

# Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar. La protección social contra la pobreza de niños y personas mayores

PAU MARI-KLOSE\* Y MARGA MARI-KLOSE\*\*

## RESUMEN<sup>1</sup>

Los riesgos de pobreza se distribuyen de manera desigual en el ciclo vital. En este artículo ofrecemos datos empíricos sobre esta distribución y analizamos el impacto de las transferencias públicas sobre el riesgo de pobreza en dos etapas que tradicionalmente han concentrado situaciones de mayor precariedad: la infancia y la vejez. Se constata que, en los últimos años, la pobreza infantil ha aumentado significativamente en Europa y ha disminuido el efecto reductor que las rentas públicas ejercen sobre este tipo de pobreza, al tiempo que la situación de las personas mayores ha mejorado. En el último apartado se examinan los componentes de la protección social que influyen sobre el riesgo de pobreza infantil en nuestro país y se contrastan los posibles efectos de iniciativas para combatirla.

A comienzos del siglo XX, Seebom Rowntree (1901) observaba que el riesgo de pobreza estaba estrechamente ligado al ciclo vital y familiar de las personas. La vida de un "trabajador" atravesaba cinco etapas alternativas de necesidad y abundancia relativa. La primera experiencia de pobreza se

\* Instituto de Políticas y Bienes Públicos (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) e Instituto de Infancia y Mundo Urbano (pau.mari.klose@cchs.csic.es).

\*\* Universitat de Barcelona e Instituto de Infancia y Mundo Urbano (mmariklose@ub.edu).

<sup>1</sup> Este artículo utiliza resultados empíricos generados en el proyecto SOLFCARE ("Solidaridad familiar, cambio actitudinal y reforma del Estado de bienestar en España: el familismo en transición"), que recibe financiación del Plan Nacional de I+D+i (Ref. CSO2011-27494).

solía experimentar en la infancia, cuando los ingresos del cabeza de familia frecuentemente no bastaban para alimentar todas las bocas en el hogar. Esta etapa de escasez se prolongaba hasta que los miembros de la segunda generación obtenían recursos que se sumaban a los ingresos paternos. En esta etapa, posiblemente el joven tuviera incluso ocasión de acumular ahorros y preparar su emancipación. Sin embargo, la situación volvía a empeorar después de emanciparse y formar su propia familia. La llegada de los hijos solía traer consigo condiciones de carestía. Esta etapa duraba hasta que el primer hijo alcanzaba la edad de trabajar (que a la sazón se situaba en torno a los catorce años), inaugurando una nueva etapa de abundancia que solo interrumpía la entrada en la vejez. En la vejez se conjugaban dos situaciones que abocaban a la precariedad económica. Por una parte, se había dejado de contar con las contribuciones económicas de los hijos a la economía doméstica. Por otra, la capacidad de trabajar, y de procurarse ingresos propios, se resentía. Rowntree radiografió la pobreza en una etapa histórica en que todavía no se habían desarrollado los modernos sistemas de pensiones y las personas continuaban trabajando hasta el final de sus días si su salud se lo permitía. Una salud frágil los abocaba a situaciones de extrema carestía.

La sociedad ha cambiado mucho desde que Rowntree proporcionara esta caracterización de la pobreza en el ciclo vital. Pero habiendo sido muchos y muy significativos los cambios, no deja de ser una ironía que cuando hablamos de pobreza, esta sigue inevitablemente asociada a

las figuras de los niños y de las personas mayores. En la mayoría de países europeos sobre los que existen datos comparables a final del siglo XX, la pobreza estaba concentrada en colectivos de edad avanzada. A finales de la primera década del siglo XXI, la pobreza infantil y juvenil han cobrado protagonismo. Las dificultades económicas que están atravesando los hogares con niños y jóvenes dependientes en un contexto de crisis económica están contribuyendo a resituar los focos de mayor necesidad en el ciclo vital.

El presente trabajo rastrea la evolución de los riesgos de pobreza en Europa en los últimos años y discute el impacto de las rentas públicas<sup>2</sup>. En un segundo bloque, nos centraremos en el caso español para calibrar el impacto de distintas políticas sociales sobre las tasa de riesgo de pobreza infantil y de las personas mayores. Nos preguntaremos dónde se situarían las tasas de riesgo de pobreza si no existieran determinadas transferencias sociales, y cómo variaría el riesgo de pobreza en caso de desarrollarse algunas medidas orientadas a combatirlo. Concentraremos nuestra atención en políticas que inciden en el riesgo de pobreza infantil, por tratarse de la forma de vulnerabilidad en el ciclo vital más extendida en nuestro país.

## 1. LOS SESGOS DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE BIENESTAR

La edad es uno de los principios más importantes de organización social. Las categorías de edad sitúan a las personas en la estructura social,

<sup>2</sup> En este trabajo utilizamos la forma más corriente de medir el riesgo de pobreza en la literatura especializada, que tiene en cuenta los ingresos del hogar como resultado de todas las aportaciones económicas que realizan los miembros del hogar a su renta total (incluidas las transferencias sociales, pero descontados los impuestos), y pondera esos ingresos en función del número de residentes en el hogar y de su edad (obteniendo los llamados ingresos equivalentes). Se considera "personas en situación de riesgo de pobreza" a aquellas que viven en un hogar cuyos ingresos se sitúan por debajo de determinados umbrales de pobreza (en la cola izquierda de la distribución de ingresos de todos los hogares de un país). En este estudio consideraremos dos umbrales de uso habitual en estudios internacionales que manejan micro-datos de encuesta, y que la Unión Europea considera en sus estadísticas oficiales: el 60 por ciento de la mediana de ingresos equivalentes de todos los hogares del país (que utilizaremos habitualmente por defecto) y el 40 por ciento (del que nos serviremos puntualmente para capturar formas más intensas de pobreza).

les confieren estatus y determinan su identidad grupal. En las sociedades más "simples", descritas por los antropólogos/as, la edad emplaza a los individuos en categorías excluyentes, a las que se incorporan después de participar en ritos de paso elaborados. En los países desarrollados, la edad juega un papel de primer orden en la configuración del ciclo vital. Desde pequeños/as, la biografía de las personas se encuentra parcelada en etapas compartimentadas (infancia, vida adulta activa y ancianidad), a las que corresponden responsabilidades, derechos y formas de protección específicas. Las políticas que desarrollan los Estados de bienestar ejercen una influencia considerable en esta configuración de las trayectorias individuales, estableciendo un calendario de transiciones vitales en momentos relativamente fijos —y unos "horizontes temporales" hacia los que encaminar la vida (Guillemard, 2005).

Todas estas iniciativas de regulación social y política determinan la distribución de oportunidades y el acceso a recursos sociales. Históricamente, en la mayoría de las sociedades, el poder político y económico ha recaído en personas de los estratos de mayor edad. En los regímenes políticos sustentados en principios de dominación tradicional, el poder legislativo suele estar reservado a los notables y oligarcas de mayor edad. Ocupan muchas veces los llamados Consejos de Ancianos —o Senado, término cuya raíz etimológica (*senex*) sugiere el perfil edatario de los miembros de esta institución—, donde se discutían las leyes y se adoptaban decisiones vinculantes para la comunidad. Habitualmente, el poder ejecutivo también correspondía a varones adultos o ancianos, que patrimonializaban el poder en su condición de patriarcas dinásticos (Gil Calvo, 2003). Por lo que respecta al poder económico, la concentración tradicional de la propiedad de la tierra y del capital en manos del cabeza de linaje aseguraba la dependencia económica y social de su mujer, sus hijos/as y demás descendientes hasta que le sobreviniera la muerte. Gracias a esta configuración institucional, las personas de edad avanzada solían contar con el apoyo de sus descendientes cuando ya no podían valerse por sí mismas. En las sociedades agrarias, la progenie constituía el principal mecanismo de protección social para los ancianos/as, como sugieren también encuestas realizadas a poblaciones agrícolas contemporáneas en el Tercer Mundo.

La emergencia del capitalismo trae consigo la pérdida de poder político de las personas mayores y la pérdida de valor de los recursos económicos y sociales que controlaban. En la economía indus-

trial de trabajadores y profesionales por cuenta ajena, las personas ancianas pasan a convertirse en el eslabón más débil al devaluarse su valor de mercado cuando su productividad se resiente a causa del declive de su fortaleza física, o cuando el cambio tecnológico condena sus habilidades y competencias a la obsolescencia. Hasta finales del siglo XIX, para la mayoría de personas ancianas en los países en vías de industrialización, la "jubilación" era una experiencia desconocida (Costa, 1998). Muchas de las personas de edad avanzada, incapaces de valerse por sí mismas y sin apoyo familiar, terminaban institucionalizadas en casas de caridad, en condiciones de penuria extrema. Durante mucho tiempo, sus condiciones de vida constituyeron una de las principales lacras sociales de las sociedades capitalistas.

Esta situación comenzó a cambiar con la expansión del Estado de bienestar. En la mayoría de países occidentales, los programas públicos de seguro para las personas ancianas aparecieron en las primeras dos décadas del siglo XX, antes de que se desarrollaran otras políticas de bienestar, como los programas de cobertura al desempleo o las iniciativas de apoyo a las familias. En general, se trataba de programas modestos, que preveían compensaciones limitadas. Hubo que esperar al final de la segunda Guerra Mundial para que la mayoría de los países que habían participado en la contienda plantearan reformas ambiciosas de sus sistemas de bienestar, tendentes a universalizar la cobertura de sus principales programas sociales y, en especial, su sistema de pensiones.

Con el paso del tiempo, las reformas introducidas propiciaron una mejora sustancial de las condiciones de vida de la población anciana en los países desarrollados. A ello contribuyeron dos factores. En primer lugar, las personas que se han jubilado a partir de la década de los sesenta presentan trayectorias laborales continuas y ascendentes, lo que asegura unas bases de cotización altas cuando el derecho a la pensión está ligado a las contribuciones realizadas, como sucede en la mayoría de los esquemas. En segundo lugar, a lo largo de las últimas décadas, el valor real de las pensiones y otras prestaciones que favorecen a las personas de edad avanzada ha crecido. Los Estados de bienestar son hoy más generosos con sus personas ancianas de lo que lo eran hace tres o cuatro décadas, a igualdad de condiciones de cotización. En muchos de estos países, el discurso público favorable a la expansión de los sistemas de protección durante los años sesenta y setenta se fundamentó en estereotipos poderosos sobre la situación de las personas

ancianas. En esos discursos, los mayores eran presentados como un colectivo homogéneo: pobre, económicamente dependiente, frágil, objeto de discriminación, y ante todo, "merecedor" de cualquier ayuda que pudiera recibir (Binstock, 2000). En los últimos años, las administraciones públicas han impulsado a menudo medidas complementarias a las que se habían desarrollado en etapas anteriores de expansión de la protección pública: servicios de asistencia domiciliaria, actividades de ocio programadas, subvenciones en el transporte público, medicamentos, etcétera. Los beneficiarios/as de la mayoría de estos servicios y subvenciones son las personas que han alcanzado cierta edad, sin distinción alguna. La elegibilidad es independiente de la condición social o del estatus económico de la persona beneficiaria. La concentración de los recursos financieros de los presupuestos sociales en la protección social de la población anciana —su *encanecimiento*— ha hecho que los Estados-Providencia se conviertan poco a poco en "Estados-Providencia para la vejez", utilizando la expresión acuñada por John Myles (1984).

Los trabajos de investigación sobre los procesos políticos que conducen a estos desequilibrios de la protección social son escasos y suelen centrarse en dinámicas que conducen a las ventajas de la población de edad más avanzada, descuidando las raíces políticas de la vulnerabilidad de colectivos de edad más joven, así como la interrelación entre unos procesos y otros. Hay quien ha visto en la expansión de la protección de las personas ancianas la influencia creciente del "poder gris": un bloque electoral de votantes ancianos/as con preferencias perfectamente definidas a favor del mantenimiento de un sistema de pensiones generoso, incluso en condiciones financieras adversas.

En uno de los primeros análisis cuantitativos sobre gasto social de los Estados de bienestar, Wilenski (1975) ya puso de manifiesto la relación entre el tamaño de la población anciana y la magnitud del gasto social. La población anciana influye sobre el gasto de dos modos: (1) crea la necesidad de incrementar el gasto cuando la sociedad envejece, y (2) se convierte en el primer cliente del Estado de bienestar y un apoyo político de líderes y partidos que abogan por su mantenimiento y expansión. Con posterioridad, algunos análisis comparativos, como el de Fred C. Pampel y John B. Williamson (1989), han sugerido también que la "presión de una población anciana numerosa" es la influencia más importante sobre los niveles de gasto. Más recientemente, Pierson (1994, 2001) ha estudiado los dispositivos "micro" que blindan el

sistema de pensiones y otros programas frente a los intentos de introducir recortes en un contexto de crisis financiera del Estado de bienestar. La población anciana constituye un segmento electoral numeroso, y muy predispuesto a combatir iniciativas dirigidas a contener el gasto público en programas de los que ellos/as son los beneficiarios principales. Ningún líder político o partido que aspire a ganar las elecciones puede permitirse arriesgar en este terreno. La mayoría opta por estrategias cautelosas de "evitación de culpa" (*blame avoidance*). Se ha hablado incluso de la captura del Estado por una "generación egoísta", que habría diseñado políticas sociales a su medida, en perjuicio de los grupos más jóvenes (Thompson, 1993).

El estudio que ha abordado con mayor profundidad estas cuestiones es un minucioso trabajo de investigación empírica de Lynch (2006). En él, la autora constata que existe una variabilidad considerable en el grado de compromiso de los distintos países de la OCDE con las políticas de bienestar orientadas preferentemente hacia grupos de edad específicos. Lynch atribuye los sesgos del Estado de bienestar a la naturaleza de los sistemas de provisión públicos adoptados en cada país. Países con prestaciones universales (a los pensionistas, los desempleados y las familias), concebidas como derechos de ciudadanía, tienden, en general, a favorecer los programas destinados a personas más jóvenes<sup>3</sup>. Esto es así con independencia del tamaño del Estado de bienestar y otras características de los programas (existencia de mecanismos de comprobación de rentas y/o de beneficios complementarios ligados a contribuciones realizadas). En cambio, los países en los que las prestaciones tienen carácter contributivo y están ligadas a las trayectorias ocupacionales de los beneficiarios/as, suelen presentar un sesgo favorable a las personas mayores. Ese sesgo se *intensifica* en los países en los que los agentes políticos son más proclives a desarrollar estrategias competitivas con el objetivo deliberado de favorecer a determinadas categorías de personas, a fin y efecto de mantener y, a ser posible, aumentar sus apoyos. Lynch incluye a España entre los países con estilos políticos particularistas, donde los agentes políticos incurren en prácticas favorecedoras de clientelas políticas, aunque centra su investigación en el caso italiano.

<sup>3</sup> Las prestaciones universales se basan en un principio de no-discriminación. Van ligadas al derecho que tienen todas las personas, en su condición de ciudadanos iguales en una comunidad política, a un nivel de vida digno.

El foco de atención del trabajo de Lynch es un campo amplio de transferencias directas y servicios públicos: pensiones, prestaciones de desempleo, políticas laborales, prestaciones por enfermedad, transferencias y servicios a las familias, educación, atención sanitaria, políticas de vivienda, así como ayudas y desgravaciones fiscales con el fin de promover el bienestar de ciertos colectivos. Con los datos comparativos disponibles, Lynch elabora un índice sintético que mide la relación entre gasto público en políticas destinadas principalmente a la población anciana —pensiones y servicios para ancianos y discapacitados/as— y recursos asignados al resto de la población —políticas familiares, políticas activas y pasivas de empleo y políticas educativas. Numerador y denominador están divididos por la proporción de personas correspondientes a cada colectivo —y, por tanto, por los beneficiarios/as potenciales de esos programas. Este índice de gasto relativo proporciona una idea aproximada de los sesgos de los sistemas públicos de bienestar de los países desarrollados. En el período 1985-2000, los resultados de Lynch (2006: 32) sitúan a España en el penúltimo lugar en el peso que los gastos en vejez representan en relación al conjunto del gasto social (controlando por el volumen de posibles beneficiarios de las políticas), solo por delante de Grecia. Nuestro país figura en el último lugar en gasto público en política familiar y en el antepenúltimo en política educativa. Por lo que respecta a políticas activas y pasivas de empleo, España figura en el decimoquinto lugar de veinte países estudiados.

Pero más allá de constatar que el Estado de bienestar se ha desarrollado de una manera desequilibrada a favor de las personas mayores, una cuestión crucial es determinar hasta qué punto los sesgos de las políticas de bienestar a favor de las personas mayores están restando capacidad de desarrollo a las políticas que benefician a otros grupos de edad, y en particular a la infancia (efecto desplazamiento o *crowding-out*). Una pregunta directamente relacionada con la anterior conduce a explorar los posibles efectos sobre el bienestar de los grupos perjudicados por este desarrollo desigual de las políticas sociales.

La respuesta que se ha dado al primer interrogante suele ser negativa. Esping-Andersen y Sarasa (2002) han evidenciado que el gasto social en programas para personas mayores y el gasto en programas para familias y niños mantienen entre sí una correlación positiva. Los países que invierten más en personas mayores tienden a invertir más en infancia. Sin embargo, una aproximación lon-

gitudinal a los datos proporciona una imagen bien distinta (Bonoli, 2007). Los países que invirtieron en la infancia en la década de los setenta eludieron el efecto desplazamiento, y por lo general, tienen ahora Estados de bienestar generosos y equilibrados. En cambio, los países en los que las demandas a favor de políticas para la infancia surgieron en la década de los noventa, han encontrado mayores dificultades para expandir estos programas frente a la prioridad que los electorados (y, a partir de ellos, los propios gobiernos) han otorgado a la preservación de sistemas de protección generosos con las personas de edad avanzada. En un trabajo reciente basado en el análisis de series temporales, Bonoli y Reber (2010) encuentran evidencia estadística significativa de la existencia de un efecto desplazamiento. Controlando por el nivel de gasto social total, los países que gastan más en protección para las personas mayores tienden a invertir menos en servicios para la infancia<sup>4</sup>.

Más allá del análisis de las políticas públicas, diversas investigaciones han podido constatar que el desarrollo desequilibrado de los sistemas públicos de bienestar se solapa con una evolución paralela de algunos indicadores de bienestar en la infancia, y en particular el riesgo de pobreza. Uno de los primeros autores en llamar la atención sobre estas cuestiones fue el demógrafo Samuel Preston (1984). En un artículo de gran impacto, tanto académico como social y político, Preston alertó sobre el incremento extraordinario de la pobreza infantil y juvenil en Estados Unidos. Asoció la situación de los colectivos más jóvenes tanto a transformaciones demográficas —la desestructuración creciente de las familias y el aumento consiguiente de hogares monoparentales— como a recortes en las políticas federales de apoyo a hogares con menores. Preston constató que, en poco más de una década, se habían invertido los mapas del bienestar económico. Mientras en 1970 la incidencia de la pobreza entre la población de 65 o más años duplicaba la media del país, en 1982 figuraba por debajo de la media nacional. Por el contrario, la pobreza infantil evolucionaba en sentido contrario: a inicios de los años setenta era inferior a la de la población anciana (en un 37 por ciento), pero en 1982 ya era claramente superior (en un 56 por ciento). Aunque Preston no desarrolló en profundidad las causas de ese cambio, en su

trabajo sugería implícitamente que el “éxito” de la población anciana era atribuible a su capacidad de presión política.

La evolución de la pobreza de estos dos grupos edatarios en otros países apunta en dirección similar. En un trabajo que utiliza indicadores armonizados en quince países de la OCDE, Föster y Pellizzari (2000) descubren que, en once de ellos, la pobreza infantil y juvenil ya es superior a la pobreza de la población anciana. En otro trabajo centrado en el sur de Europa, D'Ambrosio y Gradín (2003) ponen de manifiesto que en la década de los ochenta, tanto en Italia como en España, la distancia en términos de renta entre los niños/as y las personas ancianas se acrecienta a favor de estas últimas. Los niños/as se convierten en ambos países en el colectivo más expuesto a situaciones de pobreza. Los autores hacen responsable de estos desequilibrios al desarrollo del Estado de bienestar. En Italia y España no existen prestaciones universales a familias con hijos/as, las deducciones fiscales por un menor a cargo son poco generosas y los servicios públicos de guardería están escasamente desarrollados. En cambio, en ambos países las personas ancianas se benefician de la mejora de un sistema de pensiones.

Más recientemente, la OCDE (2008: 125-147) ha avalado este tipo de argumentos en *Growing Unequal?*, un informe que analiza en profundidad las tendencias en los riesgos de pobreza durante las últimas tres décadas en todos los países miembros de esa organización. Los autores del informe concluyen que los riesgos de pobreza han aumentado de forma notable y progresiva entre los grupos de edad más joven —menores de 25 años— y han disminuido entre las personas de edad más avanzada. El empeoramiento de la situación de las personas jóvenes es significativo en todo tipo de hogares con niños/as, y particularmente acusado en hogares encabezados por un progenitor solo (habitualmente la madre) y en familias numerosas. En contraste, los hogares en los que viven personas mayores de 64 años han experimentado una mejora notable en su situación financiera, que ha beneficiado en especial a las personas ancianas que viven solas. La OCDE atribuye estas tendencias al impacto diferenciado de las transferencias públicas.

## 2. PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA POBREZA INFANTIL

En las últimas dos décadas, en muchos países europeos y en diversas instancias supranacio-

<sup>4</sup> El trabajo de Bonoli y Reber se limita a analizar el nivel de gasto en servicios de atención a la infancia, y excluye, por tanto, el análisis de transferencias monetarias directas, pero sus hipótesis teóricas sobre la existencia de un efecto desplazamiento invitan a extender sus conclusiones a todo tipo de gastos a favor de la infancia.

nales y nacionales han cobrado fuerza los discursos a favor de la protección social de la infancia. Detrás de este interés se advierten diversos factores sociológicos, políticos e intelectuales. En primer lugar, está ligado al impacto de la globalización económica y al afianzamiento de los discursos sobre nuevos riesgos sociales, derivados de la transformación de condiciones sociodemográficas de las sociedades postindustriales (como es la incorporación masiva de las mujeres al trabajo formal o el incremento de rupturas familiares). Por un lado, la globalización está justificando nuevos discursos sobre competitividad que ponen el acento en la necesidad de promover inversiones en capital humano y reforzar el vínculo entre individuos y mercado de trabajo mediante políticas de activación. Por lo que respecta a los discursos sobre nuevos riesgos, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo conlleva la reducción del tiempo disponible para cuidar, mientras que las familias encabezadas por una madre sola corren riesgos derivados de la ausencia de la figura del sustentador masculino (Esping-Andersen *et al.*, 2002; Taylor Gooby, 2004; Bonoli, 2005). En segundo lugar, detrás del interés en la infancia asoma la necesidad de hacer frente a retos demográficos de enorme calado, especialmente la caída de la fecundidad y el envejecimiento de la población. Las sociedades desarrolladas han cobrado conciencia de que faltan niños, y a ello no son ajenas las circunstancias en que se desarrolla su crianza (la conciliación de la vida laboral y familiar). La llegada de cohortes voluminosas a la edad de jubilación supone un reto financiero de gran calado, que solo puede afrontarse sin recortar derechos sociales si se incrementan los contingentes poblacionales que sostienen el Estado de bienestar, y aumenta su productividad. En este contexto, surgen con fuerza propuestas que sitúan a la infancia en el centro de nuevas estrategias de inversión social que persiguen corregir los problemas ligados a la aparición de nuevos riesgos sociales y afrontar con garantías los retos económicos y demográficos de las sociedades postindustriales (Jenson, 2006; Lister, 2006).

Tres son las lógicas argumentales más habituales para justificar la atención específica a la pobreza infantil.

a) *La lógica de la justicia y la equidad*

Bajo este paraguas se amparan diversos discursos. Un primero pone el acento en los derechos de la infancia. En la Convención de Derechos de la Infancia (1989), en su artículo 27, los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de

bienestar adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; y se obligan a ayudar a los padres u otras personas adultas responsables del niño a asegurar ese derecho. Sumarse a esta Convención supone un reconocimiento implícito de que existe un interés social en asegurar el bienestar infantil que traspasa el interés privado de padres o familiares.

Desde una segunda perspectiva inscrita en esta lógica, se ha insistido en que los niños no son responsables de las situaciones socio-económicas en que les ha tocado vivir. Las situaciones de desempleo de sus progenitores o tutores, o las condiciones de pobreza del hogar en que viven, no dependen (o en todo caso, lo hacen en un grado mínimo) de sus comportamientos y actuaciones personales. Haber nacido y crecer en un hogar expuesto a más riesgo social es producto del azar. A ello hay que añadir que los niños y niñas (a diferencia de otros colectivos formados por personas adultas) tienen poca capacidad para movilizarse, no pueden votar por las opciones políticas más receptivas a sus necesidades, y suelen disponer de pocas plataformas que velen directamente por sus intereses (sindicatos, asociaciones, *lobbies*).

Un tercer discurso pone el acento en el principio de equidad. Las experiencias que se viven en la infancia tienen implicaciones decisivas sobre el resto del ciclo vital. El destino de los individuos viene determinado, en gran medida, por vicisitudes que se experimentan en los primeros años de vida. Situaciones de vulnerabilidad en la infancia influyen negativamente en aspectos determinantes para el desarrollo equilibrado de la personalidad y el progreso educativo. Desde etapas muy tempranas, el cuerpo de las personas registra experiencias sociales. Vivir en un hogar con bajos niveles de renta, en una vivienda en malas condiciones, o estar expuesto a una nutrición inadecuada durante la infancia, incide en el estado de salud de las personas mucho tiempo después de que estas condiciones se originen, de manera especial si tuvieron lugar durante etapas prolongadas. Estas circunstancias también influyen en el desarrollo de aptitudes cognitivas, los resultados educativos o la proclividad a ciertos comportamientos sociales. Un volumen importante de investigaciones pone de relieve que la posición social en la edad adulta y la exposición a diversas formas de infortunio social (desempleo, mala salud, divorcio, incluso encarcelación) están relacionadas con situaciones de adversidad experimentadas durante la infancia (Griggs y Walker, 2008).

### b) La lógica de la cohesión social

La segunda línea argumental pone el acento en las consecuencias sociales de la pobreza infantil. La pobreza infantil interviene en la reproducción social de desigualdades sociales. Desde este punto de vista, intervenir en las primeras etapas del ciclo vital, antes de que las principales consecuencias de la pobreza cristalicen, es una estrategia efectiva para corregir la desigualdad social y las posibles consecuencias sociales que acarrea (deterioro de la confianza social, conflicto, violencia). El objetivo es prevenir fracturas sociales en su origen, redistribuyendo recursos en el momento en que esta redistribución resulta más rentable (e introduce menos desincentivos y distorsiones económicas).

Esta clase de argumentación ha sido esgrimida a menudo en favor de programas de gasto social preventivo. La lucha contra la pobreza infantil es presentada como una estrategia para reducir las distintas manifestaciones de desorganización y desviación social. Así justificaba, por ejemplo, Gordon Brown (2000, citado en Bennett, 2006) nuevas medidas de lucha contra la pobreza infantil: "abordar la pobreza infantil es la mejor política contra las drogas, el crimen y la miseria en nuestro país". En el mismo sentido, la erupción episódica en los últimos años de disturbios urbanos protagonizados por jóvenes (por ejemplo, en las *banlieues* francesas en 2005 o en las calles de grandes ciudades británicas en 2011) ha alimentado discursos sobre la necesidad de combatir la pobreza infantil y juvenil en entornos desfavorecidos para evitar que la marginalización social, y las expresiones de antagonismo social y étnico que pueda generar, lleguen a desembocar en formas descontroladas de violencia<sup>5</sup>.

### c) La lógica de la eficiencia y la competitividad

Una tercera línea argumental enfatiza los costes económicos de la pobreza infantil, tanto para el erario público como para las economías. Se trata normalmente de un coste diferido. Los dis-

<sup>5</sup> En esta línea va el diagnóstico de un panel de expertos (*Riots Communities and Victims Panel*) comisionado por el gobierno británico para analizar las causas de los disturbios producidos en las ciudades británicas en el verano de 2011. En su evaluación, la falta de oportunidades sociales y los altos índices de fracaso escolar en las comunidades en las que se produjeron los disturbios figuran como los principales determinantes de los brotes de violencia (*The Guardian*, 27/03/2012: "Verdict on UK riots: people need a 'stake in society' says a report", en [www.guardian.co.uk/uk/2012/mar/28/verdict-uk-riots-stake-society](http://www.guardian.co.uk/uk/2012/mar/28/verdict-uk-riots-stake-society)).

cursos sobre la eficiencia se apoyan en evidencias que demuestran que los individuos que atravesaron situaciones de pobreza en la infancia tienen un riesgo más alto de abandonar los estudios prematuramente (y, por tanto, acumulan menor capital humano), tienden a experimentar mayores dificultades de inserción laboral y menor movilidad laboral ascendente, sufren peor salud a lo largo de sus vidas y tienen una probabilidad más alta de verse envueltos en problemas con la policía y el sistema penal. Desde este punto de vista, la agregación de estas situaciones individuales produce efectos económicos indeseables a nivel macro.

Las altas tasas de abandono escolar prematuro entre niños de entornos desfavorecidos reflejan una capitalización social subóptima de su talento "natural", puesto que, en condiciones más favorables, habrían obtenido mejor logro educativo (en el extremo opuesto, los hijos e hijas de las clases acomodadas peor dotados para los estudios se benefician de inversiones familiares desproporcionadas para su talento —y, por tanto, asignadas de forma ineficiente— para asegurar la reproducción social a través del éxito educativo). Una fuerza de trabajo con escasa preparación y aspiraciones educativas limitadas perjudica la productividad de un país, su capacidad de competir en la economía del conocimiento, y, por tanto, recorta los horizontes de crecimiento económico a largo plazo. Además, las dificultades de inserción laboral de los jóvenes con capital humano escaso acarrearán costes importantes al erario público, que se acumulan a lo largo de la vida, debido a los mayores riesgos de sufrir desempleo en sus carreras laborales, a la mayor probabilidad de experimentar problemas sociales ligados a situaciones laborales adversas (precariedad residencial, salud mental, adicciones, etc.) y a la consiguiente necesidad de recurrir a servicios públicos. A todo ello hay que añadir los ingresos que las personas con trayectorias educativas más cortas dejan de contribuir al erario público como consecuencia del escaso valor de las contribuciones fiscales que realizan.

Una segunda fuente de cargas fiscales derivadas de la pobreza infantil son las sanitarias. El impacto negativo de la pobreza sobre la salud infantil (en forma de mayor incidencia de bajo peso al nacer, mayor frecuencia de afecciones crónicas o tasas de accidentalidad más altas) repercute de manera importante sobre el gasto sanitario, tanto a corto como a más largo plazo. Los principales efectos de patologías que se adquieren en la infancia y se arrastran a través del tiempo (como la obesidad) suelen presentarse en la vida adulta, y ocasionan,

por lo tanto, horas perdidas de trabajo, subsidios por enfermedad, asistencia sanitaria, etcétera.

En tercer lugar, se han reseñado los costes de la pobreza infantil ligados a conductas asociadas y criminales. Existe abundante evidencia que asocia experiencias de adversidad económica con la aparición de problemas de comportamiento, vandalismo y conductas delictivas (Brooks-Gunn y Duncan, 1997). Los costes financieros asociados a la gestión de estos problemas pueden ser enormes, tanto los relativos a servicios sociales específicos que intervienen en estos procesos como los relacionados con los sistemas de control policial y penal.

Holzer *et al.* (2007) han estimado que, en Estados Unidos, el coste total de la pobreza infantil equivale al 4 por ciento del PIB anual, que puede desagregarse en un 1,3 por ciento provocado por la disminución de la productividad y el valor añadido, un 1,3 por ciento atribuible a los incrementos de actividad delictiva, y un 1,2 por ciento relacionado con el aumento del gasto sanitario y el empeoramiento general de la salud de la población. Desde el punto de vista económico, los autores llegan a la conclusión de que las inversiones en la lucha contra la pobreza resultan fiscalmente rentables, al producir retornos económicos en forma de incrementos del crecimiento económico, reducción de gastos sanitarios y de seguridad ciudadana, amén de mejoras sensibles en la calidad de vida. En un trabajo reciente (2010), Holzer afirma que la estimación realizada en 2007 se queda corta en el contexto actual de crisis.

### 3. LA POBREZA INFANTIL Y LA PROTECCIÓN SOCIAL EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Aunque resulta difícil desglosar completamente el gasto público en infancia de otras partidas del gasto social, la opinión mayoritaria de los expertos es que nunca se han dedicado tantos recursos a la protección social de la infancia en el mundo desarrollado. En un contexto de austeridad presupuestaria, las políticas familiares son uno de los pocos capítulos de política social que se han expandido, beneficiando, entre otros colectivos, a la infancia (Bennett, 2006; Bonoli, 2007). A pesar de esta expansión de los recursos destinados a la infancia, las tasas de riesgo de pobreza infantil tienden al alza en la mayoría de los países desarro-

llados (OCDE, 2008). Las causas de esta paradoja tienen que ver con el hecho de que los recursos públicos resultan generalmente insuficientes en un contexto en el que la vulnerabilidad económica de los hogares con niños ha aumentado de manera considerable como producto de diversas transformaciones socioeconómicas: creciente homogeneidad educativa de las nuevas parejas, aumento de las familias monoparentales, deterioro de las oportunidades laborales de los jóvenes, incremento de las migraciones internacionales, etcétera (OCDE, 2011). Junto a estos factores de carácter estructural, la crisis económica que azota con distinta intensidad a los países desarrollados, ha repercutido negativamente sobre la pobreza infantil.

Los gráficos 1 y 2 muestran la distribución del riesgo de pobreza en distintos grupos de edad en los distintos países de la UE-15 en 2010 y en 2004. Las curvas de la pobreza en distintas etapas de la vida describen tres tipos de trazados. En primer lugar, nos encontramos países en los que la distribución de la pobreza se asemeja a una U. Las mayores concentraciones de pobreza se localizan en las primeras etapas de la vida y en las últimas, un patrón similar al descrito por Rowntree hace más de un siglo en la ciudad de York. Un segundo patrón es el de S invertida. En estos países, las mayores tasas de pobreza se producen en las etapas juveniles, coincidiendo con la emancipación. En este grupo se incluyen algunos países con edades de emancipación temprana, durante las cuales los jóvenes atraviesan situaciones de cierta precariedad (que suelen ser temporales). En todos estos países se produce un repunte de la pobreza en edades avanzadas, aunque la magnitud del riesgo de pobreza en la "tercera edad" es menor que en la juventud. Un último grupo lo constituyen los países donde el riesgo de pobreza decrece con la edad. En Alemania, Irlanda, los Países Bajos y Luxemburgo, el riesgo de pobreza de las personas de edad avanzada es bajo en comparación con el de otros grupos de edad, especialmente los más jóvenes.

En 2010, ocho países de la UE-15 registraban tasas de riesgo de pobreza de la población infantil superiores a las de las personas mayores. En 2004, esto sucedía solo en tres países (Italia, Luxemburgo y los Países Bajos). En la mayor parte de los países de la Unión Europea se han producido, por tanto, incrementos de la pobreza infantil de una magnitud muy superior a los aumentos del riesgo de pobreza de las personas mayores (de hecho, en trece de los quince países, este último indicador ha disminuido en la segunda mitad de la década).

GRÁFICO 1

RIESGO DE POBREZA EN EL CICLO VITAL (UE-15, 2010)

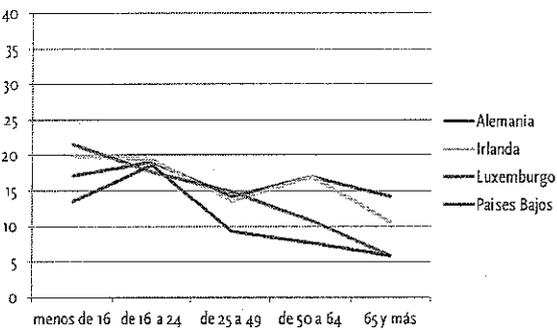
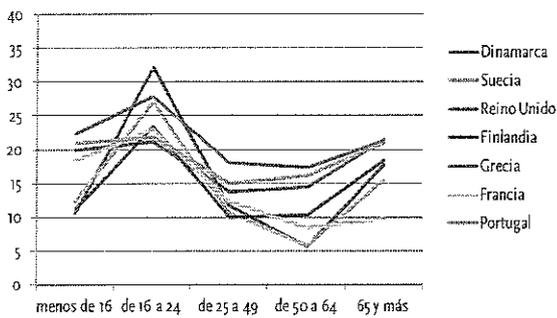
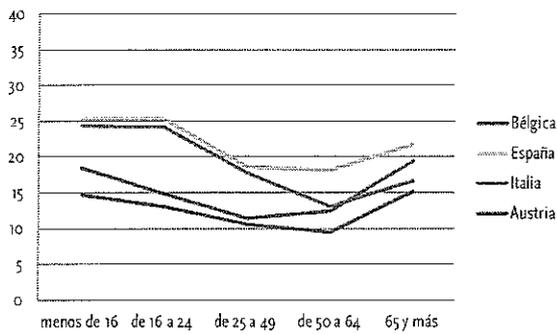
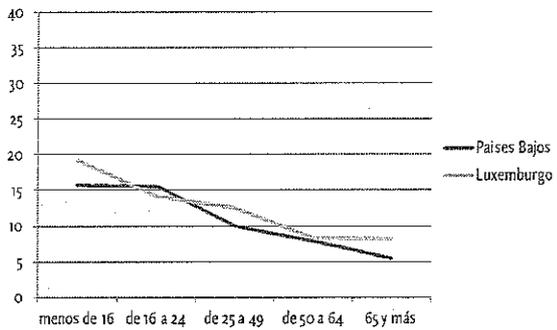
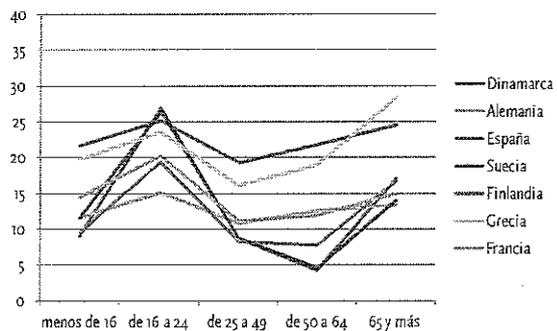
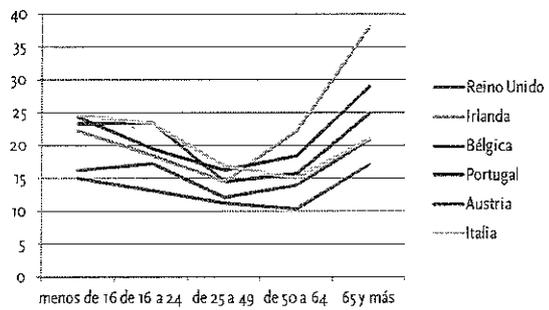


GRÁFICO 2

RIESGO DE POBREZA EN EL CICLO VITAL (UE-15, 2004)



Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions (2010). Elaboración propia.

Nota: Los datos de Alemania, Reino Unido y Países Bajos corresponden al año 2005.

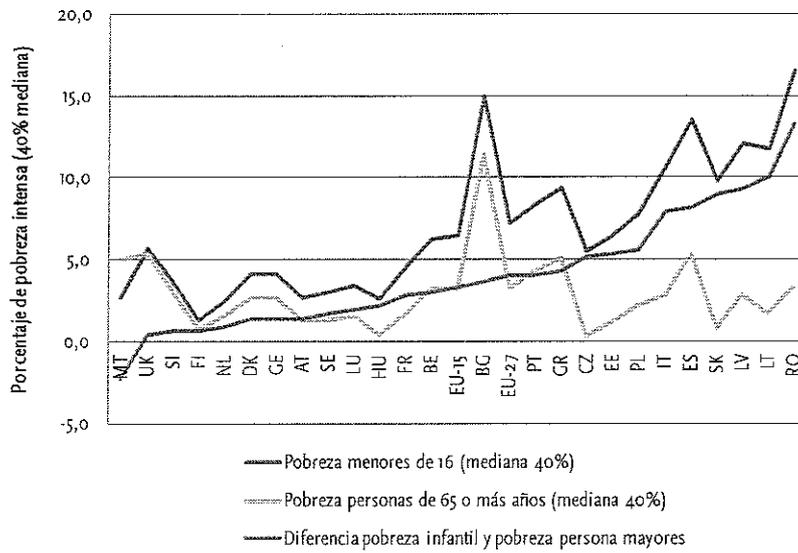
Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions (2010). Elaboración propia.

El incremento de la brecha en el riesgo de pobreza entre niños y personas mayores es más evidente cuando se consideran formas más intensas de pobreza. El gráfico 3 muestra las tasas de riesgo de pobreza infantil estimadas en un umbral del 40 por ciento de los ingresos equivalentes. En todos los países de la UE-27, salvo Malta, la diferencia entre ambas tasas es positiva, lo que indica que el riesgo de pobreza es mayor en la infancia. La di-

ferencia es especialmente elevada en Italia, España y la mayoría de los países del Este de Europa. En el gráfico 4 puede observarse que en 13 de los 18 países para los que disponemos de datos, la brecha aumentó en 2010 respecto a 2004 (la línea que representa las diferencias de 2010 se sitúa por encima de la de 2004). Dicho de otro modo, las evi-

GRÁFICO 3

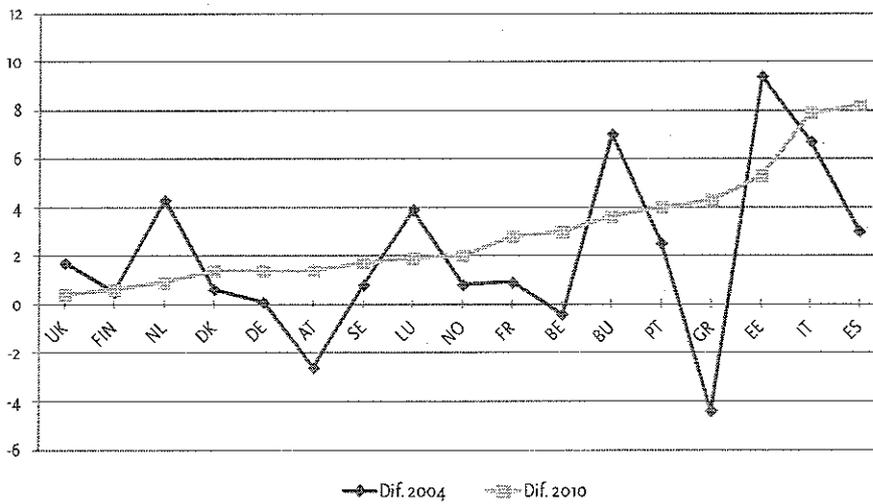
RIESGO DE POBREZA INTENSA DE NIÑOS Y PERSONAS MAYORES (UE-27, 2010)



Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions (2010). Elaboración propia.

GRÁFICO 4

BRECHAS EN EL RIESGO DE POBREZA INTENSA DE NIÑOS Y PERSONAS MAYORES (2004 Y 2010)



Nota: Valores positivos indican que la pobreza infantil es más alta que la pobreza de las personas mayores.  
Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions (2004 y 2010). Elaboración propia.

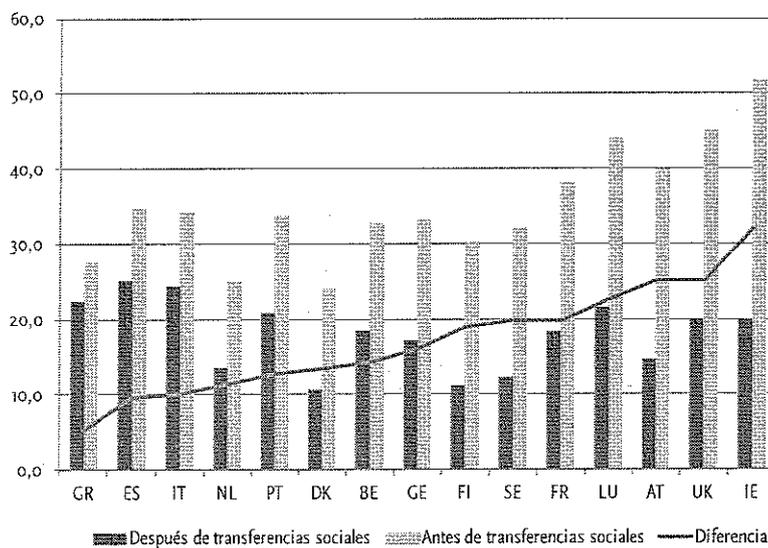
dencias apuntan a que la crisis económica ha acen- tuado las dificultades económicas de los hogares con niños, sin que la protección social pública hacia este grupo haya logrado paliar el deterioro de su situación relativa respecto a las personas de edad avanzada, cuyas rentas son resultado funda- mentalmente de transferencias públicas.

Para calibrar la capacidad de los sistemas públicos de protección social de reducir la pobreza infantil, resulta útil comparar las tasas de riesgo de pobreza antes de transferencias sociales con las que se observan después de esas transferencias. En esas transferencias se incluye un conjunto hetero- géneo de políticas, desde políticas de protección social de espectro amplio (pensiones, prestaciones y subsidios de desempleo, prestaciones asistencia- les) hasta políticas destinadas específicamente a familias con niños. El gráfico 5 ilustra la magnitud de esa reducción. Los países aparecen ordenados en función de este valor. Irlanda y Reino Unido son los países de la UE-15 en los que la reducción es más importante. Los países mediterráneos (Gre- cia, España e Italia) destacan en el conjunto por- que las transferencias tienen menor efecto sobre la pobreza infantil.

El gráfico 6 ofrece una panorámica com- parativa que muestra las reducciones de pobreza que propician las transferencias sociales en 2010, tanto para niños (personas menores de 16 años) como para personas mayores (65 o más años). El eje de abscisas (X) mide el efecto reductor del riesgo de pobreza infantil producido por las transferen- cias que los Estados hacen a favor de los menores de 16 años y las familias con que conviven. En el eje de ordenadas (Y) se mide el efecto reductor del riesgo de pobreza de las personas mayores de 65 años antes y después de producirse las transferen- cias a su favor. Los efectos reductores calculados aquí no reflejan simplemente la magnitud de la dis- minución de la pobreza antes y después de trans- ferencias, sino la reducción en relación al punto de partida (es decir, se estima en qué proporción se reduce la pobreza antes de transferencias gracias a esas mismas transferencias). En el espacio defi- nido por los dos ejes, los países se ubican en cua- tro cuadrantes: a) los que reducen mucho el riesgo de pobreza de las personas ancianas (más que la media), pero poco la pobreza infantil; b) los que reducen mucho el riesgo de pobreza de la pobla- ción anciana y mucho la pobreza de la población infantil; c) los que reducen poco ambos indicado-

GRÁFICO 5

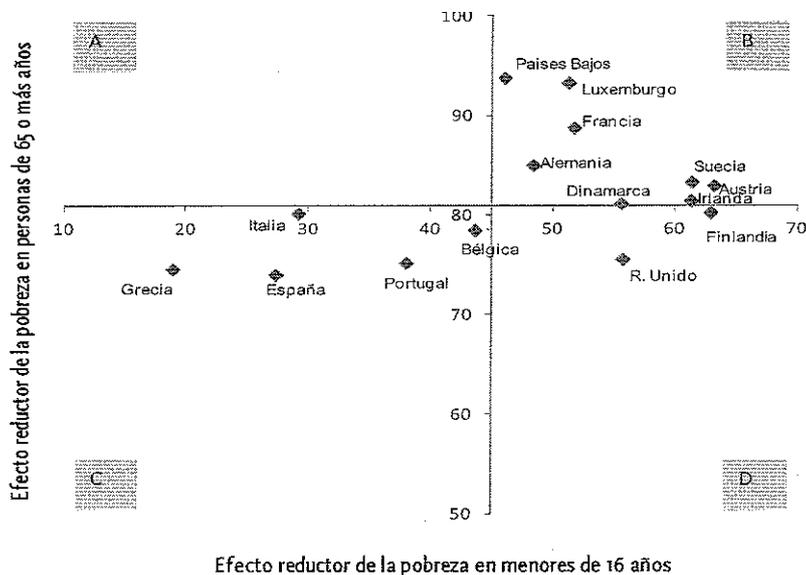
RIESGO DE POBREZA INFANTIL ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES (UE-15, 2010)



Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions (2010). Elaboración propia.

GRÁFICO 6

EFFECTO REDUCTOR DE LA POBREZA (VARIACIONES PORCENTUALES) DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES EN MENORES DE 16 Y PERSONAS DE 65 O MÁS AÑOS (UE-15, 2010)



Fuente: Eurostat (2010), y Encuesta de Condiciones de Vida, INE (2010). Elaboración propia.

res, y d) los que reducen poco la pobreza de las personas mayores y mucho la pobreza infantil.

Como puede observarse, la variación en capacidad reductora de la pobreza infantil entre los distintos países es bastante más grande que las diferencias observables en el efecto reductor de la pobreza de las personas mayores. La distribución de los países en cuanto a su eficacia en reducir la pobreza infantil cuadra bastante bien con la clasificación tipológica de los Estados de bienestar propuesta por Esping- Andersen (1990), con pequeñas salvedades. Los países mediterráneos se sitúan en el cuadrante C, y salvo Portugal, muestran una capacidad muy limitada de reducir la pobreza infantil (aunque no se encuentran muy lejos del eje horizontal que marca el valor medio del efecto reductor de pobreza entre las personas mayores). Los países de la Europa continental (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia) presentan valores medios en el efecto reductor de la pobreza infantil, salvo Austria, que se sitúa junto a los países más efectivos. Los Estados de bienestar escandinavos muestran gran capacidad reductora de la pobreza de los menores de 16 años. La sorpresa la consti-

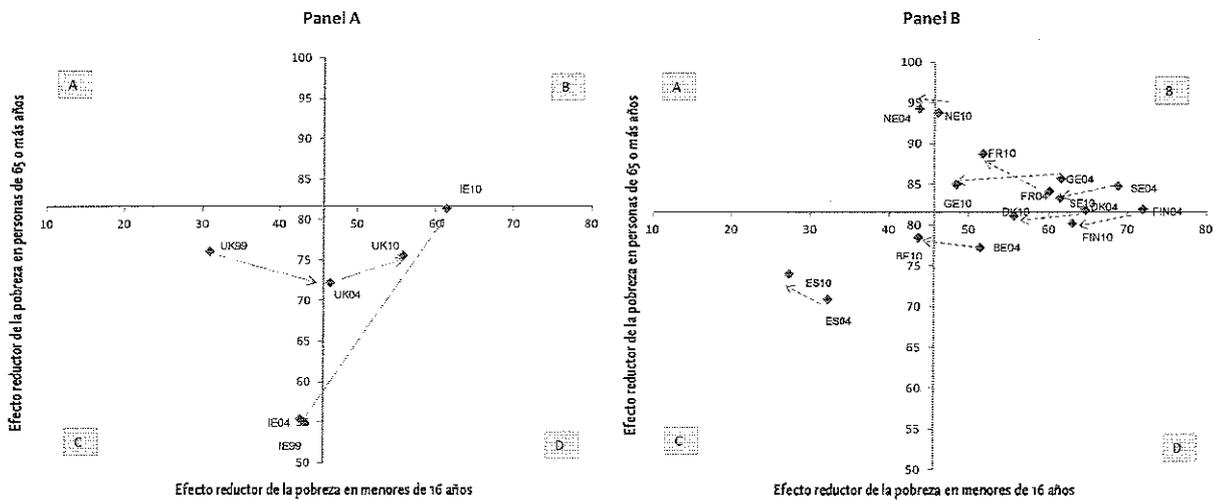
tuyen los países con régimen de bienestar de corte liberal (Reino Unido e Irlanda), que acreditan una capacidad alta de reducir la pobreza infantil, equiparable a la de los países escandinavos<sup>6</sup>. Es de reseñar que, en los países escandinavos y liberales, el efecto reductor de las transferencias públicas sobre la pobreza infantil se sitúa no muy lejos del efecto reductor sobre la pobreza de las personas mayores de 65 años.

La posición de los países anglosajones, que tradicionalmente han sido Estados con escasa vocación redistributiva, queda más clara si se examina el panel A del gráfico 7. En la última década, el Reino Unido e Irlanda han realizado una larga travesía desde el cuadrante C hasta las posiciones que ocupan hoy en día. Esta travesía es, en buena medida, el resultado de compromisos políticos adquiridos por sus gobiernos en el campo de la

<sup>6</sup> Es necesario indicar, sin embargo, que las tasas de pobreza infantil son, en estos países, bastante más altas que en los países escandinavos (como se observa en el gráfico 5), debido a que el punto de partida (la pobreza antes de transferencias) es bastante más elevada.

GRÁFICO 7

EFFECTO REDUCTOR DE LA POBREZA (VARIACIONES PORCENTUALES) DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES EN MENORES DE 16 Y PERSONAS DE 65 O MÁS AÑOS (UE-15, 1999 - 2004 Y 2010)



Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions (1999, 2004 y 2010). Elaboración propia.

lucha contra la pobreza infantil. Ambos países han aupado el tema de la pobreza infantil al primer plano político como ingrediente fundamental de un nuevo paradigma de acción pública, que concibe la política social como un instrumento de activación. En este marco se han fijando objetivos de referencia (*targets*) en documentos marco, y se han debatido y evaluado extensamente las opciones para promoverlos. En consonancia con ese interés renovado en la infancia, las partidas presupuestarias dedicadas a políticas de apoyo financiero a las familias y la infancia han aumentado.

En el panel B del gráfico 7 puede observarse, en cambio, que en la mayoría de los países restantes el efecto reductor de las transferencias sobre el riesgo de pobreza infantil ha disminuido. Aunque esas reducciones no han sido dramáticas, sugieren que las transferencias existentes han sido incapaces de paliar el deterioro de la situación económica en muchos hogares con niños.

#### 4. PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

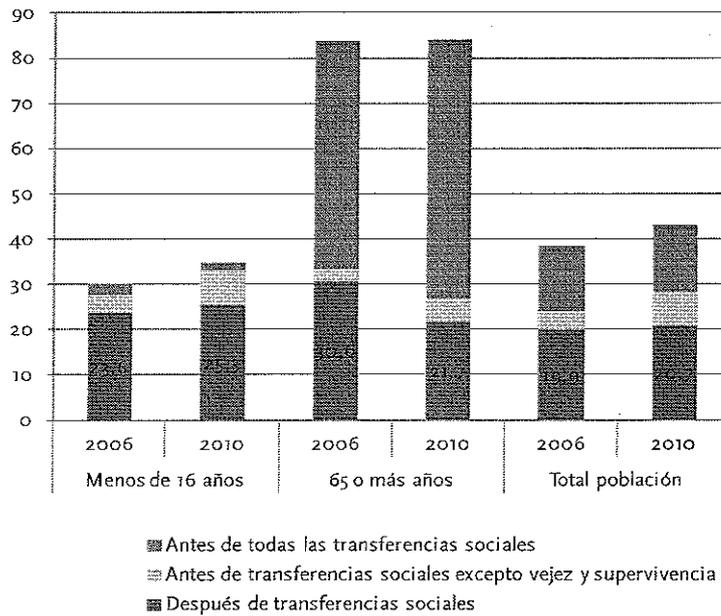
En los países más azotados por la crisis económico-financiera, los últimos años han repre-

sentado un periodo de incremento del riesgo de pobreza infantil antes de transferencias sociales, solo en parte paliado. Ello obedece a que el deterioro del bienestar en los hogares provocado por la recesión económica resulta fundamentalmente de la pérdida de rentas derivadas del trabajo, ya sea por la incidencia del desempleo en el hogar, una bajada salarial o una reducción de horas trabajadas. Como puede observarse en el gráfico 8, la pobreza infantil antes de transferencias sociales en España entre 2006 y 2010 aumentó del 29,9 al 34,8 por ciento (4,9 puntos). La acción pública impidió que el incremento del riesgo después de transferencias fuera de ese calibre. Gracias a las transferencias sociales, el riesgo de pobreza infantil aumento solo 1,7 puntos (de 23,6 a 25,3 por ciento).

El gráfico 8 ilustra claramente el enorme peso que, en España, adquieren las pensiones en la protección social mediante transferencias, fundamentalmente (pero no solo) entre las personas mayores de 65 años. De hecho, las pensiones resultan también importantes para sacar de la pobreza a un porcentaje nada desdeñable de niños. Como puede observarse en el cuadro 1, un 2,2 por ciento de niños que no son pobres lo serían si en su hogar no se percibieran rentas por pensiones. Este efecto reductor de la pobreza infantil que tienen

GRÁFICO 8

RIESGO DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS (ESPAÑA, 2006 Y 2010)



Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions (2006 y 2010). Elaboración propia.

las pensiones es bastante mayor que el efecto de los programas de asistencia social o, lo que es más significativo todavía, que el efecto reductor de los programas para familias y niños. El escaso desarrollo de este último tipo de ayudas en nuestro país explica su mínima capacidad para corregir situaciones de pobreza en la infancia. Pese a que en los últimos años se ha producido un incremento en el gasto público en este tipo de políticas, España sigue figurando en el furgón de cola de los países europeos en el desarrollo de estos programas<sup>7</sup>.

Una de las transferencias en el capítulo de políticas familiares con impacto más fuerte fue

<sup>7</sup> Las ayudas varían significativamente por comunidades autónomas (Cantó, 2011). Las prestaciones y deducciones fiscales a favor de la infancia han sido en los últimos años especialmente generosas en Cantabria y Cataluña. En esta última comunidad, en 2011, con el acceso de Convergència i Unió al gobierno autonómico, la prestación con mayor impacto (una ayuda universal que se implementó en 2008 de 638 euros por cada hijo menor de 3 años) fue transformada en una ayuda focalizada en colectivos muy desfavorecidos, por lo que su efecto reductor sobre la pobreza infantil probablemente merme significativamente.

la prestación por nacimiento o adopción. Como se puede advertir, el efecto reductor sobre la pobreza infantil de las familias con niños menores de un año es considerable. Se estima que un 6,5 por ciento de niños menores de un año que se beneficiaron del "cheque bebé" se encontraría en situación de riesgo de pobreza si sus padres no hubieran recibido esa prestación<sup>8</sup>. Como es sabido, esta última fue suprimida para todos los niños nacidos a partir de enero de 2011 en el paquete de medidas de austeridad introducidas por el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en mayo de 2010 para "calmar" la presión de los mercados. A falta de medidas de protección sustitutivas, es previsible que este recorte afecte negativamente a los niveles de pobreza infantil dentro de este colectivo.

<sup>8</sup> Cifra basada en una estimación simulada de las rentas totales de los hogares donde viven estos niños, si se retirara el importe del "cheque-bebé" (se ha tenido en cuenta el pago adicional de 1.000 euros a las familias numerosas y monoparentales, pero no los casos en que la madre padece una discapacidad de más del 65 por ciento, por carecer de esta información).

CUADRO 1

**IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA POBREZA INFANTIL: CONTRIBUCIÓN A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ANTES DE TRANSFERENCIAS (EN PUNTOS PORCENTUALES)**

| Pobreza menores de 16              |                                |                       |   |                            | Pobreza niños de 0 a 1 año de edad |                                      |
|------------------------------------|--------------------------------|-----------------------|---|----------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| Después de transferencias sociales | Ingresos por asistencia social | Ayudas familias/hijos | Prestaciones por jubilación y supervivencia | Prestaciones por desempleo | Después de transferencias sociales | Prestación por nacimiento o adopción |
| 25,3 %                             | 0,5                            | 0,8                   | 2,2   | 4,8                        | 16,8 %                             | 6,5                                  |

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, INE (2010). Elaboración propia.

El cuadro 1 también pone de relieve que las prestaciones y los subsidios por desempleo constituyen el programa de protección social con mayor efecto reductor de la pobreza infantil; de no existir, situarían el riesgo de pobreza infantil 4,4 puntos por encima de su valor. Este dato evidencia la importancia de este tipo de prestaciones para los hogares vulnerables en los que viven niños. Pero, aun así, al examinar el efecto reductor de la pobreza infantil que tienen las políticas existentes, se comprueba bien a las claras la escasa capacidad de las administraciones públicas para atenuar los elevados niveles de este tipo de pobreza en España.

Las recetas para combatir la pobreza infantil son múltiples y, aunque la eficacia de las distintas opciones es posiblemente desigual, todas pueden sumar cuando existe un compromiso firme de dotarlas económicamente de forma adecuada y sostener su aplicación en el tiempo. La existencia de ese compromiso depende de que el problema sea plenamente visibilizado y reconocido, tanto como una situación que viola derechos fundamentales (conforme al espíritu de la Convención de los Derechos de la Infancia) como por el hecho de que acarree externalidades negativas para la cohesión y el horizonte económico del país. En general, los países más efectivos en la lucha contra la pobreza infantil han apostado por dos tipos de medidas: las ayudas económicas a familias con hijos y las políticas de activación de los progenitores en hogares en riesgo de pobreza.

El Estado de bienestar en España presenta lagunas importantes en la protección a través de transferencias públicas directas a familias con hijos dependientes (ya sea mediante prestaciones uni-

versales directas o mediante transferencias selectivas en función de una comprobación de medios) y de transferencias de recursos vía deducciones fiscales. En 19 países de la Unión Europea existen prestaciones universales para familias con niños, incluidos todos los situados en los cuadrantes B y D del gráfico 5 (Bradshaw, 2012). En España, en este momento, ya no existen transferencias universales<sup>9</sup>. Las ayudas existentes se basan en la comprobación de medios y la transferencia de recursos a familias con niños a través del sistema impositivo. Estas dos opciones presentan desventajas que comprometen su eficacia en la lucha contra la pobreza infantil. Las ayudas basadas en la comprobación de medios en nuestro país han estado generalmente insuficientemente dotadas, mientras que las deducciones fiscales no han beneficiado a los colectivos más necesitados<sup>10</sup>.

El gráfico 9 recoge el porcentaje de niños cubiertos por ayudas a familias por hijos, agrupados en cinco tramos de edad. Como puede observarse, las ayudas se concentran en la primera etapa de la infancia, como resultado del fuerte peso de la prestación por nacimiento o adopción (suprimida

<sup>9</sup> Como se ha indicado, el "cheque-bebé" fue suprimido en 2010. En Cataluña, una transferencia anual de carácter universal a familias con niños menores de seis años se convirtió, a partir de 2011, en una transferencia selectiva basada en la comprobación de medios.

<sup>10</sup> En un trabajo reciente, Bradshaw (2012) estima que el valor del paquete de beneficios monetarios para la infancia en España (medido en relación al salario medio) es el más bajo de Europa. La evidencia presentada por Bradshaw demuestra que las ayudas existentes ofrecen mayores beneficios a las familias de rentas medias que a las más desfavorecidas.

a finales de 2010). En los hogares con menores de edad más avanzada, el porcentaje que recibe este tipo de ayudas es muy bajo. Cabe destacar que, considerando conjuntamente a los hogares con niños menores de 16 años, la proporción de los que se benefician de estas ayudas es escasamente el 10 por ciento.

Un segundo conjunto de medidas para combatir la pobreza infantil persigue la activación laboral de los progenitores que no trabajan. La vinculación de los progenitores al mercado laboral suele ser un buen antídoto contra la pobreza infantil, aunque no es infalible. Entre las iniciativas promovidas por los gobiernos se incluyen: incentivos fiscales para impulsar la participación laboral de progenitores inactivos, programas de formación, bonificación de empleos, provisión pública de servicios de atención a la infancia o apoyo económico para contratar en el sector privado esos servicios (escuelas infantiles, actividades extraescolares) con el fin de facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar. El objetivo de estas políticas es sacar a los hogares de la pobreza incrementando los ingresos derivados del trabajo de los progenitores. En algunos países, fundamentalmente anglosajones, determinadas ayudas monetarias directas —como las que reciben los hogares monoparen-

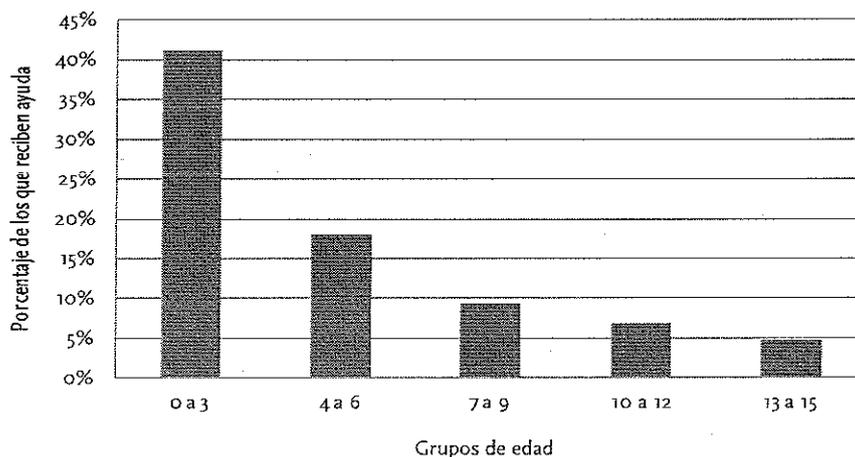
tales— están condicionadas a la participación de los progenitores en el mercado de trabajo o en un programa de formación para favorecer su inserción laboral.

En general, existe cierta evidencia de que estas políticas contribuyen a incrementar los ingresos laborales de los progenitores, y pueden así contribuir a reducir la pobreza infantil, pero es difícil calibrar en qué medida pueden resultar efectivas en países con mercados laborales poco dinámicos, muy segmentados o que están atravesando períodos de crisis (y cuya oferta de empleo es muy escasa). Apostar por políticas de activación para reducir la pobreza infantil entraña riesgos de desprotección si la “empleabilidad” de los adultos responsables del menor es muy baja. La activación tampoco asegura necesariamente una mejora sustancial de las condiciones de vida si los progenitores solo pueden acceder a empleos de baja calidad, mal remunerados, o su inserción laboral implica perder el derecho a percibir prestaciones y ayudas. En estas condiciones, una única fuente de ingresos es muchas veces insuficiente para sacar al hogar de la situación de vulnerabilidad económica<sup>11</sup>.

Como botón de muestra, a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)

GRÁFICO 9

PORCENTAJE DE MENORES QUE VIVEN EN UN HOGAR QUE HA RECIBIDO AYUDA POR FAMILIA O HIJOS (SEGÚN GRUPO DE EDAD)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, INE (2010). Elaboración propia.

hemos estimado qué sucedería con las tasas de riesgo de pobreza infantil agregadas si en los hogares biparentales (con niños) en los que ninguna persona adulta tiene empleo, el padre obtuviera ingresos salariales (en lugar de prestaciones por desempleo, cuando así ocurriera) por un importe similar al de una persona de sus mismas características (edad, condición de ciudadano nacional/extranjero, nivel educativo, número de hijos, comunidad autónoma de residencia) que trabaja a tiempo completo y con contrato temporal. Es decir, hemos imputado salarios "simulados" a padres desempleados durante los meses del año que permanecieron en situación de desempleo, restando al hogar los ingresos procedentes de prestaciones y subsidios de desempleo<sup>12</sup>. La renta total resultante permite calcular las "nuevas" tasas de riesgo de pobreza que se obtendrían si en los hogares en los que todos los miembros activos están desempleados trabajara el padre. El resultado es desalentador. La tasa de riesgo de pobreza agregada apenas se reduciría 1,2 puntos, de 25,3 a 24,1 por ciento<sup>13</sup>. Esto se debe al escaso impacto de las rentas salariales potenciales de ese progenitor sobre el riesgo de pobreza en este tipo de hogares. Si nos ceñimos a los hogares sin empleo, la tasa de riesgo de pobreza pasa del 65,5 por ciento (estado real) al 52,3 por ciento (si al padre se le imputa el salario "simulado" y se le retira la prestación por desempleo).

En un segundo escenario, hemos simulado qué ocurriría a las tasas de riesgo de pobreza agregadas si, en los hogares en los que trabaja solo el padre, las madres se incorporaran al mercado de trabajo. La imputación se realiza en este caso a partir de un modelo de regresión lineal sobre el salario de las mujeres con niños que trabajan<sup>14</sup>. El

efecto es, en este caso, bastante más importante, pero persisten considerables bolsas de pobreza. La tasa de riesgo de pobreza infantil pasaría del 25,3 por ciento al 18,7 por ciento<sup>15</sup>. Hay que tener en cuenta, además, que la incorporación de estas mujeres al mercado de trabajo resta a estos hogares capacidad de dedicar tiempo a la atención y al cuidado de los niños. En muchos casos, los hogares en los que ambos progenitores trabajan a tiempo completo se ven abocados a externalizar estas funciones a otros agentes que prestan servicios remunerados (guarderías, "canguros", etc.), incurriendo así en gastos que incrementan sustancialmente los costes de oportunidad de la participación laboral.

Estos ejercicios de simulación muestran claramente que las tasas de pobreza infantil insólitamente elevadas que se observan en nuestro país solo reflejan, en parte, la alta incidencia del desempleo y las bajas tasas de actividad femenina. La evidencia indica que la pobreza infantil es, en buena medida, el resultado de un mercado de trabajo que genera empleos insuficientemente remunerados para segmentos amplios de la población (abocándolos a la condición de *empleados pobres*), así como déficits importantes en la cobertura e intensidad protectora de las políticas sociales. Es dudoso que una apuesta por políticas de activación mejore sustancialmente las situaciones de vulnerabilidad económica de la infancia, si estas no vienen acompañadas de iniciativas que complementen las rentas de los empleados pobres y favorezcan la conciliación de la vida familiar y laboral<sup>16</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN

En un período como el que estamos atravesando, en el que se anuncian y ejecutan recortes en los sistemas de protección social, es importante recordar que las crisis nunca sacuden a todos los

<sup>11</sup> Hay que destacar que, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2010, el 34,4 por ciento de los menores que viven en hogares en los que sólo trabaja uno de sus progenitores se encuentran en situación de riesgo de pobreza. Cuando trabajan los dos progenitores, el riesgo es del 11,1 por ciento.

<sup>12</sup> Para estimar los coeficientes de las variables independientes y obtener los valores predichos imputados, se ha estimado una regresión de mínimos cuadrados ordinarios con el salario del padre como variable dependiente.

<sup>13</sup> Obsérvese que nos colocamos en un escenario extremadamente optimista, en que las políticas de activación consiguen que todos los padres de familia encuentren un empleo ajustado a sus cualidades.

<sup>14</sup> Las variables independientes de la ecuación son 'edad de la madre', 'origen', 'nivel de estudios', 'número de menores en el hogar', 'tipo de trabajo' (a tiempo completo o parcial), 'tipo de contrato' (indefinido o temporal) y 'comunidad autónoma de residencia'.

<sup>15</sup> El escenario planteado vuelve a ser extremadamente optimista. En el ejercicio de simulación se asume que todas las madres que no trabajan encuentran empleo con unos ingresos ajustados a los valores salariales predichos.

<sup>16</sup> En los países anglosajones, donde más se ha invertido en infancia bajo el paradigma de la activación, se ha optado por políticas impositivas que transfieren recursos a familias con bajos niveles de ingresos si los progenitores tienen un empleo remunerado, con objeto de incentivar su disposición a trabajar (*make work pay*). También se ha apostado por incrementar la inversión en centros infantiles, aunque con resultados más discutibles, debido al alto coste de las cuotas de copago que corresponde sufragar a las familias.

grupos sociales por igual. Las convulsiones económicas tienen efectos sociales diferenciados, que no se distribuyen de manera aleatoria. Algunos colectivos experimentan descensos acusados en sus niveles de bienestar, que, más allá de sus efectos inmediatos, pueden abrir "heridas" que nunca acaban de cicatrizar completamente. Su trayectoria vital puede quedar condicionada por sus experiencias en períodos de crisis.

Las evidencias presentadas en este artículo sugieren que la crisis ha provocado un aumento considerable de las situaciones de vulnerabilidad económica en la infancia en muchos países europeos, y muy especialmente en el nuestro. La crisis en España agrava una situación previamente anómala. Antes de 2008, España ya registraba tasas de pobreza infantil relativamente altas en el contexto europeo. Se desaprovechó más de una década de expansión económica para corregir una realidad que no solo viola principios normativos ampliamente compartidos dentro del modelo social europeo, sino que amenaza las bases de convivencia y malogra nuestra competitividad económica.

En el escenario en que estamos viviendo se abren perspectivas sombrías sobre la protección infantil. En un contexto de austeridad puede existir la tentación política de acorazar los sistemas de protección social nucleares del Estado de bienestar (destinados principalmente a segmentos de edad más avanzada) y concentrar recortes de gasto en campos de la protección pública poco desarrollados, como el de las políticas de protección a la infancia, por la escasa contestación social que estas medidas generan. Es necesario recordar que, a largo plazo, estas iniciativas van precisamente en contra de los objetivos de saneamiento de las cuentas públicas que se persiguen. La infancia vulnerable necesita apoyo público, y este apoyo debe concebirse como lo que es, una inversión social cuya rentabilidad no es nada dudosa.

## BIBLIOGRAFÍA

BENNETT, F. (2006), "Paying for children: current issues and implications for policy debates", en: LEWIS, J. (ed.), *Children, Changing Families and Welfare States*, Northampton, Edward Elgar: 110-134.

BINSTOCK, R.H. (2000), "Old age policies, politics, ageism", *Generations*, 29 (3): 73-78.

BONOLI, G. (2005), "The Politics of the new social policies: Providing coverage against new social risks in mature welfare states", *Policy and Politics*, 33(3): 431-449.

— (2007), "Time matters. Postindustrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies", *Comparative Political Studies*, 40: 495-520.

BONOLI, G. y F. REBER (2010), "The political economy of childcare in OECD countries: explaining cross-national variation in spending and coverage rates", *European Journal of Political Research*, 49: 97-118.

BRADSHAW, J. (2012), "The case for family benefits", *Children and Youth Services Review*, 34 (3): 590-596.

BROOKS-GUNN, J. y G.J. DUNCAN (1997), "The effects of poverty on children", en: BEHRMAN, R. (ed.), *The Future of Children: Children and Poverty*, 7, 55-71.

CANTÓ, O. (2011), "El impacto de las políticas públicas monetarias en la infancia", en *Las políticas públicas y la infancia en España: Evolución, impactos y percepciones*, Madrid, Unicef: 28-44.

COSTA, D.L. (1998), *The Evolution of Retirement*, Chicago, University of Chicago Press.

D'AMBROSIO, C. y C. GRADIN (2003), "Income distribution and social exclusion of children. Evidence from Italy and Spain in the 1990s", *Journal of Comparative Family Studies*, special issue "Families and children's inequalities", XXXIV (3): 479-495.

ESPING-ANDERSEN, G. y S. SARASA (2002), "The generational conflict reoriented", *Journal of European Social Policy* 12 (1): 5-21.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

ESPING-ANDERSEN, G. et al. (2002), "A child-centred social investment strategy", en: ESPING-ANDERSEN, (ed.), *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York, Oxford University Press: 26-67.

FÖSTER, M.F. y M. PELLIZZARI (2000), "Trends and driving factors in income distribution and poverty in OECD area", *Labour Market and Social Policy Occasional Paper* no. 42, París, OECD.

- GIL CALVO, E. (2003), *El poder gris. Una nueva forma de entender la vejez*, Barcelona, Mondadori.
- GRIGGS, J. y R. WALKER (2008), *The Costs of Child Poverty for Individuals and Society: A Literature Review*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- GUILLEMARD, A. (2005), "The advent of a flexible life-course and the reconfiguration of welfare" en: ESPING-ANDERSEN, G.; GUILLEMARD, A. y J. PFAU-EFFINGER (dir.) *The Changing Face of Welfare*, Bristol, Policy Press: 54-74.
- HOLZER, H.J. (2010), *Penny Wise, Pound Foolish. Why Tackling Child Poverty During the Great Recession Makes Economic Sense*, Washington, Center for American Progress.
- HOLZER, H.J., WHITMORE, D., DUNCAN, G.J. y J. LUDWIG (2007), *The Economic Costs of Poverty in the U.S.: Subsequent Effects of Children Growing Up Poor*, Washington, Center for American Progress.
- JENSON, J. (2006), "The LEGO™ paradigm and new social risks: Consequences for children", en: LEWIS, J. (ed.), *Children, Changing Families and Welfare States*, Northampton, Edward Elgar: 27-50
- LISTER, R. (2006), "An agenda for children: investing in the future or promoting well-being in the present?", en: LEWIS, J. (ed.) *Children, Changing Families and Welfare States*, Northampton, Edward Elgar: 51-69.
- LYNCH, J. (2006), *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers and Children*, Nueva York, Cambridge University Press.
- MYLES, J. (1984), *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions*, Boston, Little Brown.
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD*, París, OECD.
- (2011), *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, París, OECD.
- PAMPEL, F.C. y J.B. WILLIAMSON (1989), *Age, Class, Politics and the Welfare State*, Nueva York, Cambridge University Press.
- PIERSON, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (2001), *The New Politics of Welfare State*, Princeton, Princeton University Press.
- PRESTON, S. (1984), "Children and the elderly in the U.S.: Divergent paths for American dependents", *Demography* 21 (4): 435-457.
- ROWNTREE, B.S. (1997 [1901]), *Poverty: A Study of Town Life*, Londres, Routledge /Thoemmes.
- TAYLOR GOOBY, P. (2004), *New Risks, New Welfare*, Oxford, Oxford University Press.
- THOMPSON, D. (1993), "A lifetime of privilege? Age and generations at century's end", en: BENTSON, V. L. y W. ANDREW ACHENBAUM (eds.), *The Changing Contract across Generations*, Nueva York, De Gruyter: 215-238.
- WILENSKI, H. (1975), *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press.