



EL EFECTO DE LA CRISIS EN EL AUMENTO DE LA POBREZA INFANTIL

FUNDACIÓN 1º DE MAYO

ESTA PUBLICACIÓN FORMA PARTE DE LA COLECCIÓN ESTUDIOS
WWW.1MAYO.CCOO.ES

El efecto de la crisis en el aumento de la pobreza infantil

FUNDACIÓN 1º DE MAYO
C/ Longares, 6. 28022 Madrid
Tel.: 91 364 06 01
1mayo@1mayo.ccoo.es
www.1mayo.ccoo.es

COLECCIÓN ESTUDIOS, NÚM: 57
ISSN: 1989-4732

© Madrid, Octubre 2012

EL EFECTO DE LA CRISIS EN EL AUMENTO DE LA POBREZA INFANTIL

AMAIA OTAEGUI

Índice

Introducción.....	5
1.- Evolución reciente de la pobreza infantil en España.....	9
2.- Empleo y pobreza infantil.....	13
3.- Política social y gasto público en la infancia.....	20
4.- A modo de conclusión.....	29

Introducción

En España, el fuerte crecimiento del desempleo a partir de la crisis y el consecuente aumento de la tasa de pobreza entre las personas sustentadoras del hogar contribuyen al crecimiento exponencial de la tasa de pobreza infantil.

La pobreza infantil no es un fenómeno nuevo ni emergente. Su incidencia ha resistido tanto al periodo de crecimiento económico como al impulso de políticas en materia de educación, sanidad, protección social y de las políticas familiares en los últimos años. En el caso español, a partir del inicio de la crisis económica, el fuerte crecimiento del desempleo y el aumento de la tasa de pobreza entre las personas sustentadoras del hogar, hace que el número de niños que viven en hogares donde todos sus miembros están en desempleo aumente, y contribuye al crecimiento exponencial de la tasa de pobreza infantil.

La pobreza infantil está fuertemente relacionada con la precariedad laboral, los bajos salarios y la inestabilidad en el empleo de los adultos, para concluir con el proceso de deterioro de las condiciones laborales de los padres, sin políticas sociales correctoras.

Recientes estudios realizados por UNICEF¹ ponen de manifiesto la persistencia de bolsas de pobreza infantil en muchos países considerados ‘ricos’. En general, los informes subrayan que la pobreza infantil está fuertemente relacionada con la precariedad laboral, los bajos salarios y la inestabilidad en el empleo de los adultos, para concluir con que el proceso de deterioro de las condiciones laborales de los padres, sin políticas sociales correctoras, implica, para muchos países industrializados, un progresivo aumento de las tasas de pobreza infantil. Y así, en nuestro país, el desplome del empleo y el empobrecimiento de muchos trabajadores y trabajadoras tiene como consecuencia directa el aumento de la pobreza infantil, porque el desempleo –y en general, la falta de rentas salariales o de otro tipo-, rompen la primera barrera que amortigua contra la pobreza.

La debilidad de las políticas correctoras o mecanismos de protección social públicos, que tengan como destinatarios prioritarios o exclusivos a niños y menores, es una consecuencia del tardío y limitado desarrollo del Estado del Bienestar español.

En el desarrollo del Estado del Bienestar español, los menores no han logrado liberarse de su adscripción como dependientes, y como receptores de transferencias sociales a través de sus padres². Los efectos sociales de la crisis son tan graves, -tanto por su rapidez, su profundidad como por la falta de horizontes reales- que todos los datos se muestran insuficientes para mostrar en toda su crudeza la transformación de las estructuras sociales y de las condiciones de vida de los hogares, así como las consecuencias que esta fractura social tiene sobre este colectivo que está más afectado por esta situación.

Por primera vez en la historia de España, y en palabras de la directora ejecutiva de UNICEF España, ‘la pobreza tiene rostro de niño’, y la población que vive con mayor riesgo de pobreza son los niños y menores. En efecto, el fenómeno de la pobreza infantil no ha dejado de crecer desde 2008, y en estos momentos el factor que más pesa en los niños que viven en hogares que se encuentran situados por debajo del umbral de riesgo de pobreza, es la falta de empleo de sus padres o tutores. Esto tiene enormes consecuencias sociales en términos de desprotección, nunca vistas hasta ahora en España, y afecta gravemente al completo ejercicio de sus derechos y de su bienestar presente y futuro.

Se deja a la infancia fuera del concepto de ciudadano y se le desconsidera como colectivo sujeto de derechos que tanto distingue a las sociedades democráticas modernas.

Es llamativa la falta de iniciativa de las instituciones y de políticas enfocadas directamente en favor de la infancia que proporcionen a quienes se encuentran en la pobreza o en riesgo de ella instrumentos para superar las desventajas y situarles en una mayor igualdad de oportunidades, así como también es llamativa su invisibilidad en el discurso político y mediático, hasta el punto que parece que se deja a la infancia fuera

del concepto de ciudadano y se le desconsidera como colectivo sujeto de derechos que tanto distingue a las sociedades democráticas modernas.

En efecto, las políticas de redistribución de la riqueza, como parte del desarrollo y modernización del Estado del Bienestar en los últimos treinta años, no han considerado a la infancia como colectivo destinatario de una política social específica, más allá de los compromisos en política educativa, escolarización obligatoria, política sanitaria, una raquítica política de familia vinculada a beneficios o exenciones fiscales y ciertas prestaciones en materia de seguridad social. Con el impacto negativo de la crisis económica que nos afecta desde 2007, y las medidas adoptadas por el gobierno, estos compromisos actualmente están desvaneciéndose o desapareciendo con los recortes y las políticas de ajuste y reducción del gasto público.

Si la infancia no es un sujeto central desde la perspectiva de los poderes y las políticas, desde donde se les concibe como ‘una carga o un peso’ no ocurre lo mismo si lo observamos desde la perspectiva del consumo, en donde desde que nacen, los niños son considerados como grupo prioritario o ‘grupo precioso’³. Es por ello que los ideales de justicia social e igualdad de oportunidades, la idea de que no es inevitable ser pobre, ni serlo para toda la vida porque la pobreza no es un camino sin retorno, necesita para su materialización que se visibilice este fenómeno.

Por ello, hay que denunciar la falta de un compromiso explícito y decidido para el desarrollo de medidas, programas y actuaciones políticas que se coordinen internamente, y que apoyen decididamente la superación de este enorme escándalo social como es que en nuestras sociedades ricas y del bienestar, los menores vivan en la pobreza o en riesgo de ella.

1.- Evolución reciente de la pobreza infantil en España.

La crisis del empleo es también la de la pobreza infantil, cuyo crecimiento parece imparable.

La pobreza es un fenómeno directamente vinculado a la crisis, de la que se alimenta y nutre. Los colectivos más débiles y vulnerables de la sociedad – menores, mujeres y personas mayores- son los afectados en mayor medida por el crecimiento traumático del desempleo, los recortes en políticas sociales y el agotamiento de unos sistemas de cobertura y protección social que no estaban diseñados para esta situación. No se puede analizar de manera completa sin comprender el contexto general en el que ocurre, el del aumento general de la pobreza y sus cambios recientes.

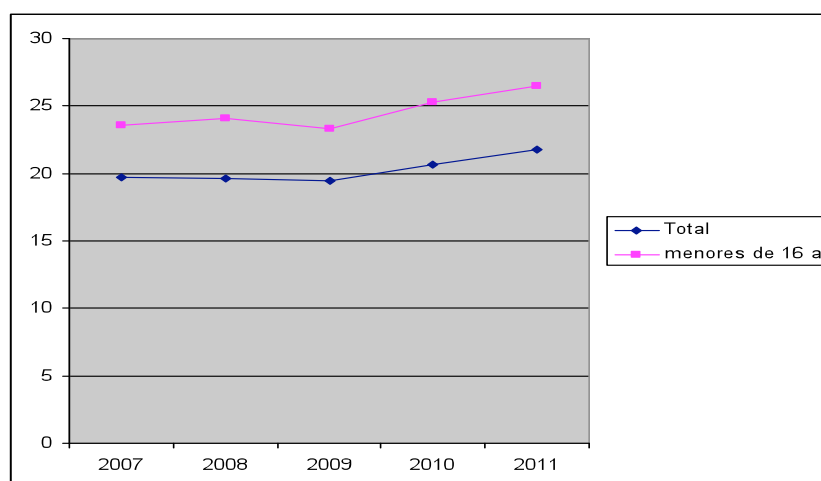
Para analizar dicho contexto se asumen y utilizan los conceptos y la metodología utilizados en el estudio de la Fundación 1º de Mayo, aunque la falta de datos y estadísticas actualizadas sobre este fenómeno en los últimos años limita en gran parte los análisis, ya que una buena parte de los efectos de las reformas todavía no tienen por el momento evidencia estadística. Con todo, los datos de los que disponemos ya para 2010 y las tendencias del último año y medio, revelan una realidad y un sentido global del fenómeno que, aunque incuestionable, sigue siendo negada por quienes han diseñado estas políticas, y es que la crisis del empleo es también la de la pobreza infantil, cuyo crecimiento parece imparable.

En la actualidad, hay más niños pobres⁴. Los mecanismos de protección frente a la pobreza infantil no han funcionado. En el año 2010 los niños que viven en hogares por debajo del umbral de la pobreza son dos millones doscientos mil, un 10% más que en 2008. Más de la cuarta parte de los niños españoles están en riesgo de pobreza, y esta cifra en solo un año ha crecido entre 2009 y 2010, de un 26,2% a un 29,8% y en 2011 llegan al 30,6%.. Los niños entre 6 y once años que están en riesgo de pobreza son el 32,1%, y entre 12 y 17 años llegan al 34,5%. En los últimos meses estos datos no hacen sino confirmar una tendencia aún más negativa.

Riesgo de pobreza o exclusión social en España 2004-2011. Fuente: Eurostat

	2004	2007	2008	2009	2010	2011
Total	24,4	23,1	22,9	23,4	25,5	27,0
Menos de 6 años	24,2	21,1	22,9	22,9	23,7	26,1
Entre 6 y 11 años	29,3	27,3	25,9	27,0	30,8	32,1
Entre 12 y 17 años	30,6	31,6	30,6	29,2	35,7	34,4
Menos de 16 años	27,7	25,5	25,8	25,8	28,8	29,9
Menos de 18 años	28,0	26,4	26,3	26,2	29,8	30,6

Evolución de la tasa de riesgo de pobreza infantil: Fuente ECV 2011.



España representa la tercera tasa de pobreza infantil más alta de la UE 27; la pobreza crónica infantil (aquellos que llevan tres de los últimos cuatro años bajo el umbral de la pobreza), se sitúa en el 16,7%, casi seis puntos más que en 2007.

Además de ser más, son más pobres. Los ingresos medios de los hogares en España han disminuido y, en paralelo, se reduce el umbral de ingresos que se considera para medir el riesgo de pobreza. La intensidad de la pobreza (o en qué medida y cuántos se encuentran por debajo del mencionado umbral) también es muy alta, y está creciendo al haberse reducido los ingresos medios de los hogares en España. Así, para una familia de

2 adultos con dos niños, el umbral de pobreza ha pasado de 16.684 euros, en 2009, a 15.820, en 2011.

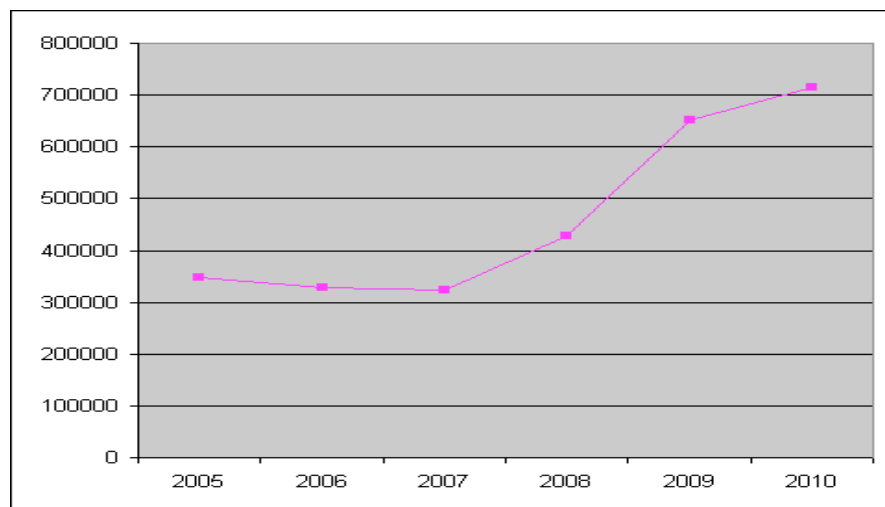
Desde la perspectiva europea, se confirma que el porcentaje de niños en hogares con un nivel de ‘pobreza alta’ en 2010 fue del 13.7%, cifra que se va incrementando a lo largo de 2011 cuando alcanza un 14,4%. Este dato representa la tasa pobreza infantil más alta registrada para el conjunto de los veintisiete países de la Unión Europea, solo por debajo de Rumania y Bulgaria ⁵ y esta información nos obliga a una profunda reflexión acerca de las razones y motivos de esta situación. La pobreza crónica infantil (aquellos que llevan tres de los últimos cuatro años bajo el umbral de la pobreza), se sitúa en el 16,7%, casi seis puntos más que en 2007.

La situación de la familia –el hogar o la unidad de convivencia- influye fuertemente en la infancia, pero esta relación se encuentra de forma especial en el caso español, a diferencia del resto de países europeos, debido a que las políticas de protección familiar han sido y son cada vez más escasas.

Cuando los ingresos del conjunto de los integrantes del hogar son bajos, los ingresos se reducen, hay impagos o deudas, o privaciones en general, lo que más crece de forma clara y directa es la pobreza infantil.

Para ilustrar la gravedad y la rapidez con que esta situación se ha vuelto ingobernable basta decir que el número de hogares con niños donde todos los adultos están en situación de desempleo, se ha más que duplicado desde 2007 a 2010 según los datos proporcionados por Eurostat, y han pasado de 324.000 en 2007 a 714.000 en el año 2010.

Evolución de los hogares con niños con todos sus miembros en paro en España 2007-2010. Fuente: Eurostat.



La dinámica de la pobreza que afecta a los menores de 18 años señala que también se está haciendo cada vez más persistente. Según Eurostat, la pobreza crónica en la infancia ha crecido casi seis puntos porcentuales desde 2007 hasta 2010, hasta el 16,7%, mientras que la pobreza crónica del total de la población es de un 11% y ha aumentado dos puntos en el mismo periodo.

Como primera conclusión parece, por tanto, evidente, que es la pobreza infantil la que se ha incrementado en España por encima de la pobreza total, y todo parece indicar que es altamente probable que los datos definitivos de 2011 y los datos correspondientes a 2012 confirmen que esta grave situación a la que hemos llegado se agrave aún más, y que se pueda afirmar que el impacto y el grado de afectación de la crisis esté siendo mayor en los hogares con niños y menores dependientes que al conjunto de los hogares.

2.- Empleo y pobreza infantil

La alta incidencia que tiene la tasa de empleo de los sustentadores del hogar sobre la pobreza infantil ha hecho que, en el contexto actual de alta destrucción de empleo y precarización del mismo, el riesgo de pobreza entre menores de 16 años se sitúe en torno al 30 por ciento.

En el caso de España, la capacidad que tiene la tasa de empleo de padres o sustentadores del hogar para explicar las entradas y salidas de la pobreza de los niños y menores es muy grande.

Aunque conviene recordar que la situación no es nueva, las características específicas de nuestro modelo productivo y nuestro mercado de trabajo (alta temporalidad, precariedad laboral, bajos salarios, etc.), junto con el alargamiento de la crisis, y el proceso de devaluación interna al que estamos asistiendo, son las que hacen crecer enormemente el número de ‘parados de larga duración’ y el número de personas que agotan el tiempo máximo de las prestaciones y los subsidios, como se refleja en la disminución de la tasa de cobertura del desempleo.

Es el empleo o el no empleo lo que claramente parece cubrir o proteger del riesgo de pobreza. También el lugar ocupado en el mercado laboral, ya que la crisis ha destruido en mayor medida los empleos poco cualificados. Como se recoge en el estudio de la Fundación 1 de Mayo⁶, ‘no son ajenas a esta evolución la desregulación e individualización de las relaciones laborales, el incremento de la discrecionalidad empresarial a través de la reforma de la Negociación Colectiva, el abaratamiento del despido y la menor tutela jurídica de éste que se derivan de la Reforma Laboral de 2012’

Las consecuencias de estas reformas en relación a los menores son el rápido aumento de la tasa de riesgo de pobreza (la más alta corresponde a los menores de 16 años) y su acelerado y progresivo crecimiento, ya que en solo cuatro años ha pasado del 23,6 al 26,2.

Si en la medición de la tasa de riesgo de pobreza se consideran, además del 60% de la mediana de los ingresos en el hogar, otras situaciones de carencia material severa, o su pertenencia a hogares donde todos los adultos están sin empleo o los hogares donde hay una baja intensidad en el empleo, el riesgo de pobreza casi alcanza al 30% de los menores.

La precariedad de condiciones de vida de los menores de dieciséis años, y en especial de los segmentos más débiles ('con mucha dificultad' suma tres puntos más) se observa también en el mayor grado de dificultad que declaran tener para llegar a fin de mes en comparación con la media.

Personas por dificultades para llegar a fin de mes según edad. Fuente: ECV 2010.		
	Total	Menos de 16 años
Total	31.5	35.0
Con mucha dificultad	14.3	17.2
Con dificultad	17.2	17.7

El lugar ocupado en el mercado laboral ilustra la vinculación con el riesgo de pobreza también en otro sentido: la evolución respecto al riesgo de pobreza de las personas mayores de 65 años es positiva, es decir, parecen resistir mejor o estar menos afectados por la crisis, ya que el riesgo de pobreza en este colectivo desde 2007 hasta 2011 se ha reducido.

La ausencia de políticas de protección específica a la infancia es un factor muy importante en el enorme aumento de la pobreza infantil.

Una probable explicación de este fenómeno se encuentra en que, al disminuir el umbral de pobreza (calculado sencillamente sobre el 60% de la mediana de ingresos), porque los ingresos medios bajan, las pensiones por jubilación muestran su vital importancia y su efectividad y capacidad de protección del riesgo de pobreza, y en ese sentido, las rentas obtenidas a través de la prestación por jubilación ponen en evidencia que la ausencia de políticas similares para la protección específica a la infancia son un factor clave en el crecimiento de la pobreza infantil.

Evolución (2004-2011) de la tasa de riesgo de pobreza por edad y sexo.					
Fuente: ECV 2011					
	2007	2008	2009	2010	2011
Total	19,7	19,6	19,5	20,7	21,8
Menos de 16 años	23,6	24,1	23,3	25,3	27,2
De 16 a 64 años	16,8	16,8	17,2	19,4	20,7
Más de 65 años	28,2	27,4	25,2	21,7	21,7

De modo que en la relación entre posición en el mercado de trabajo y pobreza, parece innegable el vínculo existente entre niños pobres o en riesgo de pobreza y los bajos ingresos o los bajos niveles de renta de sus padres o sustentadores del hogar.

Si las rentas -salariales o de prestaciones- resultan decisivas para el mantenimiento de los niveles de subsistencia de los hogares con niños, siendo más elevada la probabilidad de pobreza cuando los sustentadores carecen de empleo o de estabilidad laboral, el elevado número y el aumento de la pobreza infantil, parece estar lógicamente en relación con aquellos colectivos donde el impacto de la crisis ha sido mayor, donde aumenta de la tasa de desempleo y de los ‘trabajadores pobres’, como se ha detallado en el citado informe ‘Empobrecimiento y trabajadores pobres’ de la Fundación 1º de Mayo.

La tasa de riesgo de pobreza entre las personas en situación de desempleo está 14 puntos por encima de la media (33.9 frente a 20.1 en 2010). El crecimiento de la pobreza en este colectivo está vinculado al agotamiento de las prestaciones, subsidios y rentas mínimas.

Además, algunos de los últimos indicadores de mercado de trabajo muestran que el empeoramiento de este panorama es rápido y profundo, como el crecimiento de la tasa de paro hasta el 24,6, el incremento de la tasa de paro de la persona de referencia en el hogar hasta el 15%, o el 7.5% de los hogares con todos sus miembros en situación de desempleo.

El otro mecanismo básico de protección frente a la pobreza son los sistemas de protección social, es decir los sistemas contributivos de protección por desempleo, y los programas asistenciales, donde el programa PREPARA y las Rentas de inserción o Rentas mínimas actúan como un colchón o sostén para las personas que habían cotizado previamente. Entre las condiciones para el acceso a estas rentas mínimas se incluye tener menores a cargo.

Si bien la falta de información precisa y actualizada acerca del número de personas que son beneficiarias o lo han sido de estos programas nos impide hacer una valoración respecto de su eficacia, los múltiples y diversos recortes junto a la disminución de la tasa de cobertura de la prestación por desempleo, y el elevado endeudamiento de las familias, explican que muchas personas se vean obligados a acudir a las entidades sociales para cubrir sus necesidades básicas de alimentación y pago de las facturas de los hogares.

El riesgo de pobreza se dispara hasta el 51.6 en los hogares monoparentales con uno o más niños dependientes.

Para el análisis de condiciones de vida, se utiliza la Encuesta de condiciones de Vida, editada por el INE, que ofrece información muy interesante sobre la desigualdad y su crecimiento. Entre la información que nos proporciona, destacamos la relativa a la pobreza distinguiendo por tipo de hogar, resultando que la tasa de pobreza infantil es claramente mayor cuando los niños viven en hogares monoparentales o en hogares con un solo sustentador. Esta situación es claramente diferente de lo que sucede en el resto de países de la Unión Europea, donde los mecanismos de protección social a la infancia actúan como un elemento clave para la contención y la disminución de la pobreza infantil.

En efecto, en este colectivo, la tasa de riesgo de pobreza más que se duplica, aumentando del 20.7 hasta el 45.5. Además, si se considera el riesgo de pobreza según los criterios que se definen en la llamada Estrategia Europea 2020⁷, el riesgo de pobreza se dispara hasta el 51.6 en los hogares monoparentales con uno o más niños dependientes.

Tasa de riesgo de pobreza por tipo de hogar. Fuente: ECV 2010.	
	Tasa de riesgo de pobreza
Total	25.5
1 adulto con 1 ó más niños dependientes	51.6
2 adultos con 1 ó más niños dependientes	26.0
Otros hogares con niños dependientes	28.9

Como información adicional que confirma el aumento de personas cuya situación de carencia de ingresos alcanza la privación material severa, se muestra que los hogares monoparentales que declaran tener ‘dificultades’ o ‘muchas dificultades’ para llegar a fin de mes aumentan casi 14 puntos respecto al porcentaje de hogares globalmente considerados.

Hogares con dificultades para llegar a fin de mes y tipo de hogar. Fuente: ECV 2010.	
	Dificultades + Muchas dificultades
Total	30.6
1 adulto con 1 ó más niños dependientes	43.9
2 adultos con 1 ó más niños dependientes	30.1
Otros hogares con niños dependientes	40.5

A este respecto hay que considerar la desigual situación de las mujeres en el mercado de trabajo, donde la discriminación, segregación y desprotección laboral que sufren, las convierte en ‘protagonistas de la pobreza’.

El aumento de las tasas de ocupación de las mujeres es directamente traducible en términos de reducción de la pobreza infantil y representan el principal mecanismo para escapar de las situaciones endémicas y estructurales de precariedad y pobreza.

El hecho de que los hogares monoparentales que tienen la responsabilidad económica y de cuidado de menores a su cargo –estas estadísticas no recogen la existencia o no de mayores dependientes-, estén ocupados principalmente por mujeres, separadas, divorciadas y viudas, indica la composición femenina de estos ‘nichos de pobreza’ y su vulnerabilidad social, y por tanto la necesidad de un mayor desarrollo de todas aquellas políticas de empleo y crecimiento de servicios públicos que favorezcan el crecimiento de las tasas de ocupación femenina.

El aumento de las tasas de ocupación de las mujeres es directamente traducible en reducción de la pobreza infantil y, a menudo, suponen el principal mecanismo que permite escapar de las situaciones endémicas y estructurales de precariedad y pobreza, porque hay que recordar que más de la mitad de los hogares sin ingresos están encabezados por mujeres.

Otro dato que avala la idea del aumento de la precariedad y la privación de las familias monoparentales con hijos, es el indicador que recoge información sobre ‘otras unidades de convivencia’, que para el caso de los hogares con niños menores de 18 años, quienes no tienen capacidad de afrontar gastos imprevistos, han aumentado entre 2008 y 2010 del 28% al 37%. El alto nivel de endeudamiento de las familias y hogares españoles y la disminución persistente de ingresos conduce a situaciones de deudas e impagos. Para el caso de las familias monoparentales este porcentaje llega al 60% de incapacidad de afrontar gastos imprevistos.

Para este colectivo, los retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda es del 21%, mientras que los hogares monoparentales tienen mayor porcentaje de carencia material, pero destaca que respecto al sufrimiento de privaciones materiales severas, como es el que no pueden permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días supera el 5%.

Personas con carencia material por tipo de hogar. Fuente ECV 2010				
	No puede permitirse una comida de carne o pescado al menos cada dos días	No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año	No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos	Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal
Total	2.4	40.8	36.3	9.0
1 adulto con 1 ó más niños dependientes	5.5	58.8	60.7	21.0
2 adultos con 1 ó más niños dependientes	1.8	35.6	31.8	10.7
Otros hogares con niños dependientes	2.9	55.3	44.7	14.9

Los negativos efectos que las políticas de ajuste y disminución del gasto social en prestaciones y servicios, que aumenta la brecha social entre ricos y pobres y ha experimentado un crecimiento sin precedentes, y que perjudica especialmente a los colectivos más vulnerables, se confirma a partir de un indicador en torno al porcentaje de hogares que se ven afectados por determinados problemas en la vivienda y el entorno.

De nuevo, llama la atención que el colectivo formado por los hogares con un solo adulto que convive con uno o más niños, respecto a otras unidades o tipos de convivencia, es el que parece encontrarse más afectado, además de por la pobreza, la privación material y el riesgo de exclusión social, por sufrir o soportar peores condiciones de vida, consideradas éstas también desde una perspectiva ambiental, de su vivienda y de su entorno.

Hogares que sufren determinados problemas en la vivienda y su entorno por tipo de hogar.			
	Ruidos producidos por vecinos o del exterior	Contaminación y otros problemas ambientales	Delincuencia o vandalismo
Total	18.8	10.6	13.2
1 adulto con 1 ó más niños dependientes	24.3	13.4	14.9
2 adultos con 1 ó más niños dependientes	17.6	11.0	13.5
Otros hogares con niños dependientes	19.5	10.5	10.8

3.- Política social y gasto público en la infancia.

La pobreza infantil se ve agravada por un sistema de protección social insuficiente y de baja eficacia, que además está disminuyendo.

Aunque sea una obviedad, la relación entre pobreza infantil y los recursos a ella asignados es estrecha y directa. La pobreza infantil se ve agravada por un sistema de protección social insuficiente y de baja eficacia, que además está disminuyendo.

Todos los estudios consultados⁸ confirman el dato de que las políticas de redistribución contribuyen mínimamente a mejorar las rentas de los hogares pobres con niños y su incidencia en la lucha contra la pobreza es realmente escasa, de donde se deduce que la protección social no se dirige a los niños.

Las políticas públicas y su incidencia en la organización social se derivan de su capacidad de prevenir, corregir y erradicar las situaciones de pobreza infantil a través de mecanismos de redistribución de la riqueza total.

Si el nivel de la intervención pública en el conjunto del gasto social muestra el grado de implicación o la importancia que un país determinado dedica a su infancia, es bien conocido que en España, el gasto público se ha mantenido persistentemente por debajo del que se destina en la media de los países de la Unión Europea y que, además, las políticas generales de gasto público y las prestaciones por desempleo tienen un impacto muy limitado sobre la pobreza infantil en comparación con el que tienen en otros países de la Unión⁹.

Comparación del PIB, Gasto social y Gasto sanitario por habitante España-Europa-OCDE

		Incremento Precios constantes	Incremento anual medio. Precios constantes (**)		% de España sobre la media Precios constantes			US\$ PPS/ habitante. Precios corrientes
		1996 a 2010	1996 a 2004	2004 a 2010	1996	2004	2010	2010
PIB por habitante	España	31,77%	2,80%	1,00%				31.887,9
	Media B, E, F, I (*)	24,17%	1,96%	1,08%	86,85%	92,81%	92,17%	33.901,8
	Media UE (17)	26,16%	1,99%	1,33%	87,58%	93,50%	91,48%	34.364,7
	Media OCDE	10,40%	0,60%	0,90%	78,20%	92,99%	93,34%	33.958,2
		1996 a 2007	1996 a 2004	2004 a 2007	1996	2004	2007	2007
Gasto social por habitante (Educación, sanidad y protección social)	España	42,43%	2,16%	4,84%				6.956,7
	Media B, E, F, I (*)	31,78%	1,85%	3,19%	74,91%	77,20%	80,96%	8.410,8
	Media UE (17)	24,15%	1,44%	2,88%	76,39%	82,81%	87,64%	7.839,1
	Media OCDE	20,35%	1,21%	2,25%	88,16%	96,77%	104,33%	6.593,1
		1996 a 2010	1996 a 2004	2004 a 2010	1996	2004	2010	2010
Gasto sanitario por habitante	España	70,34%	4,07%	3,73%				3.076,4
	Media B, E, F, I (*)	55,33%	2,65%	2,25%	78,56%	79,87%	86,15%	3.495,7
	Media UE (17)	63,08%	3,87%	3,86%	86,98%	88,21%	90,85%	3.338,3
	Media OCDE	54,18%	3,08%	3,88%	84,69%	91,10%	93,57%	3.268,2

10

En el caso de la media de la Unión Europea, el gasto en protección social permite reducir el 45% de la pobreza infantil.

Las políticas públicas de protección a la infancia en España son reducidas, y así lo han sido siempre, sin que la etapa de crecimiento económico continuado, que incluso superaba al crecimiento medio europeo, las hayan aumentado de forma considerable. Según datos de Unicef, en el caso de la media de la Unión Europea, el gasto en protección social permite reducir el 45% de la pobreza infantil, que pasa de una tasa del 37% antes de las transferencias sociales a un 20% después de las mismas¹¹.

Estas diferencias en los niveles de eficacia de los sistemas de protección social se deben, en parte, a los déficits de inversión en políticas de protección social dirigidas a la infancia. En España sólo se destina el 1,2% del PIB a políticas de protección social dirigidas a infancia y familia, gasto sensiblemente inferior a la del conjunto de la Unión Europea, que es del 2,0%.

En lo que se refiere a las prestaciones familiares para la protección a los niños y menores, mientras países como Dinamarca y Finlandia destinan el 12% de su gasto en

protección social a políticas de protección a la familia y prestaciones por hijo a cargo, en los países del sur de Europa, Italia y España, estas partidas no alcanzan el 5% de dicho gasto.

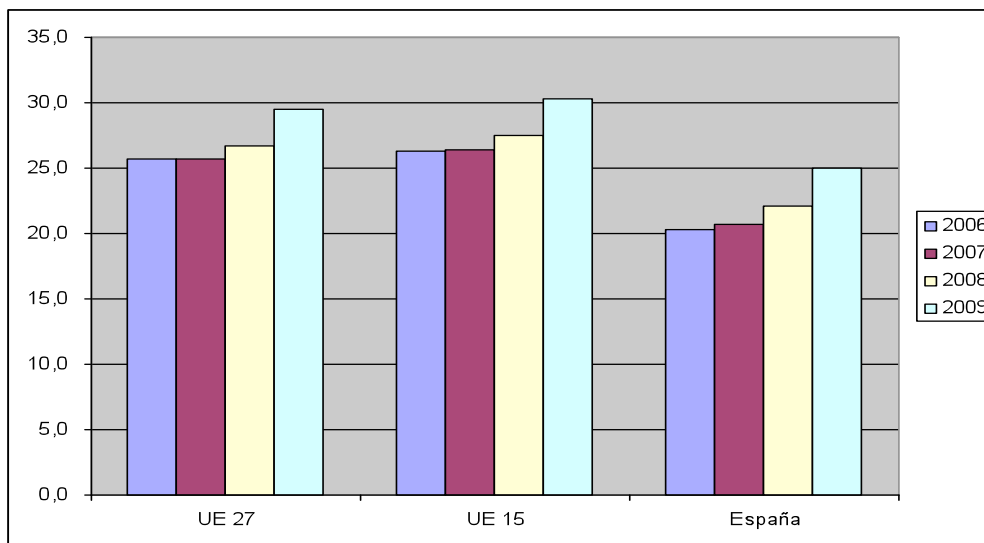
La capacidad redistributiva del Estado no se ha utilizado para la infancia, a quien se ha considerado desde una política meramente instrumental y de carácter electoralista.

Más allá de las prestaciones de la Seguridad Social en forma de permisos y prestaciones por maternidad y paternidad, beneficios a las familias numerosas, ayudas por hijos a cargo, ayuda por hijo discapacitado o pensiones por orfandad, y aunque la extensión del Estado del Bienestar ha sido importante, la intervención directa sobre la infancia es reducida. Incluso durante los años de crecimiento y bonanza económica, no se han desarrollado políticas de ayudas decididas y centradas en los niños de familias con menos recursos económicos.

En los años anteriores a la crisis, los instrumentos de redistribución del Estado no se ha utilizado a favor de políticas de protección a la infancia que nos igualaran al resto de países europeos, sino que los menores se han considerado desde una política meramente instrumental y con un marcado carácter electoralista, lo cual se ejemplifica perfectamente a partir de la ayuda de 2.500 euros por nacimiento, que el Estado daba a cada nacido, independientemente de la situación o los niveles de renta de los sustentadores del hogar.

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL LA UNIÓN EUROPEA (% sobre el PIB).

Fuente: Hispabarómetro. Fundación 1 de Mayo, 2011



Con la crisis, en los momentos en que las políticas redistributivas son más necesarias para eliminar las desigualdades y las brechas entre colectivos, están disminuyendo y está retrocediendo la inversión social.

Los Presupuestos Generales del Estado 2012 y el proyecto de presupuestos para 2013 muestran sin género de duda que las partidas que afectan más directamente a la infancia están siendo afectadas por los recortes de una forma importante tanto cualitativa como cuantitativamente.

Los Presupuestos Generales del Estado 2012 y el proyecto de presupuestos para 2013 muestran sin género de duda que las partidas que afectan más directamente a la infancia, como servicios sociales, educación, y también sanidad, es decir, el gasto social, son las que están siendo afectadas por los recortes de una forma importante tanto, cualitativa como cuantitativamente, de forma que como el reparto de la riqueza es menor, la desigualdad va a crecer, el acceso a los servicios sociales va a ser menor, y los pobres van a ser más pobres.

**LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2012 DESDE LOS ASPECTOS QUE
AFECTAN A LA INFANCIA ¹²**

	Presupuestos 2011 (mill. €)	Presupuestos 2012 (mill de €)	Diferencia en %
PARTIDAS TOTALES			
Servicios sociales	2.531,48	2.119,04	-15.7%
Atención a la infancia y a las familias	9,32	5,36	-42.5%
Educación infantil y primaria	263,33	167,13	-36.5%
Educación secundaria y FP	247,15	175,79	-28.9%
Becas y ayudas a estudiantes	1.431,47	1.255,05	-12.3%
TRANSFERENCIAS A LAS CCAA			
Programas de Servicios Sociales	87,70	49,84	-43.2%
Plan de disminución del abandono escolar	44,80	40,80	-8.9%
Fondo de educación infantil	100,0	0,00	-100%
Programas para incremento del éxito escolar	41,50	0,00	-100%
OTRAS TRANSFERENCIAS A LAS CCAA			
Servicios Sociales	1.573,38	1.362,07	-13.4%
Sanidad	166,19	120,02	-27.8%
Educación	492,30	196,64	-60.1%
OTRAS TRANSFERENCIAS A ENTIDADES LOCALES			
Servicios sociales	10,84	7,20	-33.6%
SEGURIDAD SOCIAL			
Pensiones de orfandad	1.381,28	1.413,35	2.3%
Maternidad, Paternidad y Lactancia	2.352,43	2.369,85	0.7%
Prestaciones familiares	1.000,67	990,77	-1.0%

La educación aparece como la partida más afectada por los recortes en los PGE en 2012, también para 2013 y su disminución respecto a 2011 es más que notable.

Los PGE han acabado con varios programas relevantes para la educación, que en el resto de países europeos existen, y que ayudan a las familias de bajo nivel sociocultural a que sus hijos tengan las mismas oportunidades educativas. Programas importantísimos en cualquier país avanzado como el Educa3, de educación infantil entre 0 y 3 años, o programas como el ‘Fondo de educación infantil’ o el ‘Programa para el incremento del éxito escolar’, simplemente, desaparecen.

Las restricciones presupuestarias de las administraciones públicas prosiguen con la fuerte disminución de ayudas al estudio y en las becas, y también es significativa en relación a los menores que conviven en hogares de menos rentas, por ejemplo, la supresión de subvenciones para fomentar las actividades extraescolares y los servicios de tiempo libre, espacios que son determinantes para la prevención de los menores con riesgo de exclusión social.

Por otro lado, y como señala la Federación de Enseñanza de CCOO, la subida del IVA en libros y material escolar tiene como consecuencia que alrededor de un tercio de las familias españolas no dispondrá de dinero suficiente para comprarlos, lo que se suma a la retirada de ayudas para libros por parte de algunas Consejerías de Educación de algunas CC.AA.

La falta de inversión en la educación como factor preventivo de la pobreza futura, tiene efectos a largo plazo, ya que los bajos niveles de escolarización se traducen de forma inequívoca en malos empleos.

Algunas administraciones han anunciado su propósito de cobrar a las familias por el uso de las fiambreras en los comedores escolares, cuando deberían reforzar las ayudas a las familias más desfavorecidas y ampliar los servicios de comida en el centro escolar a los de desayuno y merienda, para evitar el riesgo de malnutrición o desnutrición infantil.

En algunas autonomías con una fuerte presencia de escuela rural se están suprimiendo algunas rutas de transporte escolar, en especial para los alumnos no incluidos en la Educación Obligatoria. Esto supone un riesgo para los menores que se encuentran en entornos desfavorecidos, porque disminuyen las posibilidades de aumentar su capital educativo, y aumenta la tendencia a abandonar el sistema de formación de manera prematura. Además, el alumnado con necesidades educativas especiales no recibirá la suficiente atención ante la reducción de personal que atiende los servicios educativos y complementarios en los centros.

El problema reside en que la falta de inversión en la educación como factor preventivo de la pobreza futura tiene efectos a medio y largo plazo, ya que los bajos niveles de escolarización y formación se traducen de forma inequívoca en malos empleos,

subempleos y bajos salarios, aumentando las probabilidades de los pobres lo sigan siendo y no salgan del círculo de la pobreza y la exclusión social.

En el sistema de servicios sociales se pone de manifiesto la insuficiencia de servicios preventivos y, sobre todo, de servicios de intervención socioeducativa dirigidos a los niños y a las familias, y en el sistema sociosanitario destacan los recortes en la atención a personas en situación de dependencia que prácticamente han borrado del mapa este sistema.

Desde el punto de vista sanitario, la negación de tarjeta sanitaria a aquellas personas inmigrantes que no tengan regularizada su situación administrativa, aunque no incluye a los menores, supone, de facto, un enorme retroceso en derechos sociales en los que la salud es un elemento central, que va a repercutir de manera especial en las familias pobres y empobrecidas, y por tanto, en los menores. Las estimaciones acerca del número de personas que se encuentran en esta situación está por encima del medio millón, sin contar los menores.

Finalmente, a pesar de que los determinantes de la pobreza infantil guarden una estrecha relación con el mercado de trabajo, tanto las políticas fiscales como las de protección social a las familias contribuyen, también de manera decisiva, a reducir estas desigualdades.

Los recortes en política social visualizados en la política presupuestaria recortan estos derechos, y todos los indicadores muestran un enorme aumento de la desigualdad y un aumento de la pobreza en general y de la pobreza infantil en particular, y hacen más pobres a quienes ya lo eran.

A pesar de que el derecho a una vida adecuada y digna está recogido como principio constitucional, los recortes en política social visualizados en la política presupuestaria recortan estos derechos, y todos los indicadores muestran un enorme aumento de la desigualdad y un aumento de la pobreza en general y de la pobreza infantil en particular, y hacen más pobres a quienes ya lo eran. Tal es el caso del endurecimiento en el acceso a la prestación por desempleo, pero también por la dificultad progresiva en el acceso a

algunas rentas de inserción que con diversos nombres, requisitos y cuantías, proporcionan las CCAA.

Políticas de protección social y política fiscal que especialmente en el contexto de limitación del gasto público, y en el objetivo de cumplir los requisitos de mantener bajo el déficit, están ligadas entre sí, ya que cualquier política de transferencias que suponga gasto, estará fuertemente condicionada por la capacidad recaudatoria del Estado proporcionada por el sistema impositivo.

Pero en España, las recientes reformas de las políticas fiscales han sido regresivas y han acentuado todavía más la escasa capacidad redistributiva del Estado. Como consecuencia de las presiones para que España reduzca su déficit fiscal, el Gobierno estatal, pero también los Gobiernos autonómicos, ponen en marcha una serie de políticas fiscales orientadas a reducir o eliminar los impuestos, como es el caso de la eliminación de los impuestos de patrimonio, las rebajas de los impuestos sucesorios, la rebaja de impuestos de rentas superiores o la bajada de impuestos de sociedades de grandes empresas o en la última reforma, la rebaja de las cotizaciones empresariales. Al tiempo, la alta tasa de evasión fiscal no solo no está siendo perseguida y controlada, sino que las últimas medidas han significado, de facto, la concesión de ‘amnistías’ fiscales a los defraudadores.

Las reformas se ponen en marcha sin un balance previo de su impacto en relación a los efectos que van a producir sobre los colectivos más vulnerables y desfavorecidos, y frente a otras fórmulas que resultaría más equitativas que la mera austeridad fiscal, se prefieren las que disminuyen la recaudación total, cuyas consecuencias sobre la renta de los hogares más pobres y en la vida de las personas más desfavorecidas son gravísimas, y la brecha entre los ricos y los pobres, la desigualdad, crece imparablemente.

En este contexto, el impacto de las políticas públicas sobre la pobreza infantil no hace sino confirmar el limitado papel que éstas han tenido y el hecho de que los recortes presupuestarios se hayan centrado precisamente en el campo del gasto social, que ya era bajo en relación al resto de nuestro entorno, augura un escenario donde los efectos

negativos de la pobreza infantil perduren en el tiempo y del que España no se va a despegar.

4.- A modo de conclusión

La crisis ha puesto en evidencia los enormes déficits e insuficiencias de nuestro modelo económico y social y la enorme fractura existente en nuestra estructura social, que se ejemplifica en un enorme aumento de la desigualdad entre los colectivos sociales con más recursos (ricos) y los más débiles (pobres).

Las medidas adoptadas en forma de reformas y recortes han tenido como primer efecto el aumento de personas en situación de pobreza y de pobreza severa. Las principales víctimas de este injusto sistema son los niños, y por primera vez en la historia de España, los niños son la población que vive con mayor riesgo de pobreza y quienes más están sufriendo y soportando las consecuencias de la crisis.

La pobreza infantil ha aumentado en número, en intensidad, en duración. Hay más niños pobres, son más pobres, es más persistente: 2 millones doscientos mil niños en España viven en hogares que están por debajo del umbral de la pobreza, cerca del 30% los menores de 16 años está en riesgo de pobreza. Estamos a la cabeza de Europa en pobreza infantil, solamente superados por Rumanía y Bulgaria.

No es inevitable ser pobre, ni serlo para toda la vida, porque la pobreza no es un camino sin retorno. Para que se visibilice este fenómeno creciente de fractura social por el aumento de la pobreza infantil y la exclusión social, se requiere de un compromiso explícito y decidido de inversión social para el desarrollo de medidas, programas y actuaciones políticas que se coordinen internamente, y que busquen decididamente la superación de este enorme escándalo social de desigualdad y pobreza que afecta a los colectivos más vulnerables de nuestras supuestas sociedades ricas y del bienestar: los menores, las mujeres, los hogares monoparentales.

Como se ha señalado, el factor más influyente en el riesgo de pobreza infantil es la insuficiencia de ingresos o rentas del sustentador principal del hogar, la irregularidad de los mismos, o el número de perceptores de renta o salario en el hogar. El rápido empeoramiento de la situación en España viene de la mano del brutal aumento del desempleo y de los recortes en los sistemas de protección, de las políticas de

disminución de los recursos estatales y del agotamiento de los sistemas de protección social.

El gasto en protección social tiene niveles bajos de eficacia a la hora de reducir la pobreza infantil, básicamente por su escasez, y ello, además de suponer una regresión en un sector clave, pone en cuestión la capacidad de nuestro sistema de protección para luchar de manera específica contra la pobreza y la exclusión social de los niños que van viendo que sus derechos económicos más básicos y elementales, pero también sus derechos educativos, sanitarios, culturales, van disminuyendo.

El papel de las prestaciones económicas y sociales en la reducción de la desigualdad y de la pobreza es crucial. Por tanto, el protagonismo del Estado en la movilización de los recursos disponibles y su potencial incremento a través de una política fiscal progresiva debe ir de la mano de mantener y elaborar estrategias específicas y planes integrales contra la pobreza infantil, y priorizar las políticas de recuperación económica y recuperación social que respeten los derechos económicos y sociales.

En este sentido, debería desarrollarse una renta de suficiencia económica garantizada para los niños, determinando qué renta debe disponer un hogar para garantizar el acceso de cualquier niño a los mínimos establecidos del derecho del niño a un nivel de vida adecuado, y que se cree una prestación específica condicionada al nivel de renta para garantizar estos ingresos mínimos.

Notas

¹ ‘Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España’ Unicef 2009.

² Lourdes Gaitán Muñoz ‘Contexto y marco conceptual: el estado de bienestar, las políticas públicas y los derechos de los niños’ UNICEF, 2011.

³ Helmut Wintersberger ‘Infancia y ciudadanía: El orden generacional del Estado de Bienestar’ Revista Política y Sociedad. 2006

⁴ Para la definición conceptual de las dimensiones de ‘pobreza’, ‘trabajador pobre’, ‘umbral de pobreza’ y ‘vivir en un hogar pobre’ consultar ‘Trabajadores pobres y empobrecimiento en España’ Colección Estudios. Fundación 1 Mayo. Octubre 2012

⁵ ‘La Infancia en España 2012.2013’ UNICEF.

⁶ Informe sobre ‘Trabajadores pobres y empobrecimiento en España’ op cit.

⁷ Los mismos criterios que en el apartado anterior

⁸ Ayala, Martínez y Sastre: *Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia*, Fundación FOESSA, Madrid. 2006

⁹ Ayala y Cantó ‘*Políticas económicas y pobreza infantil en España*’. UNICEF 2009

¹⁰ Emili Ferrer: ‘Crisis económica, Salud y sistema sanitario’ en Economistas contra la crisis.

¹¹ ‘La pobreza infantil en España 2012-2013’. Op cit

¹² ‘La pobreza infantil en España 2012-2013’ op cit.