabo por Cáritas Española en relación con la pobreza infantil?

R. Específicamente, y en relación con los menores en situación de pobreza, es complicado de responder. Pero podemos responder con otra pregunta: ¿cuál sería el impacto en la sociedad si Cáritas rebajara en un 75 por ciento sus acciones para mejorar y favorecer la situación de pobreza de las familias con menores a su cargo?

P. ¿Cómo está reaccionando, en general, la sociedad española, la gente corriente, ante problemas como el de la pobreza infantil?

R. Como he dicho antes, es muy difícil que la sociedad no sea sensible a los problemas relacionados con la pobreza infantil. La dificultad estriba en "dónde" ponemos la mirada. ¿En las consecuencias directas sobre los niños (menor dotación para las becas de comedor o de libros, empeoramiento de sus condiciones de vida, dietas inadecuadas…) o en las causas generadoras de esa situación (dificultades de los hogares para tener unos ingresos adecuados, inexistencia de políticas públicas de apoyo a la familia…)? En Cáritas queremos transmitir a la sociedad española lo importante que es apoyar a sus niños y niñas para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, ese apoyo, al que mucha gente corriente está dispuesta, debe estar relacionado con acciones cada vez más integrales y no dirigidas solo a los niños y las niñas. Esto lo están entendiendo muchas personas, porque saben lo que está pasando en sus propias familias, en su propio entorno.

P. ¿Y cómo están reaccionando las administraciones públicas?

R. En el desarrollo del Estado de bienestar en nuestro país no ha habido una política pública de apoyo a la familia verdaderamente relevante. La consideración de España como un país familista ha hecho que se pensara que la familia era capaz de soportar cualquier riesgo social que aconteciera. Desde esta perspectiva, los gobiernos apenas han desarrollado medidas realmente eficaces.

En 2006 se puso en funcionamiento la estrategia nacional de infancia y adolescencia, los planes conocidos como PENIA I y II. No es este el lugar para valorar los resultados de dicha estrategia. Lo único que podemos decir es que el riesgo de pobreza y exclusión infantil no ha parado de crecer desde 2007. Es cierto que las administraciones públicas han ayudado a poner encima de la mesa la importancia de este tema. Pero de ahí a que las políticas (fiscales y económicas) incidan claramente en la reducción de la pobreza infantil hay una gran distancia.

P. ¿Cómo prevé que va a evolucionar esta problemática en los próximos años?

R. La pobreza de los niños es la pobreza de sus familias. Lo que observamos a través de los rostros y las palabras de quienes acuden a pedirnos ayuda es un creciente proceso de dualización social. Entre los que disfrutan de una vida en condiciones dignas y sin ningún tipo de problema de aseguramiento (en este momento, una estricta minoría) y la de aquellos cuya vida es cada vez más precaria y con una gran incertidumbre (ya son mayoría). Pero no se trata solo de un problema de extensión (cada vez son más las personas en situación de exclusión), de intensidad (cada vez viven situaciones de mayor gravedad), de cronicidad (cada vez durante más tiempo), sino también de un problema de distancia entre nosotros (la desigualdad no para de aumentar). Los datos que la macroeconomía nos muestra ni son todavía estables en su mejoría, ni afectan a todos los factores necesarios, ni, y esto es lo más importante, se traducen en una mejora de las condiciones de vida de las familias. ¿Cuánto tiempo durará esta situación? Es enor-

memente complejo ofrecer una respuesta, pero después de siete años de crisis muchas personas no vislumbran la luz al final del túnel. No dudamos de que algunas la hayan visto, pero en este momento predominan los procesos de movilidad descendente.

P. ¿Cómo imagina las acciones de Cáritas Española ligadas a esta cuestión en los próximos años?

R. La acción de Cáritas es ya una acción con diferentes vertientes. Una, quizá la más visible, la cercanía. El acompañamiento. El estar con… En este sentido, tenemos que estar con los últimos, con los que se quedan fuera, con los que ni siquiera llegan a los servicios sociales públicos… Nuestra presencia en barrios y entornos especialmente deteriorados debe ser nuestro sello de identidad.

Por otra parte, Cáritas estará también esforzándose por conocer la realidad, por hacer propuestas concretas desde la convicción de que debemos aspirar a una sociedad mejor, más ética, más fraterna y solidaria. No como utopía inalcanzable, sino convencidos de que es posible. Y, por ello, también nos sentiremos llamados a denunciar aquello que no es justo o que no construye el Reino de Dios

Números publicados

2005

N.º 1. España 2005: Debates y procesos sociales
N.º 2. Dependencia y autonomía personal: Dilemas y compromisos

2006

N.º 3. Infancia y juventud: Nuevas condiciones, nuevas oportunidades
N.º 4. Envejecimiento y pensiones: La reforma permanente

2007

N.º 5. El medio ambiente a principios del siglo XXI: ¿Crisis o adaptación?
N.º 6. La reforma de la Universidad: Vectores de cambio

2008

N.º 7. Las claves de la sanidad futura: Investigación y gestión
N.º 8. Inmigrantes en España: Participación y convivencia

2009

N.º 9. Tercer Sector y voluntariado
N.º 10. Familias en transformación

2010

N.º 11. Envejecimiento, adaptación y cambio social
N.º 12. Empleo, desempleo y pobreza

2011

N.º 13. Retos actuales de la sociedad española
N.º 14. El ocio de los españoles

PANORAMASOCIAL

Números publicados

2012

N.º 15. Generaciones y relaciones intergeneracionales
N.º 16. Imagen y presencia exterior de España

2013

N.º 17. La ciudadanía europea en la encrucijada
N.º 18. Las nuevas tecnologías y su impacto social

2014

N.º 19. Comida y alimentación: hábitos, derechos y salud

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 142. La *Triple Meta* para el futuro de la sanidad

PANORAMA SOCIAL

N.º 19. Comida y alimentación: hábitos, derechos y valores

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 243. 2015: crecimiento, consolidación fiscal y unión bancaria

SPANISH ECONOMIC AND FINANCIAL OUTLOOK

Vol. 3, Nº 6 (2014). Spain´s financial sector in a new era of European banking supervision

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

N.º 72. Essays in trade, innovation and productivity

PRECIO DE LAS PUBLICACIONES AÑO 2015

Publicación	Suscripción*			Números sueltos**	
	Suscripción anual	Edición papel €	Edición digital €	Edición papel €	Edición digital €
Papeles de Economía Española	4 números	50	30	15	12
Cuadernos de Información Económica	6 números	40	Gratuita	10	--
Panorama Social	2 números	20	Gratuita	13	--
Spanish Economic and Financial Outlook	6 números	30	Gratuita		
Focus	6 números	--	Gratuita		
Estudios (números sueltos)	--	--	--	12	9
Los precios incluyen el IVA. No incluyen los gastos de envío.					

* Gastos de envío: España, 7 €/año; Europa, 10 €/año.

** Gastos de envío: correo postal (Madrid y provincias): 1€.
Servicio de mensajería: Madrid capital, 3,45 €; resto provincias, 10,44 €.

Forma de pago: domiciliación bancaria, transferencia bancaria y tarjeta de crédito.

SUSCRIPCIÓN Y PEDIDOS

INTERNET: http://www.funcas.es/Publicaciones/Publicaciones.aspx?Id=0
E-MAIL: publica@funcas.es

Pedidos e información:
FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS
Caballero de Gracia, 28
28013 Madrid
Teléfono: 91 596 57 18
Fax: 91 596 57 96
publica@funcas.es
www.funcas.es

P.V.P.: Edición Papel, 13 € (IVA incluido)
Edición Digital, gratuita

ISSN 1699 - 6852

9771699685007