



RESUMEN: Informe "Familia, Infancia y Privación Social" perteneciente a la Colección Estudios de FOESSA.

El estudio ha sido realizado por Luis Ayala y Rosa Martínez ambos profesores de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, y Mercedes Sastre, profesora de la misma disciplina en la Universidad Complutense. Algunas de las conclusiones que el Estudio permite extrapolar son:

Pobreza infantil en el mundo desarrollado y mercado de trabajo

(...) Numerosos estudios revelan que la pobreza infantil no se limita al mundo menos desarrollado, donde lógicamente su gravedad es mayor, sino que también afecta a un porcentaje no desdeñable de niños en los países ricos, con importantes implicaciones sobre su bienestar futuro. Puede hablarse, así, de cierto redescubrimiento de la vulnerabilidad de la infancia en las sociedades industrializadas, con rasgos diferentes a los de etapas anteriores, y con implicaciones relevantes sobre el diseño y la eficacia de las políticas públicas. Los altos niveles de crecimiento económico registrados en los últimos años no habrían bastado para reducir sustancialmente el riesgo social de este grupo.

(...) La evidencia disponible parece apuntar que los cambios familiares y demográficos han tenido una contribución limitada en las variaciones de las tasas de pobreza infantil, mientras que los registrados en el mercado de trabajo y en el papel compensador de las prestaciones monetarias han jugado un papel más decisivo.

El caso de España

(...) Las comparaciones internacionales de las tasas de pobreza infantil arrojan niveles muy diferentes, en estrecha relación con el tipo de actuaciones implementadas dirigidas a los hogares con niños. En este contexto, la experiencia española resulta singular. Pese a ser uno de los países del mundo desarrollado donde la incidencia de la pobreza infantil es más elevada, no se han diseñado programas específicos para rebajar su alcance ni se le ha dado a la lucha contra la pobreza y la exclusión social de los niños un lugar preeminente entre las prioridades de la intervención pública.

Según nuestras estimaciones –indican los autores– con los datos del PHOGUE (Panel de Hogares, a comienzos de la presente década, la pobreza afectaba a cerca de una quinta parte de la población española, un porcentaje muy similar al existente diez años antes. La nueva Encuesta de Condiciones de Vida confirma este resultado para fechas más recientes. Además, sigue fuertemente enquistado en la estructura social española un segmento de pobreza extrema, que, aunque inferior al de etapas anteriores, comprendería todavía a un porcentaje de población entre el 2% y el 3% del total. Un resultado llamativo es la estabilidad de las tasas relativas de pobreza en un contexto de fuerte crecimiento económico, superior al de otros países de la Unión Europea. Si bien la pobreza en relación a un umbral fijo en términos reales cayó en aproximadamente diez puntos entre 1996 y 2001, lo que supone una rebaja del 50%, los porcentajes de

población con rentas inferiores al 60% de la mediana se mantuvieron en niveles similares. En otros términos, los pobres mejoraron su nivel de vida en términos absolutos con la recuperación económica, pero, a diferencia de otros períodos expansivos anteriores, no vieron acortarse las distancias con el hogar mediano.

La ausencia de grandes cambios en las cifras globales de pobreza no significa que su distribución entre las diferentes categorías de la población haya permanecido invariable. Nuestras estimaciones, además de confirmar la continuidad de algunos procesos registrados en etapas anteriores a partir de otras fuentes, muestran un aumento del riesgo de pobreza de determinados grupos. Destaca, sobre todo, en un contexto de relativa estabilidad de las tasas de pobreza del conjunto de la población, el retroceso en la posición económica relativa de las personas mayores, el empeoramiento de la situación de las familias con hijos, la creciente incidencia de la pobreza en los trabajadores de salarios bajos y el fuerte aumento del riesgo de las familias monoparentales, que no han dejado, además, de ganar peso en la estructura demográfica. Se mantienen, por otra parte, algunos problemas tradicionales, como la acusada concentración espacial de la pobreza o las grandes dificultades para escapar de ella que sufren los hogares con sustentadores desempleados. Este diagnóstico, revalidado con las diversas fuentes utilizadas, debería servir de guía tanto para mejorar la eficacia de las medidas destinadas a combatir los problemas tradicionales como para desarrollar políticas innovadoras frente a los nuevos riesgos sociales.

Pobreza infantil, se amplía la brecha

(...) Un dato relevante para la comprensión de la pobreza relacionado con las características de los hogares donde residen los niños es el ensanchamiento de la brecha entre sus ingresos y los del resto de la población. Este proceso ha tenido lugar en un marco de notable crecimiento económico, con los mayores incrementos del empleo de las últimas décadas. Las mejoras económicas generales de la sociedad española no se tradujeron, por tanto, en avances de la situación de la infancia –al menos en términos monetarios– similares a los del resto de la población. Aunque, como se acaba de señalar, los determinantes de este proceso guardan una estrecha relación con los cambios en el mercado de trabajo, una mayor intensidad en las políticas de transferencias dirigidas a las familias con hijos podría contribuir a reducir las actuales distancias con el resto de población.

(...) Los datos más llamativos del estudio se refieren a la pobreza infantil. Nuestras estimaciones ponen de manifiesto que la tasa de pobreza infantil en España, sea cual sea el umbral, la escala de equivalencia o la fuente utilizada, es mayor que la de la media de la población, con la única excepción de los datos de gasto de la ECPF (debido al "vuelco" del riesgo hacia las personas mayores que esta variable produce tradicionalmente). Tanto el PHOGUE como la Encuesta de Condiciones de Vida permiten comprobar que casi uno de cada cuatro niños en España vive con rentas inferiores al umbral. Esta realidad es especialmente acusada en el caso de la pobreza extrema, que afecta mucho más que proporcionalmente a los niños, si bien los porcentajes son relativamente pequeños y tienden a reducirse. La pobreza infantil aumentó, además, en el período estudiado. Datos, en resumen, que corroboran que los niños no han sido los más beneficiados del ciclo expansivo vigente desde mediados de la década de los noventa.

Rasgos de mayor riesgo

Existen rasgos delimitadores del mayor riesgo de pobreza de algunos niños. Así por ejemplo, vivir en hogares monoparentales o en familias numerosas eleva

considerablemente la probabilidad de tener un nivel insuficiente de ingresos. El retrato socioeconómico de la pobreza infantil permite, en cualquier caso, identificar el mercado de trabajo como el principal determinante de ese riesgo. Las rentas salariales resultan decisivas para el mantenimiento de los niveles de renta de los hogares con niños, siendo más elevada la probabilidad de pobreza cuando los sustentadores carecen de estabilidad laboral. La pobreza es menor, sin embargo, cuando los niños viven en hogares con dos perceptores de ingresos del trabajo. En este sentido, parece recomendable un mayor desarrollo de aquellos servicios públicos que favorecen tasas de ocupación femenina más elevadas. En el lado extremo, el desempleo de los sustentadores produce, casi con carácter automático, niveles muy altos de pobreza (nueve de cada diez niños en esta situación son pobres). Afortunadamente, se trata de un porcentaje reducido del total.

El sistema de prestaciones sociales aparece como el otro gran factor determinante de las posibilidades de que los niños eviten la pobreza. Las tasas de pobreza infantil resultantes de la consideración de las rentas de mercado son, de hecho, menores que las de los adultos, pero la situación se invierte una vez que entra en juego el sistema de transferencias. El actual diseño de la red de prestaciones concede, por tanto, una menor protección relativa a la infancia que al resto de la población. Su contribución a la reducción de la pobreza disminuye, además, en el tiempo, lo que muestra no sólo una limitada eficacia sino una gradual pérdida de intensidad protectora. En otras palabras, el sistema de prestaciones monetarias, lejos de reducir las diferencias entre el riesgo de pobreza de adultos y niños, ha alimentado la ampliación de las mismas.

En la limitada eficacia de las prestaciones sociales para reducir la pobreza infantil juega un papel clave, sin duda, la mínima contribución que suponen las prestaciones familiares en las rentas de los hogares con niños. Su escasa incidencia sobre la pobreza infantil en España, si se compara con otros países, es un hecho bien conocido. No lo es tanto el dato de que en la práctica esta insuficiencia es uno de los principales factores explicativos de las mayores tasas de pobreza infantil en nuestro país. Esta carencia no es compensada por otras prestaciones que a priori deberían reducir los problemas de inseguridad económica de los hogares con niños, como las prestaciones por desempleo o los programas de lucha contra la pobreza. Las primeras tienen un efecto algo mayor que las familiares pero también marginal, mientras que las prestaciones asistenciales benefician a un número muy limitado de hogares con niños, resultando claramente insuficientes para rebajar los altos niveles de vulnerabilidad de la población estudiada. Parece necesaria tanto una mejora en los criterios de asignación de estas prestaciones como una mayor atención a los casos en los que las cargas familiares producen un aumento del riesgo de pobreza de los hogares.

España la tasa más alta de la UE-15

(...) No resulta extraño, dadas las condiciones anteriores, que España tenga la tasa de pobreza infantil más elevada de la Europa de los 15 (UE-15). Se trata, además, de uno de los pocos países de la Unión Europea en los que la incidencia de la pobreza infantil aumentó a lo largo del período estudiado. En algunos tipos de hogar, como los monoparentales, estas diferencias son especialmente acusadas. Si se interpreta la pobreza infantil como un indicador de desarrollo social y si se quieren acortar las distancias con los países de nuestro entorno, parece inevitable, por tanto, la articulación de un conjunto de medidas dirigidas a reducir el riesgo de pobreza de los niños mucho más ambicioso que el que se ha limitado a ofrecer la iniciativa pública en la última década.

(...) Fundamentalmente, nuestros resultados confirman que la posición de los hogares con niños también es peor que la media cuando, además de la renta del hogar, se

considera una amplia batería de indicadores de las condiciones de vida. Esta situación, generalizada para el conjunto de la población infantil, es especialmente visible en el caso de los hogares monoparentales y las familias numerosas.

En prácticamente todos los planos de análisis de las condiciones de vida, los hogares con niños en situación de pobreza presentan, además, un riesgo mayor de sufrir privación de bienes y necesidades básicas (una comida con carne, pollo o pescado al menos una vez cada dos días, comprar prendas de vestir nuevas, invitar a amigos o familiares a comer en el hogar al menos una vez al mes, tener una calefacción adecuada para la vivienda, vacaciones pagadas fuera de casa al menos una semana al año o poder renovar parte del mobiliario), bienes duraderos (automóvil, TV color, vídeo, microondas, lavavajillas, teléfono, vivienda secundaria y ordenador personal), instalaciones de la vivienda (cocina independiente, instalación fija de baño o ducha, inodoro con agua corriente interior a la vivienda, agua caliente, calefacción individual o colectiva, terraza, patio o jardín individual o comunitario), problemas en las condiciones generales de ésta (falta de espacio, luz natural insuficiente, falta de instalación adecuada de calefacción, goteras, humedades y podredumbre en suelos o ventanas), dificultades en el entorno (ruidos, contaminación, suciedad u otros problemas medioambientales y delincuencia o vandalismo en la zona) y problemas financieros (retrasos en pagos regulares, capacidad para dedicar algún dinero al ahorro, dificultad para llegar a fin de mes y deudas pendientes).

Uno de cada 10 niños ha experimentado pobreza y privación

(...) Casi uno de cada diez ha experimentado simultáneamente pobreza y privación persistentes, elevándose notablemente este porcentaje en el caso de niños que pertenecen a hogares de elevada dimensión o a familias monoparentales. El hecho, por tanto, de que las situaciones de pobreza y privación persistentes afecten de forma desproporcionada a las familias con niños en la España actual permite subrayar, de nuevo, la necesidad de políticas específicas de apoyo a los hogares con menores a su cargo, especialmente si se trata de familias numerosas o con un solo adulto al frente.

El análisis dinámico contribuye a una valoración más ajustada del riesgo que para los niños supone permanecer en un momento en el tiempo por debajo de la línea de pobreza. Nuestras estimaciones para el conjunto de la población muestran que durante el período considerado (ocho años) sólo un porcentaje reducido de individuos (2,6% del total) estuvieron en situación de pobreza de forma permanente. Casi la mitad de la población, sin embargo, pasó por esta situación en al menos uno de los ocho años cubiertos por el PHOGUE. Tales porcentajes contrastan con los obtenidos en el análisis de la pobreza en un corte en el tiempo, según los cuales la proporción de individuos pobres se sitúa en torno a una quinta parte del total. La pobreza en la España contemporánea se caracterizaría, por tanto, como una realidad generalizada en la población cuando se consideran amplios períodos de tiempo, pero con una duración más bien corta.

Nuestras estimaciones de la dinámica de la pobreza infantil añaden nuevos matices al cuadro anterior de resultados: la persistencia en el tiempo de la pobreza es mayor en los niños que en el resto de la población. Más de la mitad de los niños sufren pobreza moderada al menos durante un año de los ocho considerados, encontrándose alrededor de una quinta parte de la población infantil en pobreza extrema en algún momento del tiempo. La infancia en España presenta, por tanto, no sólo un mayor riesgo de pobreza que otros grupos de población, sino, también, una mayor cronificación de ésta y una probabilidad más elevada de encontrarse en esa situación en algún momento del tiempo. A diferencia de lo que sucede para la población total, cuando se comparan las cifras con las de la UE-15, la mayor extensión de la pobreza infantil en España se acompaña de

una mayor duración en el tiempo. Son mayores, por tanto, las probabilidades de que el mantenimiento de altos niveles de precariedad en la infancia, más prolongados que en otros grupos, se traduzcan en dificultades sociales cuando los niños actuales se conviertan en adultos.

En cuanto a las características asociadas a la mayor persistencia de la pobreza infantil, nuestros cálculos dejan pocas dudas sobre la relación entre las situaciones de desempleo del sustentador principal y la cronificación de las situaciones de baja renta. Más de dos tercios de los niños que viven en hogares con sustentadores desempleados permanecen en situación de pobreza cinco o más años, lo que resulta, sin duda, una proporción muy importante de su etapa de infancia. Tales datos invitan a reflexionar sobre la carencia o la insuficiencia de los mecanismos de protección dirigidos hacia este colectivo, aunque supongan una pequeña proporción del total de hogares. Ello no excluye, en cualquier caso, la necesidad de prestar una atención creciente a la emergencia de situaciones de cronicidad de la pobreza en niños con sustentadores ocupados. Más de uno de cada diez permanece en situación de pobreza cinco o más años, debido a la insuficiencia de los salarios para hacer frente a las cargas familiares. Frente a estereotipos poco fundados, el empleo no es una garantía automática para eludir el riesgo de pobreza persistente en los hogares con niños, siendo necesario reforzar los procesos de creación de empleo con políticas familiares específicas.

Necesidad de un sistema de protección más extenso y eficaz

Una última conclusión se refiere a los resultados obtenidos en el análisis de los flujos de entrada y salida de la pobreza. Cuando se compara la experiencia española con la de otros países europeos se observa, para la población en general, mayores tasas de entrada sin mayores tasas de salida, lo que explica las dificultades para acortar las diferencias con otros países en la incidencia de la pobreza. Esta asimetría, además, se ha agudizado en el tiempo, resultando compleja, en ausencia de mejoras en la eficacia del sistema de protección social, la reducción de las tasas. En el caso de la infancia, cuando se comparan las tasas de entrada con las de los adultos o del conjunto de la población, encontramos una mayor probabilidad de caer en la pobreza en un momento del tiempo y una menor probabilidad de salir de ella. La probabilidad de entrada es especialmente alta en el contexto europeo, presentando España los valores más elevados. El hecho de que estos resultados se hayan mantenido en un contexto general favorable para la mejora de las condiciones de los hogares con niños, con una alta creación de empleo, nos obliga a enfatizar, de nuevo, la necesidad de dotar de una intensidad protectora mucho mayor a la red de servicios y prestaciones destinadas a mejorar el bienestar de la infancia. Sólo con un sistema de protección mucho más extenso y eficaz que el actual será posible una reducción de la incidencia de la pobreza infantil en España y de los déficits en sus condiciones de vida, así como de su persistencia en el tiempo y del diferencial con otros países de nuestro entorno más próximo.