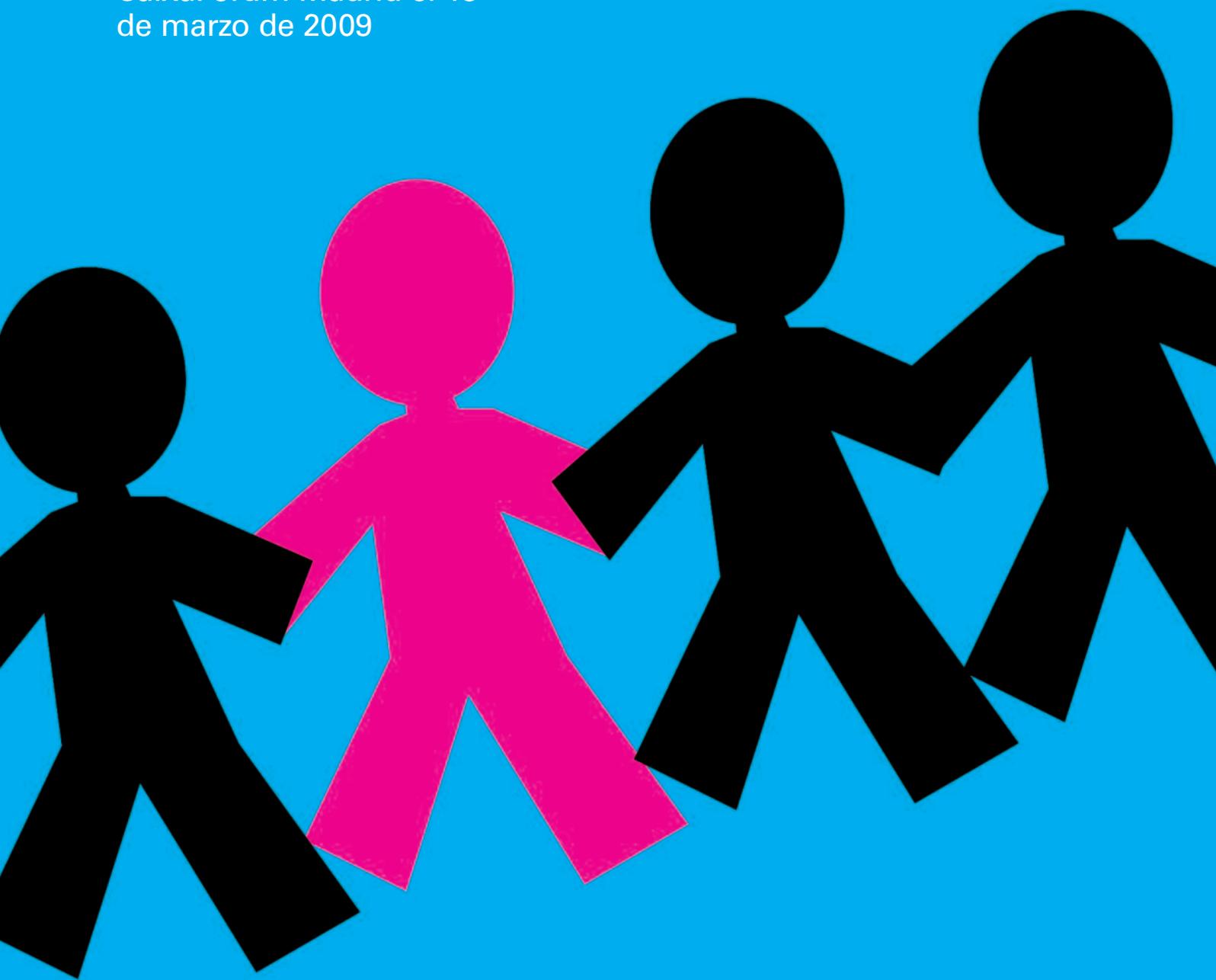


ANÁLISIS Y PROPUESTAS SOBRE

POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

Memoria de la jornada
celebrada en el
CaixaForum Madrid el 13
de marzo de 2009



unidos por la infancia

unicef 

AUTORES

De los documentos marco:

Luis Ayala

Olga Cantó

Domingo Comas

Lourdes Gaitán

De las memorias de los grupos de trabajo:

Sara Ayllón

Ana Bárcenas

María von Bredow

María de Lope Vega

Fidel Revilla

Mercedes Sastre

COORDINACIÓN Y EDICIÓN (UNICEF)

Gabriel González-Bueno

DISEÑO Y PRODUCCIÓN

Rex Media SL

IMPRENTA

Gráfico Acuaris

FOTOGRAFÍAS

Página 8: © UNICEF/NYHQ1992-0426/Toutounji

Página 44: © UNICEF/NYHQ2003-0218/LeMoyne

Página 60: © UNICEF/NYHQ1995-0847/LeMoyne

Documento impreso en papel 100% ecológico

Las opiniones contenidas en esta publicación son responsabilidad de los respectivos autores y autoras, y no reflejan necesariamente la política y los puntos de vista de UNICEF.

Depósito Legal: M-19564-2009

MARZO 2009

ANÁLISIS Y PROPUESTAS SOBRE

POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

Memoria de la jornada celebrada en el CaixaForum
Madrid el 13 de marzo de 2009

>> PRESENTACIÓN 6

>> POLÍTICAS ECONÓMICAS

Políticas económicas y pobreza infantil 9

1. Introducción 10
2. Algunos aspectos metodológicos importantes en la medición de la pobreza infantil 13
3. Transformaciones socioeconómicas y bienestar infantil en España 14
4. La dimensión, evolución y caracterización de la pobreza infantil en España 19
5. La políticas económicas y la pobreza infantil 25
6. Conclusiones 36

GRUPO DE TRABAJO: Políticas económicas y pobreza infantil en España 42

>> POLÍTICAS SOCIALES

Políticas sociales y pobreza infantil 45

1. El pacto entre sociedad, familia y Estado para el bienestar de los niños 46
2. Repercusión de los beneficios de la políticas sociales en el bienestar de los niños 48
3. La distribución generacional del bienestar social 50
4. Alternativas para las políticas sociales 52
5. La contribución a la lucha contra la pobreza infantil desde la investigación social 54
6. Conclusiones 55

GRUPO DE TRABAJO: Políticas sociales y pobreza infantil en España 56

>> POLÍTICAS EDUCATIVAS

Pobreza infantil: una propuesta de acción específica desde una perspectiva socio-cultural 61

1. ¿Qué es la pobreza? ¿Qué es un/a niño/a pobre? 63
2. ¿Cómo se mide la pobreza?: ¿Cuántos niñas/os son pobres y dónde están? 65
3. ¿Por qué se produce la pobreza?: ¿Cómo llega a ser un niño/a pobre? 68
4. ¿Cómo se identifican los casos concretos de pobreza?:
¿Quiénes son los niños/as pobres y cómo los reconocemos? 70
5. ¿Cuáles son las políticas que pueden ayudar a superar la pobreza infantil? 72
6. ¿De qué manera vamos a hacerlo?: ¿Cómo intervenimos con los niños/as pobres? 76
7. ¿Qué medios y recursos necesitamos para intervenir?:
¿Qué necesitan los niños afectados por situaciones de pobreza? 78

GRUPO DE TRABAJO: Políticas educativas y pobreza infantil en España 82

PRESENTACIÓN

UNICEF-Comité Español participó, junto con la Fundación “la Caixa”, en la organización de las Jornadas sobre Pobreza Infantil, celebradas en el CaixaForum Madrid los días 12 y 13 de marzo de 2009. Las jornadas se llevaron a cabo con el objetivo general de reflexionar sobre lucha contra la pobreza infantil a nivel europeo, en la jornada del día 12, y a escala nacional en la jornada del día 13.

Estas jornadas son muestra del interés de ambas entidades y de los y las participantes por la situación de la infancia en España y en especial por la infancia en riesgo de exclusión. El evento reunió a más de 200 asistentes, entre ellos, representantes de las organizaciones no gubernamentales que desarrollan el programa CaixaProinfancia, entidades miembro de la Plataforma de Organizaciones de Infancia, administraciones públicas, observatorios de infancia (nacional y autonómicos) y expertos del mundo académico y de la investigación en este tema. Para la organización del evento UNICEF contó con el apoyo económico del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

La presente publicación es el resultado de la compilación de los contenidos del segundo día de las jornadas, que bajo el título “Análisis y propuestas de lucha contra la pobreza infantil en España” estimuló el conocimiento y el debate sobre la pobreza infantil e identificó propuestas de acción para combatirla, tanto en el ámbito local, como autonómico y nacional.

Este ánimo propositivo de la jornada del día 13 giró en torno a los tres ámbitos de las políticas públicas que nos parecían más relevantes: el económico, el social y el educativo, y con ese esquema se plantearon las intervenciones de los y las ponentes y los grupos de trabajo posteriores. Esta separación en temas se hizo aun siendo conscientes de que es difícil separar ámbitos en un aspecto como el de la pobreza en el que, como en otros muchos temas de derechos de infancia, los contenidos, las reflexiones, las intervenciones y el impacto de las políticas se solapan necesariamente.

La publicación contiene los tres “documentos marco” que sirvieron para la preparación de los grupos de trabajo, y que fueron presentados en plenario por sus autores:

Olga Cantó, doctora en Economía por el Instituto Universitario Europeo de Florencia y profesora titular de Economía Pública en la Universidad de Vigo, preparó el documento previo al grupo de trabajo sobre “Políticas económicas y pobreza infantil”. Para la elaboración del documento contó con la colaboración de Luis Ayala, profesor de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Lourdes Gaitán, doctora en Sociología y diplomada en trabajo social, actualmente coordinadora del Curso de Experto en Políticas Sociales de Infancia de la Universidad Complutense de Madrid, es la responsable del documento: “Políticas sociales y pobreza infantil”

Domingo Comas, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, y presidente de la Fundación Atenea, es el autor del texto titulado “Pobreza infantil: una propuesta de acción específica desde una perspectiva socio-cultural”; documento marco del grupo de trabajo sobre “Políticas educativas y pobreza infantil”.

Junto a cada documento marco figura también una memoria del desarrollo del grupo de trabajo correspondiente. Aunque breves en su extensión, las memorias reflejan los temas abordados, los debates planteados y las propuestas incorporadas en cada grupo, como una parte enriquecedora e imprescindible del proceso de reflexión y participación que la jornada pretendía promover.

UNICEF Y LA POBREZA INFANTIL EN PAÍSES RICOS

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1989, contempla el reconocimiento de los Estados que la han ratificado del “derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental y espiritual, moral y social” (artículo 27) a la vez que compromete a los Estados Partes, de acuerdo con sus condiciones nacionales y sus medios, a adoptar las medidas necesarias para ayudar a los padres y a otras personas responsables de los niños a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionar asistencia material y programas de apoyo (artículo 27).

España, como Estado Parte de la Convención desde 1990 tiene, por tanto, el compromiso con la reducción de la pobreza infantil en su territorio y la asistencia a los menores y familias con el fin de facilitar el pleno desarrollo del niño y la niña y evitar las situaciones de exclusión social. Este compromiso se ha visto reforzado por las políticas de la Unión Europea a partir de la Cumbre de Lisboa de 2000 y la estrategia europea de inclusión social.

La lucha contra la pobreza infantil, también en los países ricos, es una prioridad para UNICEF. El Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF en Florencia mantiene desde hace años una línea de investigación y promoción de derechos relacionada con la pobreza infantil en los países industrializados. Al igual que en las jornadas, en el ánimo de UNICEF-Comité Español está el que de esta publicación contribuya al necesario debate sobre la pobreza infantil en nuestro país y a impulsar las también necesarias medidas para luchar contra ella, y de mejorar la inversión en la infancia en el sentido de la cita inicial del informe de UNICEF de 2007: *“La verdadera medida del progreso de una nación es la calidad con que atiende a sus niños y niñas: su salud y protección, su seguridad material, su educación y socialización y el modo en que se sienten queridos, valorados e integrados en las familias y sociedades en las que han nacido”*.

AGRADECIMIENTOS

Por último son obligados varios agradecimientos. En primer lugar a todos y todas los asistentes, por su presencia y sus aportaciones a las jornadas, especialmente a los expertos y expertas que han elaborado los documentos marco y a los que han facilitado y enriquecido el trabajo en los grupos. En segundo lugar dos agradecimientos específicos: a la Fundación “la Caixa” (y al Programa Caixa Proinfancia) por su esencial colaboración en la organización del evento, y a la Dirección General de las Familias y la Infancia del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte por su presencia en las mismas y el imprescindible apoyo económico a UNICEF-Comité Español para la realización de las Jornadas sobre Pobreza Infantil y la publicación de este documento.



**POLÍTICAS
ECONÓMICAS
Y POBREZA
INFANTIL**

POLÍTICAS ECONÓMICAS Y POBREZA INFANTIL

Luis Ayala Cañón* (Universidad Rey Juan Carlos)

Olga Cantó Sánchez* (Universidade de Vigo)

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar la pobreza y exclusión infantil en España a lo largo de los últimos años con el objetivo de tratar de explicar su evolución, ligada tanto a los cambios económicos y sociales como a las políticas llevadas a cabo. Para ello se comparan los indicadores recientes con el cuadro de resultados disponibles para décadas anteriores y con la situación actual de la pobreza infantil en los países de la Unión Europea.

1. INTRODUCCIÓN

El interés por analizar la relevancia de la pobreza y su evolución se justifica por la necesidad de conocer en qué medida una proporción de la población no tiene acceso a un nivel de vida aceptable y cómo aumenta o disminuye su dimensión en el tiempo. En el caso de determinados grupos, el estudio de la pobreza necesita poca justificación. Así, una de las cuestiones más importantes en el análisis de la pobreza es el estudio de su incidencia en la población infantil. Los niños representan el futuro de una sociedad y su bienestar ha de ser una preocupación social, ya que, aparte del sentimiento innato de protección que podemos albergar hacia los más pequeños, si uno de los objetivos del desarrollo de las políticas sociales es la mejora en la *igualdad de oportunidades* de la población, existe suficiente evidencia de que experimentar situaciones de pobreza y exclusión durante la infancia tiene consecuencias negativas sobre el bienestar del individuo adulto. Estos efectos, además, tenderán a persistir a lo largo de su vida si, como parece, se canalizan a través de las capacidades cognitivas del niño, que limitarán lo que llama Amartya Sen sus “capacidades” como adolescente y adulto en el medio y largo plazo. La pobreza infantil merma, por tanto, las posibilidades de movilidad económica y social entre generaciones y, con ello, la *igualdad de oportunidades* vitales de una población.

La pobreza es un concepto en cuya naturaleza podemos diferenciar varias dimensiones: la incidencia, la intensidad, la desigualdad y la duración. A pesar de que en este documento nos centramos fundamentalmente en la importancia demográfica de los niños y niñas pobres en nuestra sociedad, cuando perseguimos medir la pobreza infantil de forma completa estamos interesados en medir todas y cada una de estas dimensiones. En concreto, la intensidad de la pobreza nos describe las necesidades de ingresos que separan a la población pobre de no serlo y la desigualdad de rentas entre los pobres nos refleja el grado de homogeneidad de ingresos entre toda la población necesitada. Aunque el énfasis que este documento dedica a estas otras dos últimas dimensiones es menor, son, sin duda, relevantes en un análisis global de la pobreza infantil. En este trabajo, además de la

* Los autores desean agradecer la invitación de UNICEF a las “Jornadas sobre Pobreza Infantil” celebradas el 12 y 13 de marzo en Madrid para las que se elaboró este documento. Además ambos autores agradecen también la financiación de su investigación al Ministerio de Ciencia y Tecnología a través del proyecto SEJ2007-67911-C03-01/ECON.

incidencia, abordamos también con algún detalle la dimensión de la pobreza relacionada con su duración temporal. Esta dimensión, siendo la más novedosa en el análisis empírico, resulta de especial interés en el caso de la pobreza infantil ya que mientras que un periodo corto de pobreza, siempre que sea esporádico, puede no influir de modo determinante sobre la salud, la educación o las relaciones sociales del niño en el futuro, no sucede lo mismo cuando la situación de pobreza se prolonga (Blau, 1999). Por el mismo motivo, como señalan Cantó y Mercader-Prats (2002) y Cantó *et al.* (2008), puede resultar fundamental diferenciar aquella pobreza transitoria que resulta ser de naturaleza esporádica o “de una vez en la vida” de la que se manifiesta de forma recurrente en los mismos hogares. Esta última tendrá un efecto de erosión del bienestar familiar a medio y largo plazo. La evidencia nos muestra que las grandes fluctuaciones del ingreso de los hogares pueden generar cambios de residencia y escuela y, además, reducir los gastos recreativos durante el tiempo de ocio, procesos que afectan muy directamente al bienestar de los niños (Huston, 1991). De hecho, la volatilidad del ingreso familiar puede provocar también estrés emocional en los padres que, en general, se tornan más punitivos con sus hijos en estas circunstancias.

Durante las últimas décadas se han registrado importantes cambios demográficos y socioeconómicos en los países industrializados, que han afectado notablemente a la vulnerabilidad social de la infancia. La multiplicación de estudios sobre la extensión, tendencias y determinantes de la pobreza infantil en los países ricos ha puesto de manifiesto la persistencia de bolsas de pobreza en este colectivo. En general, éstas están fuertemente relacionadas con situaciones de precariedad laboral, bajos salarios e inestabilidad en el empleo. Algunas consecuencias esperables de esta situación son, por un lado, el mantenimiento a medio plazo de bajas tasas de natalidad en los países ricos y, por otro, un aumento de las tasas de pobreza infantil como resultado del proceso de deterioro de las condiciones laborales de los adultos. Puede hablarse así, como indican Ayala *et al.* (2006) de un 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 eficacia de las políticas públicas. En el caso español, los altos niveles de crecimiento económico registrados en los últimos años no habrían bastado para reducir sustancialmente el riesgo social de este grupo de población.

El objetivo de este trabajo es analizar la pobreza infantil en España a lo largo de los últimos años y tratar de explicar su evolución a partir de los cambios sociales y económicos registrados y de las políticas económicas y sociales llevadas a cabo. Para ello se toman como referencia tanto las grandes transformaciones socioeconómicas y demográficas de los últimos treinta años, como la situación actual de la pobreza infantil en los países de la Unión Europea. De cara a este último objetivo utilizaremos indicadores de amplio consenso en la Unión Europea que nos permiten la comparación homogénea de España con los países de nuestro entorno.

Somos conscientes, en todo caso, de que la pobreza tiene un carácter poliédrico, lo que implica serias dificultades para una caracterización ajustada. El concepto de exclusión social sobrepasa, en gran medida, al concepto de pobreza que tratamos. Tal concepto remite al ámbito de la desigualdad y a la pobreza de carácter multidimensional. Su definición evoca la clásica pregunta de Sen *¿igualdad de qué?* (Sen, 1995), crucial para destacar la importancia de la selección de variables relevantes a la hora de analizar la desigualdad (libertades, derechos, resultados, oportunidades, capacidades, etc.), ya que tanto el concepto de desigualdad como el de pobreza pueden ser analizados desde una perspectiva multidimensional donde consideramos la dispersión de más de un recurso entre la población. Desde este enfoque no es sólo la distribución del ingreso la que determina la distribución del bienestar social. Para evaluar la desigualdad real de oportunidades de las personas es necesario estudiar los efectos de otras influencias sobre sus vidas, incluidas las dificultades físicas y sociales que les afectan.

Ya en su primer programa de pobreza en 1975, la Comisión Europea consideró importante la reducción de lo que denominaba la *pobreza relativa*, y que en el segundo programa denomina explícitamente *exclusión social*, generalizando implícitamente la conexión entre un concepto relativo de pobreza y la exclusión. Desde la economía del bienestar, de hecho,

el concepto de exclusión social se aborda a través de dos elementos: la noción de pobreza relativa y la medición de la pobreza multidimensional. La pobreza relativa integra la característica de “dependencia del contexto”, en la que se presenta la falta de uno o varios recursos para definir privación. En el contexto unidimensional, el procedimiento recurrente ha sido la determinación de la línea de pobreza como un porcentaje de la media o la mediana de la renta o el gasto de la población que se analiza. La pobreza multidimensional trataría de medir la exclusión a partir de indicadores sintéticos que nos permiten resumir en un único índice las diferentes fuentes de privación. Tal tarea resulta difícil, sin duda, ya que la propia Unión Europea destaca en distintas publicaciones que la faceta “multidimensional” de la exclusión es amplia y se identifica no sólo con las conexiones entre situaciones de desempleo y rentas insuficientes, sino también con problemas de vivienda, oportunidades educativas, salud, discriminación, ciudadanía e integración en comunidades locales (incapacidad para el desarrollo humano e incluso aislamiento social).

A principios de este nuevo siglo, en la búsqueda de una definición de exclusión social completa, la Unión Europea en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 y en el de Niza en diciembre del mismo año indica que la exclusión social consiste en la “...ausencia, para unos, del conjunto de oportunidades vitales que otros sí tienen, como la imposibilidad o dificultad muy intensa de acceder a mecanismos de desarrollo personal e inserción sociocomunitaria y, a los sistemas preestablecidos de protección. Por ello la exclusión social equivale a la desafiliación, es decir, a un desligamiento social de gran profundidad que, de facto, produce la pérdida de la ciudadanía social, definida como el conjunto de derechos de carácter político, social, económico y laboral en el individuo y en el grupo que sufre tal proceso.” Así se caracteriza, además, a la exclusión social como un fenómeno dinámico en línea con los análisis más recientes de la literatura de pobreza.

Este enfoque subraya la idea de que la exclusión social es, además de un estado, un proceso. De este modo, los índices de exclusión estáticos se completan con medidas de la duración de los periodos de privación pudiendo analizar su persistencia en el tiempo. Este aspecto es importante porque la naturaleza temporal de cualquier estado modifica, a veces de forma radical, cómo lo percibimos. Está claro que, ante el mismo nivel de privación o pobreza, una mayor permanencia en ésta supone un contexto diferente. A su vez, también es distinto que sean habitualmente los mismos hogares los que experimentan varios periodos de pobreza transitoria seguidos y, por tanto, los podamos identificar como *recurrentes* o que, en cambio, esta situación no se repita en un mismo hogar - véanse los argumentos en este sentido que aportan Gardiner y Hills (1999). Todo ello tiene gran importancia tanto para la medición de la pobreza y la privación como para el diseño de políticas públicas adecuadas que pretendan desarrollar la *prevención* de la exclusión para los colectivos más vulnerables y/o mejoren la capacidad de *promoción* hacia fuera de ella de los que ya se encuentran atrapados, como indica Ravallion (1996).

En este trabajo se presenta un diagnóstico de la magnitud, las características y la evolución de la pobreza infantil en España comparándola con lo que se observa en otros países de la Unión Europea hasta fechas muy recientes, completando así las aportaciones de otros estudios que analizaron la situación hasta principios de este siglo. El objetivo de esta *fotografía* de la pobreza no es otro que tratar de explicar la evolución y la caracterización de la pobreza infantil, a través de los datos sobre la evolución demográfica, el mercado de trabajo y el gasto social. Trataremos pues de buscar las razones tanto demográficas, socioeconómicas y de políticas públicas que en las últimas décadas han propiciado o, al menos no han evitado, que en las postrimerías de la primera década del siglo XXI uno de cada cuatro niños en España esté por debajo del umbral de la pobreza.

El trabajo se organiza del siguiente modo. En un primer apartado, discutimos algunas de las implicaciones de las decisiones metodológicas más importantes cuando pretendemos medir el bienestar individual en el caso de la infancia. En el segundo apartado presentamos el diagnóstico sobre la pobreza infantil en España y analizamos su evolución y caracterización en los últimos años. En el tercer apartado tratamos de conectar la evolución del ciclo económico, del mercado de trabajo y del diseño y alcance de las políticas públicas sobre los resultados de pobreza infantil observados. El último apartado ofrece una breve relación de conclusiones.

2. ALGUNOS ASPECTOS METODOLÓGICOS IMPORTANTES EN LA MEDICIÓN DE LA POBREZA INFANTIL

El estudio de la pobreza infantil implica la consideración por parte del investigador de algunos aspectos metodológicos que no sólo constituyen elecciones meramente técnicas, sino que suelen llevar implícitos juicios de valor que han de ser detallados en cualquier análisis de la pobreza. Lejos de una exposición pormenorizada de los mismos, nuestro interés aquí se centra en destacar los aspectos que pueden afectar significativamente a la valoración específica de la pobreza infantil, de cara a una correcta interpretación de los resultados de cualquier análisis empírico sobre el tema.

Una primera decisión que han de tomar los trabajos de investigación sobre pobreza cuando se plantean la medición del bienestar individual a través de una sola variable es si es más conveniente utilizar información de renta o de gasto del hogar. En términos conceptuales, la literatura de distribución de la renta, en general, ha considerado la renta como mejor indicador que el gasto siguiendo la reflexión de Atkinson (1998) de que la renta supone *un derecho individual a un mínimo de recursos* con los que el individuo, posteriormente, decide sobre lo que son sus necesidades. El uso del gasto se identifica, en cambio, con una medición a posteriori de hasta qué grado el individuo *disfruta efectivamente de un nivel de vida mínimo*.

En todo caso, el importante peso de los elementos transitorios en algunos ingresos, así como la gran dependencia de la renta respecto del momento en que su perceptor se encuentra dentro del ciclo vital, hacen que si nuestro interés se centra en conocer la posición de los individuos en un plazo más amplio que el periodo anual habitual de las encuestas de hogares, una noción de renta permanente parezca más indicada. Este razonamiento y la dificultad de obtener información de largo plazo sobre los individuos han llevado a algunos autores a defender el empleo del gasto corriente como indicador más adecuado¹. Los argumentos a favor y en contra de esta elección son muchos y no es nuestro objetivo discutirlos aquí². Consideremos únicamente que las consecuencias de esta decisión han de tomarse especialmente en cuenta cuando nos ocupamos de un grupo demográfico específico, ya que, probablemente, lo que llamamos las *necesidades* de los hogares y las *preferencias* cambien a lo largo del ciclo vital. Así, en el análisis de la pobreza infantil en particular, esta decisión podría tener relevancia en la importancia relativa de este grupo demográfico entre los pobres. De hecho, la principal desventaja del gasto es su mayor dependencia de las pautas de consumo del individuo o grupo considerado –destaca la mayor austeridad de los jubilados–, no siendo siempre correcta la asociación entre un bajo nivel de gasto y la escasez de medios. Existen, en todo caso, argumentos para considerar que el gasto, sobre todo en productos de consumo y disfrute estrictamente infantil o en aquellos íntimamente relacionados con actividades de ocio familiar, pueda ser un buen indicador del bienestar real de los niños. A pesar de su interés, sin embargo, esta propuesta se enfrenta a la dificultad de que cada unidad monetaria de gasto familiar tiene las mismas implicaciones sobre el bienestar permanente del niño cualquiera que sea su naturaleza³.

En cualquier caso, es habitual en el trabajo empírico que de esta elección entre ingreso y gasto, al margen de los aspectos teóricos, surjan otros elementos de discusión relacionados con cuestiones de índole más práctica, referidas a la calidad de la información. En este caso, la renta goza de la ventaja de sus mayores posibilidades de comparación internacional, razón que explica que sea ampliamente utilizada en estudios comparados, mientras que en los trabajos centrados en un único país en ocasiones se recurre al gasto por mostrar una mayor fiabilidad que el ingreso en las encuestas de hogares.

Para medir la pobreza infantil la elección de una unidad de análisis que tenga en cuenta que los individuos se agrupan en hogares con los que comparten totalmente sus presupuestos es claramente obligada. Así, partiendo de la información recogida en los hogares, se asigna a cada niño su participación en el total de ingreso o gasto del hogar. Esta consideración del hogar como unidad primaria de análisis, con independencia de si el interés final se centra o no en el individuo, tiene varias implicaciones. Por un lado, no todos los

1. Véase, por ejemplo, Slesnick (1991 y 1993).
2. Para un análisis detallado de los argumentos a favor y en contra del uso del gasto y del ingreso y de las implicaciones de su uso en la medición de la desigualdad y la pobreza desde un punto de vista estático y dinámico en España véase Gradín et al. (2008a).
3. Claramente, los gastos de naturaleza más bien inversora no son percibidos por el niño como beneficiosos a corto plazo a pesar de que muchos serán necesarios para que alcance un determinado nivel de bienestar a medio y largo plazo.

individuos tienen las mismas necesidades, y esto es especialmente importante cuando nos ocupamos de la pobreza infantil. Por otro lado, si los individuos comparten el presupuesto familiar debe tenerse en cuenta la existencia de economías de escala derivadas del consumo conjunto de determinados bienes (por ejemplo en vivienda, calefacción, luz, etc.), de modo que su coste no aumente de forma proporcional al número de miembros del hogar. El empleo tan habitual de magnitudes *per cápita* representa el caso extremo en que estas economías de escala no son consideradas. El otro caso extremo lo constituye el uso de la renta total del hogar sin consideración alguna del número de miembros que lo integran. Entre ambos extremos existen muchas posibilidades, recogidas en diversas *escalas de equivalencia* que transforman la renta del hogar en renta ajustada o equivalente, permitiendo así la comparación entre hogares de distinto tamaño y composición.

El problema de cómo determinar en la práctica cuál es la economía de escala a utilizar se suele resolver básicamente mediante el empleo de escalas de equivalencia construidas ad hoc. Así, el método más empleado en el trabajo empírico es la utilización arbitraria de una determinada escala de equivalencia, en la que se conceden ponderaciones diferentes a los distintos miembros del hogar. La escala de equivalencia más utilizada a nivel internacional es la escala OCDE que da una ponderación 1 al primer adulto, 0.7 al resto de los adultos y 0.5 a los menores de 14 años. Una revisión de la misma, que trata de responder a la crítica de infravaloración de las economías de escala realmente existentes y que ha sido muy utilizada en trabajos sobre pobreza infantil, rebaja las dos últimas ponderaciones a 0.5 y 0.3, respectivamente, asignando menos necesidades tanto a otros miembros adultos del hogar como a los niños. Por otro lado, la escala McClements es habitualmente empleada por diversos organismos oficiales británicos, siendo su principal peculiaridad la gran diferenciación de ponderaciones que utiliza según las edades de los niños presentes en el hogar.

Como Coulter *et al.* (1992) concluyen, no existe una escala de equivalencia que sea mejor que las demás. Sabemos en cambio, que la elección de una u otra condicionará los resultados sobre la distribución y en ocasiones de forma crucial, como es el caso de la pobreza infantil, al modificar sustancialmente la posición relativa de los hogares con más miembros. Por ello es cada vez más habitual realizar algún tipo de análisis de robustez de los resultados ante distintas elecciones de la escala de equivalencia empleada. En esta línea se sitúa el método sugerido por Buhmann *et al.* (1988) y Coulter *et al.* (1992), generalizado por Cutler y Katz (1992), de parametrizar las escalas de equivalencia de forma que engloben todas las posibilidades. En el caso más simple, en que no hacemos distinción de pesos por edad de los miembros del hogar, la escala dependerá de un único parámetro, θ , que toma valores entre 0 (renta total) y 1 (renta per cápita), de modo que cuanto menor sea su valor, más alcance tendrán las economías de escala. Como apuntaron los propios Buhmann *et al.* (1988), la ventaja de este sencillo modelo paramétrico es que la mayoría de las escalas de equivalencia utilizadas en el trabajo empírico pueden ser caracterizadas por algún valor de θ , lo que hace que el análisis de sensibilidad antes mencionado sea mucho más sencillo y completo⁴. Cabe destacar que la utilización del punto intermedio de esta escala en la literatura de pobreza, $\theta = 0.5$, ha sido también muy habitual en los trabajos empíricos y especialmente en aquellos sobre pobreza infantil.

En este trabajo utilizamos las recomendaciones del Consejo de Laeken y elegimos utilizar el ingreso para medir el bienestar económico de los niños así como la escala de equivalencia de la OCDE modificada para poder comparar adecuadamente nuestros resultados con los obtenidos por Ayala *et al.* (2006).

3. TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS Y BIENESTAR INFANTIL EN ESPAÑA

Desde la muerte de Franco en 1975, España ha experimentado una gran transformación política y socioeconómica, que, a través de distintos canales, ha afectado al bienestar de la

4. En particular, diferentes estimaciones muestran que la tan utilizada escala OCDE equivale a un valor de θ en torno a 0.75. Ver, por ejemplo, Buhmann *et al.* (1988), 0.73, Duclos y Mercader-Prats (1999), 0.77 para España y 0.76 para el Reino Unido, Jenkins y Cowell (1994), 0.75 para el Reino Unido. En el caso de las escalas McClements, los valores son algo inferiores: Duclos y Mercader-Prats (1999), 0.71 para España y 0.68 para el Reino Unido y Jenkins y Cowell (1994), 0.67 para el Reino Unido.

infancia. Los niveles de bienestar medios, aproximados por la renta real per cápita por hogar, registraron un incremento neto del 35 por ciento entre 1973 y 1989, siendo incluso mayor el incremento entre 1989 y la actualidad. En este contexto de crecimiento, los análisis centrados en conceptos absolutos de pobreza nos indican que su incidencia en España se ha reducido, al haberse producido un claro aumento de las posibilidades de acceso a bienes de consumo en el conjunto de la población. En concreto, para los niños, Cantó y Mercader-Prats (2002) obtienen que utilizando un umbral de ingreso absoluto definido para 1973 y actualizándolo por la inflación, la pobreza infantil se redujo un 13 por ciento durante los años setenta y un 34 por ciento en la siguiente década. Este enfoque, en cualquier caso, no refleja la situación económica diferencial de los niños respecto a otros grupos demográficos. Como indican Ayala *et al.* (2006), el reto social básico de los países desarrollados consiste en conseguir que toda la población comparta los beneficios de la elevada prosperidad media, más que alcanzar un nivel de vida mínimo.

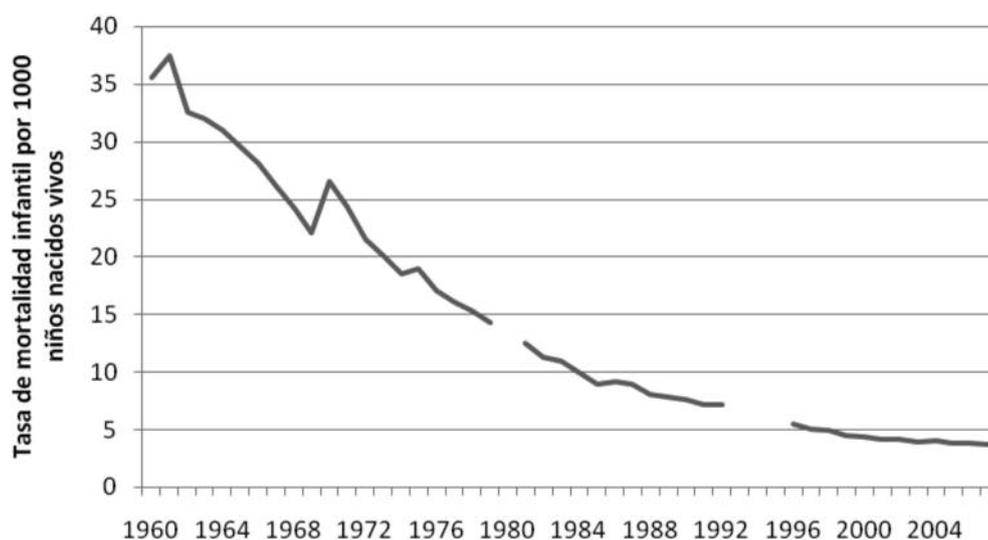
Antes de adentrarnos en el análisis monetario de la pobreza infantil es interesante repasar la evolución de varios indicadores no monetarios del bienestar infantil durante un periodo de profundos cambios políticos y socioeconómicos. En España, especialmente durante los años comprendidos entre finales de los años ochenta y la década de los noventa, se produjeron mejoras muy sustanciales de todos los indicadores no monetarios de bienestar de la infancia. Como indican Cantó y Mercader-Prats (2002), las tasas de mortalidad de niños menores de un año y menores de cinco se dividieron por cinco entre 1960 y 1992 y desde entonces se han mantenido a un nivel muy bajo. Estas autoras señalan también que el índice de escolarización, tanto en primaria como en secundaria, aumentó significativamente durante los años setenta y ochenta: la tasa neta de escolarización de la educación primaria aumentó del 85 por ciento en 1965 al 100 por cien en 1985, mientras que en educación secundaria se incrementó en más de un 300 por ciento pasando del 26 por ciento en 1965 al 90 por ciento en 1992. Durante los últimos años, como se puede observar en la Figura 1A y en la Figura 1B, las tasas de mortalidad infantil se ha mantenido a niveles bajos y las tasas de escolarización a niveles altos, aunque tal como muestra la Figura 2 para finales del siglo pasado y comienzos del actual, se está produciendo un aumento significativo de la tasa de abandono escolar, en contraste con lo que se observa en otros países de la Unión Europea.

Destacan también otros hechos respecto a la estructura de la población y el contexto demográfico español. Durante las últimas décadas se ha producido una disminución gradual del peso de la población infantil en la población total debido a la fuerte disminución

FIGURA 1A

Evolución de la tasa de mortalidad infantil en España 1960-2007

Fuente: Eurostat, ESSPROS, 2008

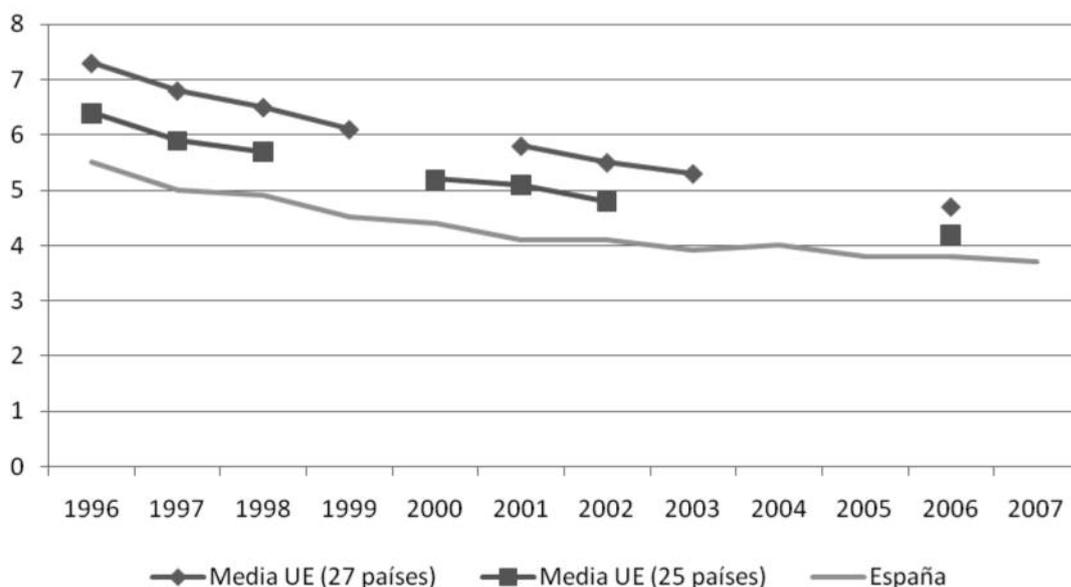


NOTA: Ratio del número de muertes de menores de un año durante el año y el número de nacidos vivos ese año (tantos por 1000 nacidos vivos).

FIGURA 1B

Evolución de la tasa de mortalidad infantil en España 1960-2007

Fuente: Eurostat, ESSPROS, 2008

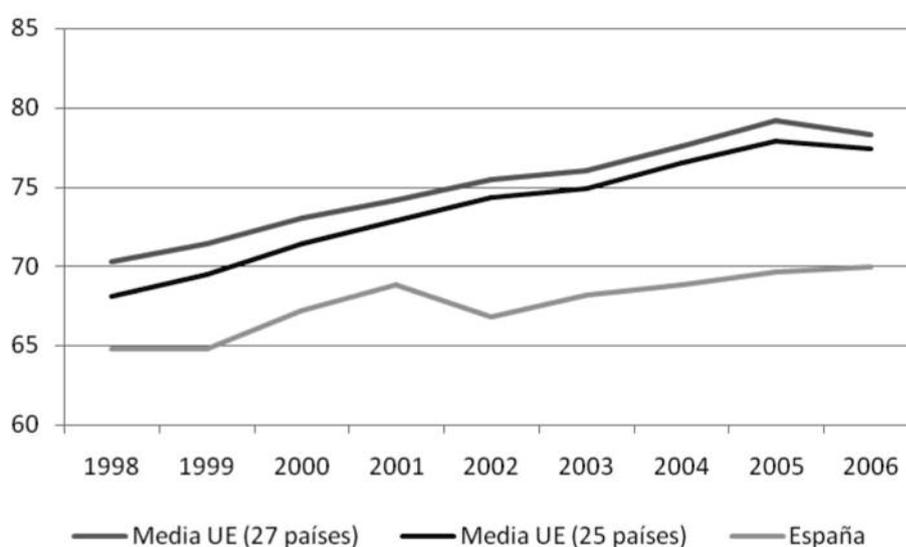


NOTA: Ratio del número de muertes de menores de un año durante el año y el número de nacidos vivos ese año (tantos por 1000 nacidos vivos).

FIGURA 2

Evolución en la tasa de escolarización de individuos que han alcanzado los 18 años, 1998-2006

Fuente: Eurostat, ESSPROS, 2008



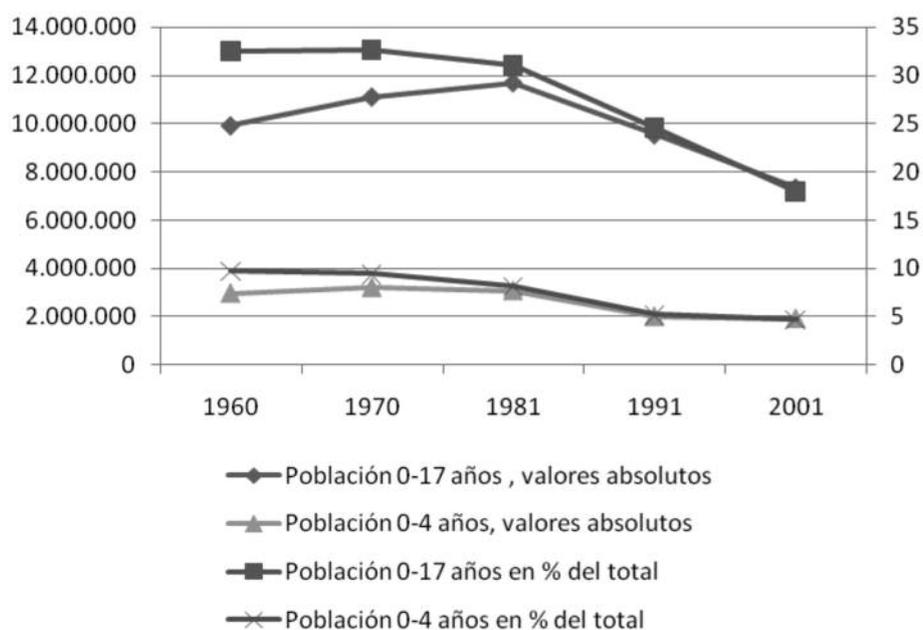
NOTA: Este indicador es el porcentaje de todos los individuos de 18 años que están todavía escolarizados. Indica el número de personas jóvenes que no han abandonado el sistema educativo esforzándose para incrementar su capital humano a través de la educación, incluye tanto a los que están en un proceso normal de alcanzar mejor nivel educativo como a los que continúan repitiendo algún curso anterior.

de la natalidad y al retraso en la edad de emancipación juvenil que se ha venido produciendo desde finales de los años ochenta. Si se revisan las estadísticas más recientes podemos comprobar que una gran mayoría de jóvenes españoles retrasan hasta cerca de los treinta años de edad la emancipación y que durante los años noventa del pasado siglo las tasas de natalidad en España han sido las más bajas de todos los países de la UE, si exceptuamos el caso de Italia. Esta tasa era de 1,3 hijos por mujer en 2003 - INE (2004a) y

Eurostat (2005). De hecho, como se aprecia en la **Figura 3**, en el último censo realizado por el INE (2001) el porcentaje de niños menores de 18 años apenas rozaba el 18 por ciento de la población y los menores de 5 años eran el 4,7 por ciento, mientras que veinte años antes ambos porcentajes se duplicaban.

FIGURA 3
Evolución del peso poblacional de los niños en la población, España, 1960-2001

Fuente: INE, Censo



En su estudio sobre la situación de los jóvenes en la Unión Europea Iacovou y Berthoud (2001) subrayan que en España sólo el diez por ciento de las mujeres entre 21 y 25 años tiene hijos mientras que en el Reino Unido o Suecia este porcentaje supera el veinticinco por ciento. En la búsqueda de razones para esta situación, Martínez y Ruiz-Castillo (2002) analizan la tardía emancipación juvenil y concluyen que la situación laboral de los jóvenes y el coste de la vivienda en la región en la que habitan están claramente relacionados con su decisión de abandonar el hogar de los padres. De hecho, Ahn y Mira (2001) observan que la falta de empleo estable es un factor importante que obliga a muchos jóvenes en España a retrasar la edad de emancipación y de tenencia de los hijos. Claramente, como señala Sven Reher (1998), al igual que en otros países mediterráneos, en España la familia es contemplada como una institución que amortigua los efectos de las condiciones adversas en el mercado de trabajo, por lo que un trabajo estable, el acceso a una vivienda adecuada y la emancipación juvenil son sucesos entrelazados y fuertemente correlacionados en este contexto sociocultural.

A pesar de que esta solidaridad y protección pueda ser buena, Cantó y Mercader-Prats (2001) advierten de que también tiene un coste social importante. Estas autoras indican que la baja tasa de pobreza juvenil que se observa en España durante los años noventa esconde una prolongada dependencia de los jóvenes de su progenitores, a la vez que en el caso de jóvenes empleados que viven en hogares de baja renta se observa también cierta dependencia económica del hogar de sus ingresos. Todo ello produce un retraso en la edad a la que las nuevas generaciones de españoles deciden tener hijos. Estos argumentos nos permiten vislumbrar en qué medida el fenómeno de la baja tasa de natalidad puede esconder un potencial de pobreza infantil que no se concreta al optar los jóvenes por retrasar la época de procreación hasta alcanzar una mejor situación económica.

En todo caso, a lo largo de los años 90 se observan algunos cambios en la tendencia de la tasa de natalidad, especialmente a partir de 1996. Como se constata en las

FIGURA 4
Evolución de las tasas de fertilidad en España, 1975-2006

Fuente: INE. Número de niños nacidos por cada 1000 mujeres

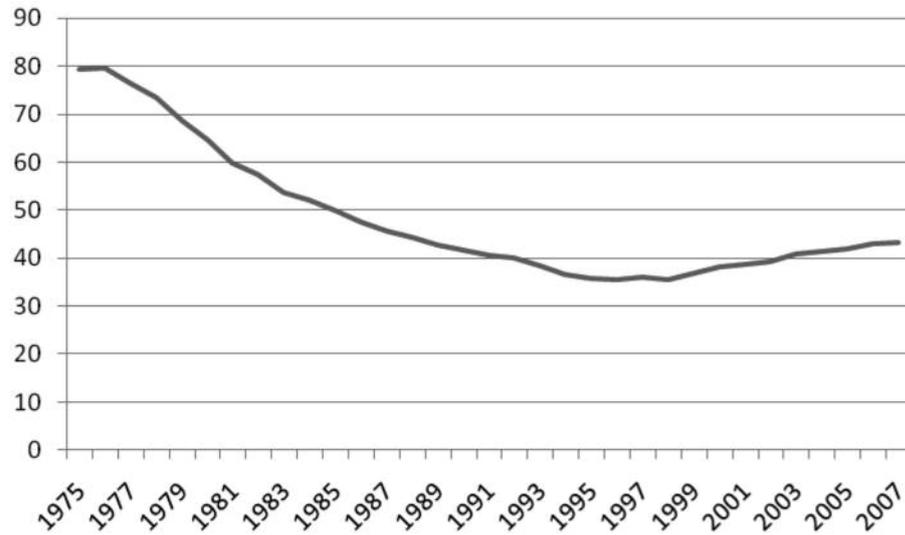
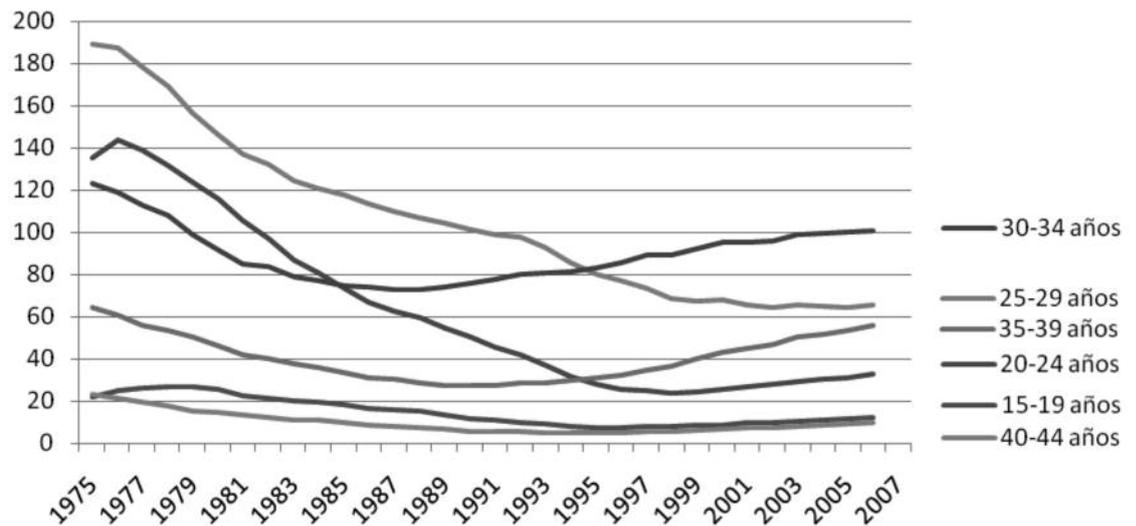


FIGURA 5
Evolución tasas de fertilidad por edad de la madre en España, 1975-2006

Fuente: INE. Número de niños nacidos por cada 1000 mujeres del grupo de edad correspondiente.



Figuras 4 y 5 las tasas de fertilidad en España se estabilizan o incluso crecen ligeramente para algunos grupos de edad, ya que, a partir de esa fecha, se inicia un incremento en la fertilidad de las mujeres de más de 35 años y se mantiene el ya iniciado unos años antes por las de edades entre 30 y 34 años. De todos modos, durante todo ese periodo, la fertilidad de las menores de 30 siguió cayendo fuertemente hasta 2001, aunque parece que se ha estabilizado desde entonces. En un contexto de incremento, aunque ligero, de la natalidad en nuestro país sería interesante analizar la situación económica de las familias jóvenes que tienen hijos. Este análisis resultaría interesante para poder prever la evolución de la pobreza infantil en años futuros, ya que si las expectativas de mejora económica de los adultos que estas familias tenían al decidir procrear no se concretaran como resultado, por ejemplo, de una situación de desempleo de algún miembro del hogar a raíz de la actual de crisis económica, la llegada tardía de niños a hogares vulnerables no hará sino promover el aumento de la tasa de pobreza infantil en los próximos años.

4. LA DIMENSIÓN, EVOLUCIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

Los estudios internacionales sobre pobreza infantil que utilizan la información de microdatos de hogares sugieren que, en general, los niños (los menores de 18 años según la definición de UNICEF) están sobre-representados entre los pobres en muchos países de la OCDE⁵. La propia Comisión Europea en su informe de 2004 (European Commission, 2004) indicaba que la incidencia de la pobreza en los niños (menores de 16 años) era más de un 25 por ciento superior a la de toda la población en su conjunto. Posteriormente, los resultados de un informe más reciente en 2008 (European Commission, 2008) indican que la pobreza infantil sigue suponiendo un grave problema en Europa, donde un 19 por ciento de los niños viven por debajo del umbral de la pobreza mientras que entre los adultos esta tasa se reduce al 16 por ciento. Debemos señalar que, en todo caso, la incidencia de la pobreza entre los niños varía mucho entre los países industrializados, tal como señalan Bradbury y Jäntti (2001) o el informe de UNICEF (2005)⁶. En concreto, Noruega y Finlandia son los países con menor pobreza infantil, con tasas que no superan el 3 por ciento, que contrastan con las de países como Estados Unidos y México, con cifras por encima del 20 por ciento. El informe, de todos modos, subraya que su hallazgo clave no es la comparación de las tasas de pobreza infantil entre países sino la constatación de que la tasa ha aumentado en la mayoría de las economías desarrolladas durante la década de los noventa. De hecho, la proporción de niños que viven en la pobreza se incrementó en 17 de los 24 países analizados en el informe. En esta misma línea, el informe de la Comisión Europea (2008) con datos de 2005 indica que las tasas de pobreza infantil en España, Italia, Portugal e Irlanda superan claramente tanto las de los adultos como la tasa de pobreza infantil media de la UE, y resalta que no se encuentra una misma ordenación basada en la renta per cápita del país.

Los resultados de Cantó y Mercader-Prats (2002) sobre la evolución de la pobreza infantil en España desde 1973 hasta 1995 indican que, sorprendentemente, y en contraste con la evolución de las tasas de pobreza relativa de otros grupos demográficos, la pobreza infantil en España se mantiene prácticamente constante durante más de veinte años. Este resultado se mantiene cualquiera que sea la variable utilizada para medir el bienestar: renta o gasto. Con la primera de esas variables la tasa de pobreza infantil experimenta un pequeño incremento durante la década de los noventa mientras que con la segunda la tasa resulta ser fundamentalmente estable.

El trabajo más reciente sobre pobreza infantil en España es el realizado por Ayala *et al.* (2006) para los años noventa y los primeros años de este siglo. Estos autores encuentran que la tasa de pobreza infantil, sea cual sea el umbral, la escala de equivalencia o la fuente utilizada, es mayor que la de la media de la población. Así, en 2001, uno de cada cuatro niños vivía con rentas inferiores al umbral de la pobreza. Este carácter diferencial es especialmente acusado 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 periodo desde 1994 a 2001, lo que indica que los niños no han sido los más beneficiados del ciclo expansivo vigente desde la década de los noventa. De hecho, en un contexto de relativa estabilidad de las tasas de pobreza del conjunto de la población, se ha producido un empeoramiento de la situación de las familias con hijos.

En este trabajo hemos recopilado la información de varias encuestas recientes y ofrecemos resultados de la tasa de pobreza infantil desde 1994 a 2007 y su comparación con la tasa de pobreza de los adultos (Figura 6). Como se puede observar, la incidencia de la pobreza en los menores es claramente mayor que en los adultos entre 18 y 65 años y esta diferencia se ha ido incrementando, además, en el tiempo. En concreto, en 1994 el porcentaje de pobres entre los niños era un 26 por ciento mayor que entre los adultos y en 2001 esta tasa pasó a ser de un 50 por ciento mayor. Es interesante resaltar el resultado de Ayala *et al.* (2006) respecto de las diferencias entre niños en edad escolar, de 6 o más

5. Véase Bradbury y Jäntti (2001), Cantó y Mercader-Prats (2002), Rainwater and Smeeding (2003), D'Ambrosio y Gradín (2003), Micklewright (2004), UNICEF (2005, 2007) o, muy recientemente, Corak, Fertig y Tamm (2008).

6. Este estudio utiliza como línea de pobreza el 50% de la mediana de los ingresos en los hogares.

años, frente a la situación de los menores de esa edad. Estos autores encuentran una peor situación de los primeros en comparación con los segundos que puede estar justificado por los programas de ayudas a las familias con hijos menores de 3 años, la deducción por maternidad a las madres trabajadoras o la reducción por hijo menor de esa edad en el IRPF. De todos modos, es posible también que en este resultado pueda influir una creciente sensibilidad de las decisiones de fecundidad de las familias a su nivel de renta. Como se puede observar en la Figura 6, durante el periodo entre 1998 y 2004, con todos los límites que impone la comparación de diferentes fuentes se produjo un fuerte incremento de las tasas de pobreza de los mayores de 65 años haciendo que este grupo demográfico supere en casi cinco puntos la tasa de pobreza infantil en los últimos años.

Si realizamos un análisis de incidencia relativa comparando la incidencia de la pobreza de cada grupo demográfico con el individuo medio podemos ver cómo en 2007 la incidencia relativa en los niños es un cuarenta por ciento mayor que en los adultos entre 18 y 65 años aunque también alrededor de un 15 por ciento menor que en los mayores de 65 años. La evolución temporal de la incidencia de la pobreza en los niños resulta, por tanto, alta y creciente entre 1994 y 1999 y alta y estable desde entonces hasta 2007.

Si comparamos estos resultados de tasas de pobreza infantil en España con los que se obtienen para otros países europeos podemos observar que, como ya indicaban Ayala *et al.* (2006), España registra junto con Portugal y Reino Unido las tasas más altas de pobreza infantil de la Unión Europea de los 15.

Buena parte de la evidencia empírica disponible coincide en señalar que, además de los jubilados, son las familias monoparentales y las parejas con hijos las que, en el contexto europeo, tienen el mayor riesgo relativo de pobreza. Ambos grupos eran ya señalados por Cantó y Mercader-Prats (2002) como los de mayor riesgo de pobreza infantil para la década de los ochenta, aunque en aquel momento era marcada la diferencia entre los hogares con tres o más hijos frente a los de menos y la relevancia poblacional del grupo de los hogares monoparentales era menor que en la actualidad. En este sentido, cualquier intento de convergencia con la Unión Europea en términos de tasas de pobreza pasa por el desarrollo de

FIGURA 6
Evolución tasas de pobreza infantil y adulta en España, 1993-2007

Fuente: INE, Panel de Hogares de la Unión Europea y Encuesta de Condiciones de Vida.

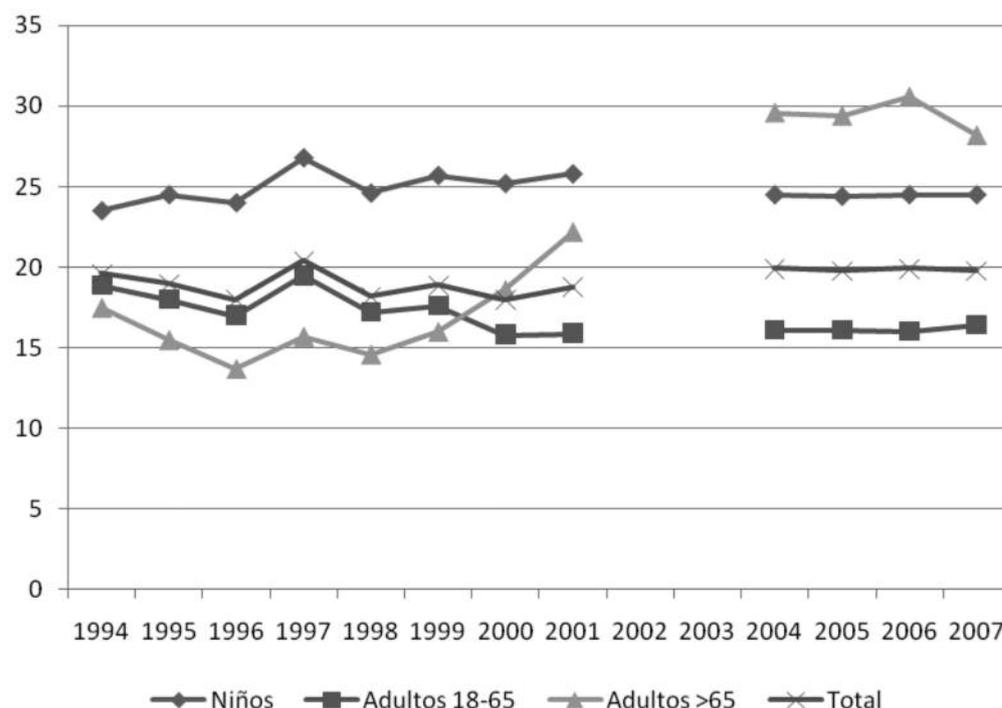
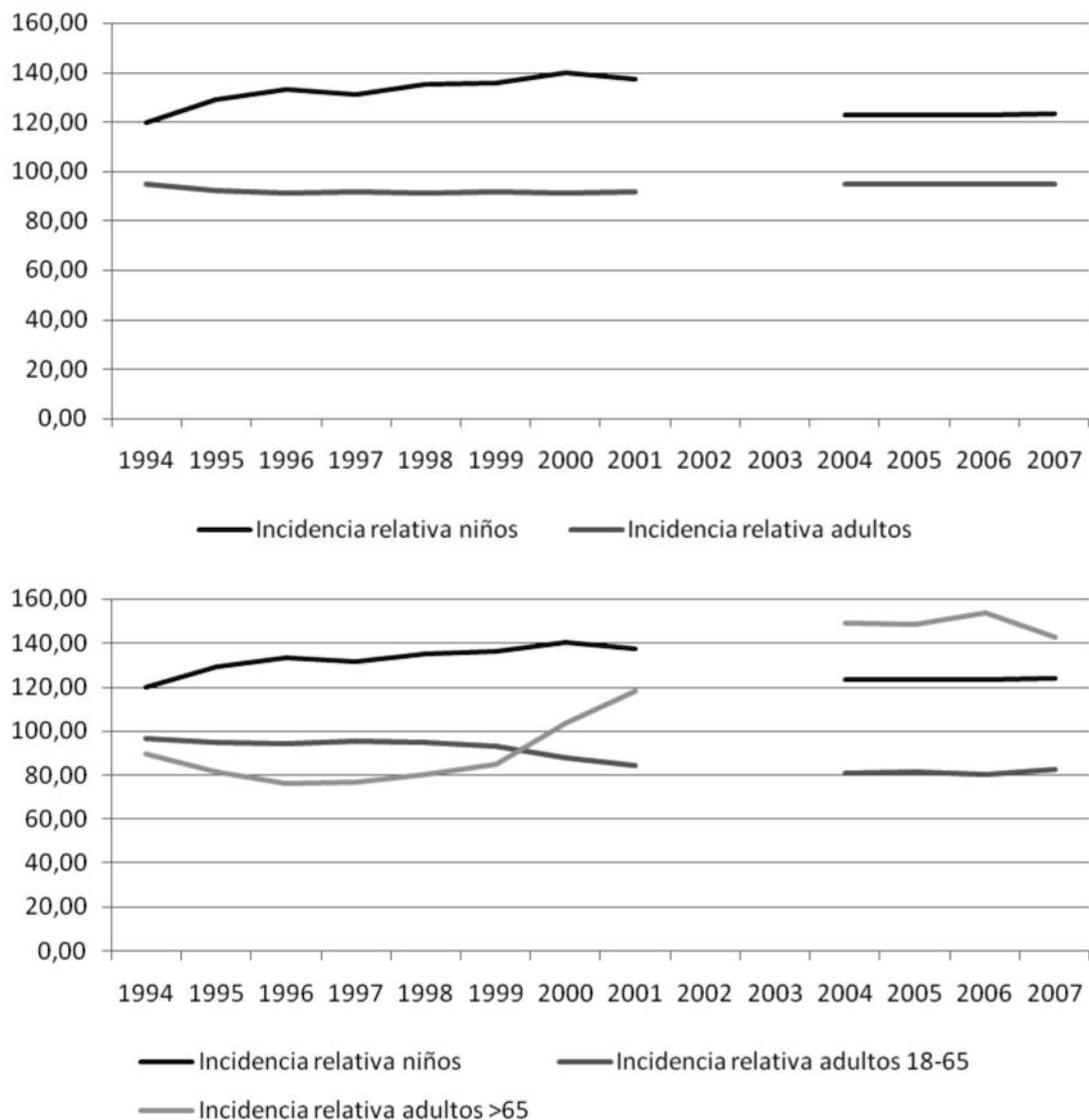


FIGURA 7**Incidencia relativa de la pobreza en niños y adultos, España, 1994-2007**

Fuente: INE, Panel de Hogares de la Unión Europea y Encuesta de Condiciones de Vida.



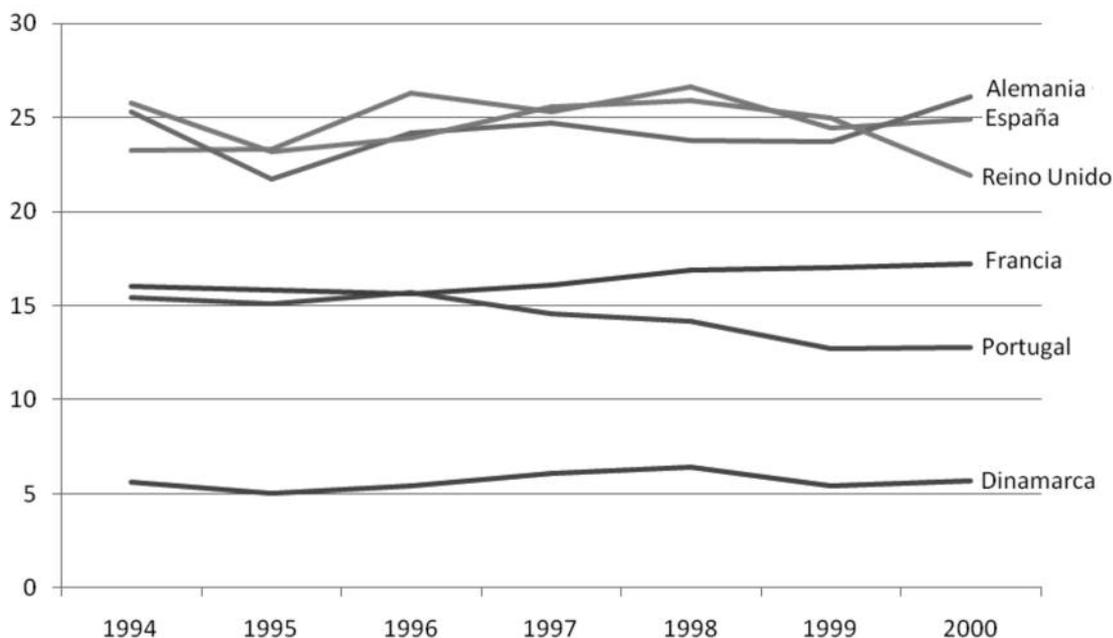
actuaciones específicas que mejoren la situación de estos tipos de hogar que, además, están aumentando su peso demográfico en la población española en los últimos años.

La Figura 9 detalla la incidencia de la pobreza por grupos demográficos y fuente principal de ingresos del hogar. Como se puede observar, de los niños que viven en hogares que se sustentan principalmente con prestaciones por desempleo más del 70 por ciento están por debajo del umbral de pobreza. Destaca que todos los niños que viven en hogares cuya fuente principal de ingresos no es el trabajo por cuenta ajena tienen tasas de pobreza relativamente altas o muy altas, lo que indica la estrecha conexión entre mercado de trabajo y pobreza infantil. El hecho, en cualquier caso, de que aun cuando la fuente principal de ingresos es el trabajo por cuenta ajena, la tasa de pobreza infantil sea del 18,7 por ciento, revela con claridad que el mercado de trabajo en el que se mueven los adultos no logra reducir significativamente la incidencia de la pobreza infantil en España.

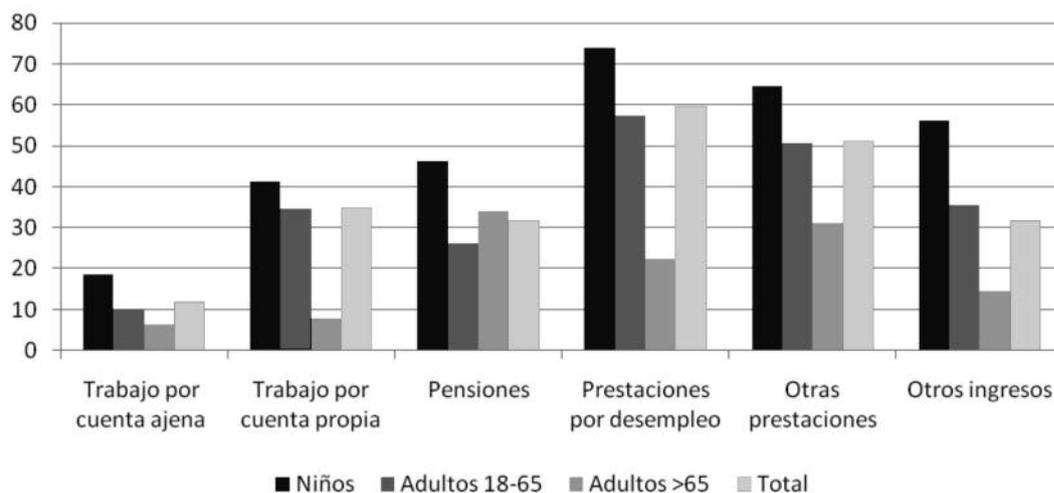
La incorporación de elementos dinámicos en el análisis de la pobreza infantil nos permite tratar de ir más allá de la fotografía de la situación de pobreza de los hogares con niños en España. En primer lugar, nos permite diferenciar la pobreza más crónica de la transitoria y, sobre todo, nos ayuda a comprender tanto las causas de la pobreza como las vías de salida de ella. Posibilita, además, el diseño de políticas públicas eficaces diferenciando las que

FIGURA 8**Evolución tasas de pobreza infantil en varios países europeos, 1994-2000**

Fuente: INE, Panel de Hogares de la Unión Europea. Datos de 1994-2000, contemporizando renta y características del hogar -véase Arranz y Cantó (2008).

**FIGURA 9****Caracterización de la pobreza en España: tasa de pobreza por fuente principal de renta del hogar, 2007**

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.



permiten proteger a los colectivos más vulnerables y las que facilitan que los hogares pobres encuentren una vía de salida a su situación. La investigación sobre la dinámica de la pobreza de las familias con niños en el contexto internacional se inició con el trabajo de Duncan *et al.* (1993) que analizaba datos de los años ochenta para ocho países desarrollados entre los que no se encontraba España. Más recientemente, Bradbury, Jenkins y Micklewright (2001c) incluyen a nuestro país en su trabajo sobre dinámica de la pobreza infantil realizado con datos de panel para siete países industrializados (Reino Unido, Alemania, Hungría, Rusia, Irlanda, Estados Unidos y España). Sus resultados avalan la idea de que los países con tasas de pobreza infantil muy altas, como el Reino Unido y Estados Unidos, también registran altas tasas de pobreza crónica. De hecho, es impactante que entre un 40 y un 45 por ciento de los niños británicos y norteamericanos experimenten algún año en la pobreza si consideramos una horquilla temporal de cinco años, como se

afirma en este trabajo. España aparece en este estudio como un país con resultados intermedios respecto a la cronicidad de la pobreza que resulta ser menor que en el Reino Unido pero mayor que en Alemania, por ejemplo⁷.

Otros trabajos más recientes centrados en el caso español como Cantó y Mercader-Prats (2002) indican que, durante el periodo entre 1985 a 1995, la persistencia de la pobreza era mayor para los niños que para los adultos menores de 65 años. Los resultados sobre dinámica de la pobreza para España presentados tanto por el informe del INE (2004b) como por Ayala *et al.* (2006) utilizando la información de un panel algo más largo que el que utilizaban las autoras anteriores apuntan a que, como sucedía durante los años ochenta y principios de los noventa, la pobreza infantil sigue siendo más crónica que la de los adultos. Incluso, durante los noventa la tasa de pobreza crónica de los menores de 18 años se sitúa por encima de la de los mayores de 65 años. La evolución de esta tasa, además, no permite vislumbrar una hipotética tendencia a la reducción en los años siguientes a 2001 para los que todavía no se dispone de suficiente información longitudinal.

Los trabajos realizados sobre el análisis dinámico de la pobreza como Ayala *et al.* (2006) y Cantó *et al.*, (2008) explotan el PHOGUE hasta 2001 y nos indican que la infancia en España presenta no sólo un mayor riesgo de pobreza que el conjunto de la población, sino también una probabilidad más elevada de encontrarse en esa situación en algún momento del tiempo. Los análisis realizados revelan que 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. Existe un mayor riesgo, por tanto, de que el mantenimiento de altos niveles de precariedad en la infancia, más a menudo que en el caso de otros grupos, pueda traducirse en dificultades sociales futuras. En todo caso, la medición de la cronicidad de la pobreza no es una tarea sencilla y no está exenta de crítica ya que, como discuten Cantó *et al.* (2008), la medición de la extensión de pobreza crónica, transitoria y recurrente para cualquier colectivo poblacional depende de forma crucial de qué opción metodológica se tome respecto del grado de cronicidad en la pobreza que supone formar parte del grupo de los crónicos y que, por tanto, permite diferenciar entre pobreza crónica y transitoria. En este aspecto, el trabajo de Cantó *et al.* (2008) subraya que España resulta ser un país que registra un alto porcentaje de pobres transitorios, también llamados de corto plazo, en comparación con países que tienen una tasa de pobreza similar e incluso con algunos que registran tasas de pobreza relativamente altas en el contexto europeo, como Portugal. En todo caso, más de un 40 por ciento de esta pobreza transitoria resulta ser recurrente, ya que los individuos que la experimentan registran dos o más episodios de pobreza durante siete años. Además, los resultados subrayan que esa pobreza transitoria y recurrente la experimentan fundamentalmente individuos en hogares cuyos sustentadores principales están en edad de trabajar. Esta evidencia diferencial del caso español justifica la realización de trabajos que estudien las implicaciones de los cambios en la regulación del mercado de trabajo – y muy especialmente en su flexibilización – sobre el bienestar de las familias que dependen de los ingresos laborales de individuos activos. Sobre todo, porque en el caso de nuestro país se puede comprobar que, por un lado, los individuos en hogares con niños sufren una mayor probabilidad de experimentar pobreza crónica que el resto pero también que, por otro lado, si experimentan pobreza más bien transitoria muchos de ellos lo hacen de modo recurrente.

En la Figura 10 realizamos una comparación de las tasas de pobreza infantil crónica (5 o más años por debajo del umbral de pobreza) para varios países de la Unión Europea. Los resultados indican que, de nuevo, Portugal y Reino Unido, los países que junto con España presentaban tasas de pobreza más altas durante los noventa, registran también las mayores tasas de pobreza infantil crónica. Sin embargo, si comparamos las tasas de pobreza transitoria tenemos que España registra un nivel extraordinariamente alto de pobreza transitoria, pero no de un solo año, sino de dos a cuatro años. Así, en un análisis de incidencia en comparación con los adultos, se comprueba que los niños españoles, junto con los británicos, registran una incidencia diferencial positiva de pobreza crónica de más de un 40 por ciento y también de pobreza transitoria, aunque, en este caso, algo menor, alrededor del 19 por ciento (Figura 11). De todos modos, de manera distinta a lo que sucede en otros

7. En todo caso, los datos utilizados en el trabajo de Bradbury, Jenkins y Micklewright (2001c) para España y en Cantó y Mercader-Prats (2002) no son los más adecuados en términos de analizar la pobreza persistente de medio y largo plazo, ya que los hogares permanecen en la encuesta únicamente durante dos años.

FIGURA 10

Tasas de pobreza infantil crónica y transitoria en varios países europeos, 1993-2001

Fuente: INE, Panel de Hogares de la Unión Europea. Datos de 1994-2000, contemporizando renta y características del hogar – véase Arranz y Cantó (2008).

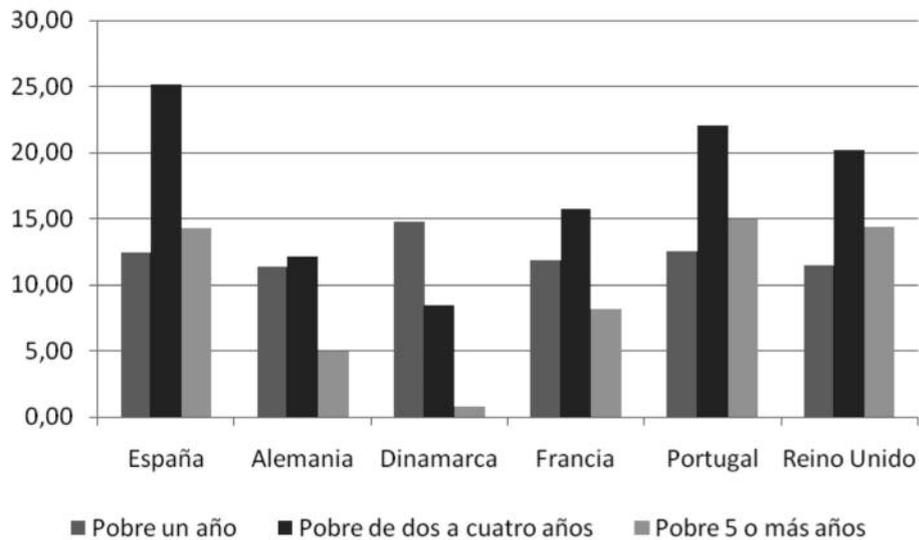
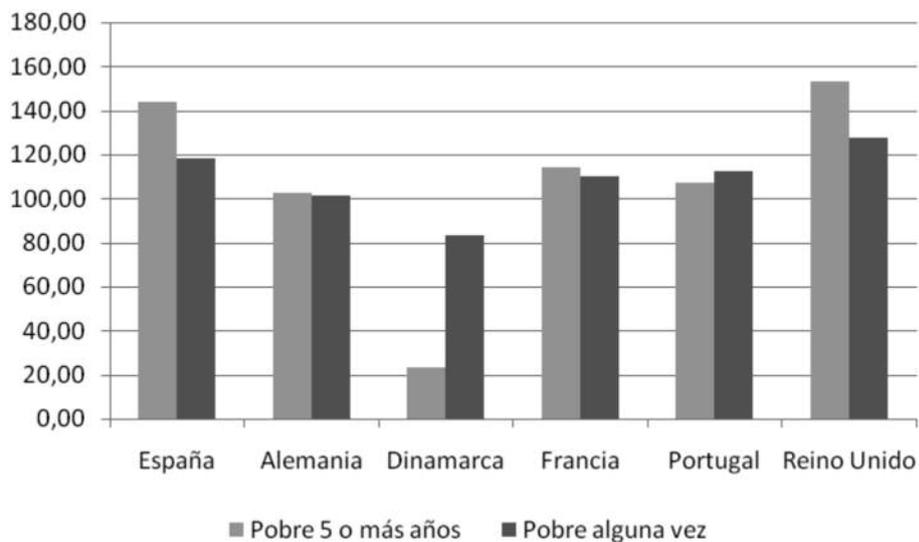


FIGURA 11

Incidencia relativa de la pobreza crónica y transitoria en los niños respecto de los adultos en varios países europeos, 1993-2001

Fuente: INE, Panel de Hogares de la Unión Europea. Datos de 1994-2000, contemporizando renta y características del hogar – véase Arranz y Cantó (2008).

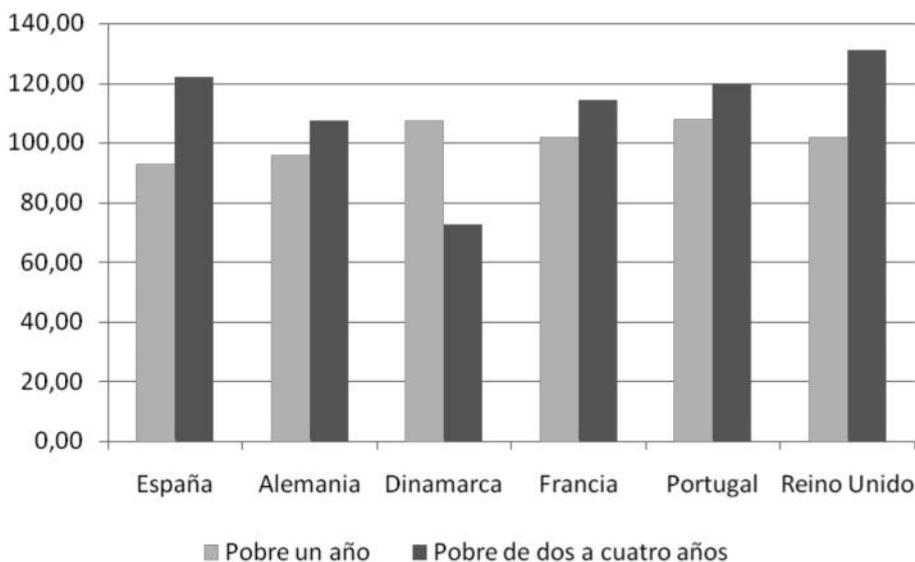


países donde la incidencia de la pobreza infantil transitoria es similar a la adulta, como Alemania o Francia, en el caso de España la pobreza infantil transitoria, en contraste con la adulta, es más recurrente y relativamente menos del tipo “once in a life-time poverty” o “pobre una sola vez durante un periodo largo” (Figura 12). El caso opuesto al español sería el de Dinamarca, donde la incidencia de la pobreza transitoria en los niños es claramente de este último tipo.

Todo lo anterior pone de manifiesto el riesgo diferencial de la infancia cuando el análisis se centra en la disponibilidad de un nivel de ingresos suficiente. Resulta muy relevante, por tanto, tratar de completar las valoraciones realizadas a partir de los indicadores de

FIGURA 12**Incidencia relativa de distintos tipos de pobreza transitoria en los niños respecto de los adultos en varios países europeos, 1993-2001**

Fuente: INE, Panel de Hogares de la Unión Europea. Datos de 1994-2000, contemporizando renta y características del hogar – véase Arranz y Cantó (2008).



pobreza monetaria con los resultados de las condiciones de vida de los niños. Este análisis lo realizan Ayala *et al.* (2006) de forma exhaustiva y sus estimaciones arrojan resultados relevantes para un diagnóstico más ajustado de la situación real de la infancia.

Fundamentalmente, nos 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 condiciones de vida. Presentan un riesgo de sufrir privación de necesidades básicas (una comida con carne, pollo o pescado 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 para la vivienda o problemas en las condiciones generales de ésta, dificultades en el entorno y problemas financieros. Estas estimaciones nos indican la existencia de un núcleo de pobreza consistente entre los hogares con niños de alrededor de un 10 por ciento que son pobres según criterios de renta y, además, sufren privación material lo que permite identificar un colectivo con un alto riesgo social sobre el que debemos guiar las actuaciones dirigidas a erradicar las formas de pobreza más arraigadas en los hogares con niños.

5. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y LA POBREZA INFANTIL

Los cambios económicos y demográficos que han tenido lugar en las últimas décadas en España también se han producido en mayor o menor medida en otros países desarrollados. Pese a ello, las tasas de pobreza infantil resultan ser significativamente diferentes en cada caso. Ciertamente, la incidencia de la pobreza infantil es el resultado de la compleja interacción entre factores económicos, demográficos y sociales y aquellos elementos relacionados con la intervención pública, donde juega un papel esencial el diseño y la intensidad protectora de los sistemas de protección social. Citando textualmente el informe de Unicef (2005): *“los niveles de pobreza infantil no son inevitables ni inmutables y reflejan las distintas políticas nacionales que interactúan con los cambios sociales y las fuerzas de mercado.”*

a) Las políticas públicas y la evolución de la pobreza infantil en España

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

El sistema impositivo tiene entre sus objetivos principales la búsqueda de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y, por tanto, ha de realizar una labor distributiva a favor de los que menos tienen. Hasta el momento, desgraciadamente, los trabajos que han abordado el análisis de la capacidad del sistema impositivo español para reducir la pobreza a través de microdatos han sido pocos, esencialmente por la falta de información estadística que proporcione información veraz sobre rentas brutas además de netas de los individuos en la información de hogares recogida en las encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística. De hecho, los trabajos que han abordado el análisis han debido realizar microsimulaciones de la primera para obtener la segunda o viceversa. Existen, en cualquier caso, tras cada una de las reformas realizadas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) español, y utilizando información generalmente de origen fiscal, algunos trabajos que han tratado de evaluar el impacto de las reformas sobre los distintos tipos de familias.

En general, como indican varios autores (Paredes, 2006 o Díaz de Sarralde *et al.*, 2006), todas las reformas del sistema fiscal español en los últimos años se sitúan en un contexto, por otro lado generalizado en los países de la OCDE, de bajada de tipos impositivos con una tendencia a la disminución de los tipos marginales máximos tanto en el impuesto sobre la renta personal, como en el impuesto sobre la renta de sociedades. Además, en muchos países se han tomado decisiones de política fiscal que han supuesto el aplanamiento de las tarifas del impuesto sobre la renta personal con la reducción del número de tramos. Todo ello lleva a que las pautas de reforma fiscal implementadas hayan mermado la recaudación, limitando invariablemente la capacidad redistributiva de la imposición sobre la renta personal y, con ello, del sistema fiscal en su conjunto. De este modo, las reformas del impuesto en España se enmarcan dentro de la tendencia generalizada a enfatizar el papel meramente recaudatorio del sistema impositivo, dejando la transformación activa de la distribución de la renta al ámbito de los gastos públicos.

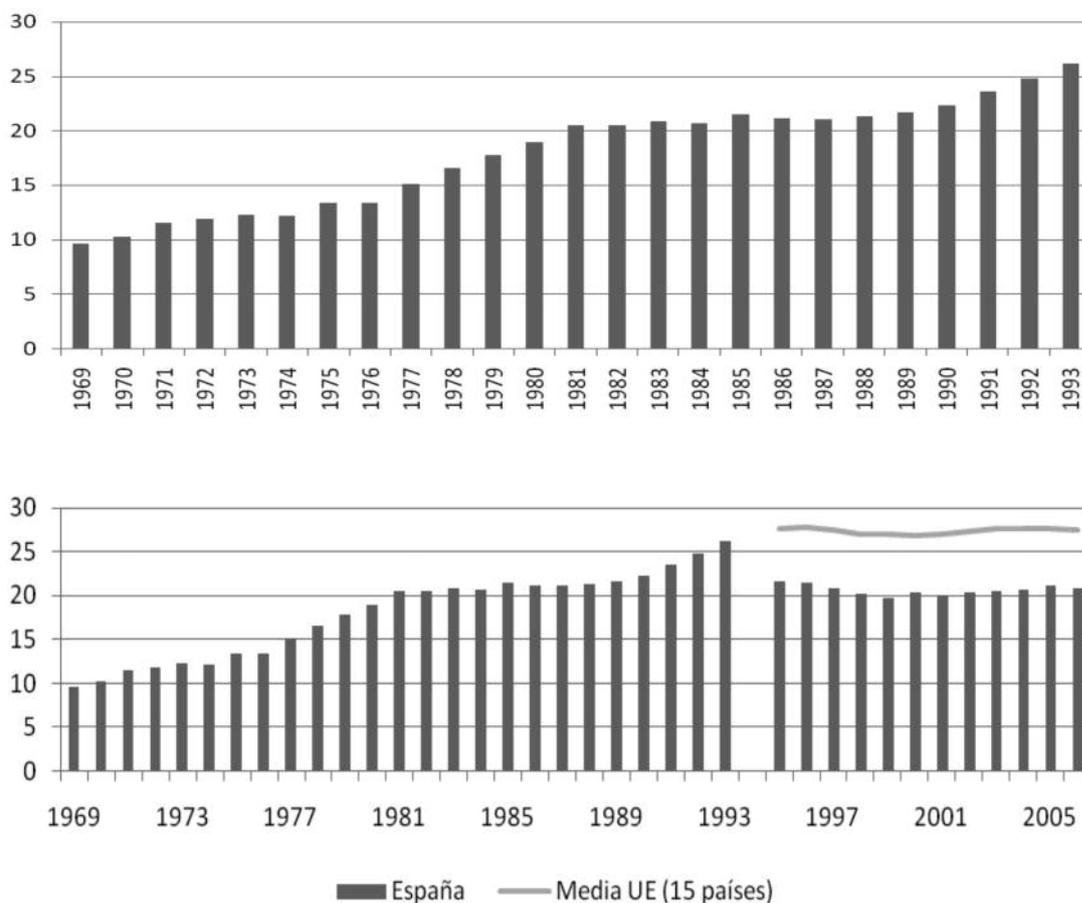
Castañer *et al.* (2004) evaluaron la reforma del IRPF introducida en 2003 y encontraron que, además de suponer un coste recaudatorio de aproximadamente un 15 por ciento, la reforma también redujo la capacidad redistributiva del impuesto en alrededor de un 9 por ciento. En este mismo trabajo se recopilan los estudios sobre los efectos de la reforma del IRPF que entró en vigor en 1999, los cuales coinciden en su efecto regresivo en términos de capacidad redistributiva del impuesto, con un coste recaudatorio similar al de 2003. En todo caso, debemos subrayar que estas cifras concretas de reducción de la recaudación y la capacidad redistributiva pueden variar dependiendo de la base de datos empleada para la simulación. Finalmente, la última reforma del IRPF realizada en 2007 también tuvo el efecto de reducir la recaudación aunque en un porcentaje ligeramente menor que las anteriores: alrededor del 6 por ciento (Díaz de Sarralde *et al.*, 2006). Es importante señalar las consecuencias que tiene para toda la población y no sólo la sujeta a tributación en el impuesto, el hecho de que una reforma impositiva implique pérdidas de recaudación. En general, la experiencia nos dice que ante reducciones en la recaudación de los principales impuestos del sistema fiscal se producirá una pérdida de la capacidad redistributiva del Estado hacia las rentas más bajas, ya que éstas no se benefician de reducciones de la fiscalidad vía impuestos y la bajada en el montante de recaudación indefectiblemente recortará, a corto o medio plazo, las prestaciones monetarias para los menos favorecidos.

En cuanto a los efectos diferenciales sobre las familias con hijos, la reforma de 2003, según el análisis de Pazos y Pérez (2004), no evitó que, en el caso de matrimonio y por la existencia de la declaración conjunta, se mantuviera un exceso de gravamen sobre el trabajo de las mujeres. Además, esta sobreimposición se produce independientemente de la existencia de hijos por lo que claramente desincentiva la participación de las mujeres en el mercado de trabajo a través de un aumento del coste de oportunidad de su trabajo remunerado, especialmente cuando tienen hijos. En efecto, los tipos efectivos de las mujeres casadas sin hijos son prácticamente iguales a los de las casadas con hijos mayores de tres años. Estos son muy superiores a los de las mujeres solteras sin hijos y aún mayores en relación a los de las mujeres solas con hijos. La sobreimposición sobre el trabajo de las mujeres casadas es consecuencia de las desgravaciones que se aplican a las rentas del sustentador principal en los matrimonios con un solo perceptor de rentas. En este sentido, estas autoras indican que para las mujeres con hijos menores de tres años la prestación-desgravación por maternidad introducida en 2003 disminuye estos desincentivos al trabajo inducidos por el sistema fiscal español. En todo caso, y aun siendo importante en comparación a las demás cifras de prestaciones y desgravaciones familiares, la medida parece insuficiente en relación a los gastos de guarderías y a las prestaciones por este concepto existentes en los países de nuestro entorno.

La reforma fiscal de 2007 se marcó como objetivo tratar de eliminar la falta de equidad en el tratamiento de las circunstancias personales y familiares derivada del mecanismo de reducción en base introducido por la reforma de 1999 y la actualización de los mínimos personales y familiares y los umbrales de tributación. Estos cambios, y según los resultados que ofrecen de Díaz de Sarralde *et al.* (2006), utilizando un ejercicio de microsimulación estática y sin comportamiento de los agentes, parece que mejoraron la situación fiscal de trabajadores y familias con hijos. En todo caso, en la evaluación de la reforma que realiza Paredes (2006) sobre la carga impositiva de las familias calculando los tipos medios efectivos por niveles de renta para las distintas categorías familiares, llega a la conclusión de que la reforma ha sido de escasa magnitud para todos y los que efectivamente reducen su carga impositiva se sitúan en los extremos de la distribución de rentas, mientras que los que la aumentan se sitúan en tramos intermedios. En el mismo sentido, Sanz *et al.* (2008) obtienen que los efectos de la reforma sobre la distribución de la renta son de magnitud muy reducida. Según sus resultados, aumenta levemente la progresividad del impuesto pero se produce un empeoramiento de la capacidad redistributiva por la pérdida de recaudación que implica la reforma. Respecto de la diferenciación del impuesto entre hogares con hijos frente a los que no los tienen, para todos los tipos de hogar el nivel de renta resulta ser un factor clave para saber si el impuesto reduce o aumenta la carga impositiva. Hasta cierto nivel de renta el nuevo IRPF aumenta la diferenciación de carga impositiva por hijos, favoreciendo a las familias que los tienen a través de una reducción de la carga impositiva algo mayor que el impuesto previo a la reforma.

En resumen, las reformas del sistema fiscal en la última década tienden claramente a enfatizar su objetivo de transformar el papel del impuesto en meramente recaudatorio, dejando la transformación activa de la distribución de la renta al ámbito de los gastos públicos. En todo caso, no debemos olvidar que sus consecuencias respecto de las continuas reducciones en la recaudación total del sistema impositivo tendrán, en particular respecto de los más desfavorecidos, un previsible efecto de reducción del poder distributivo del Estado a medio y largo plazo.

Pasando al ámbito de los gastos públicos, cuyo objetivo es también alcanzar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos, desde el cambio político a la democracia en los años setenta y hasta principios de los años noventa, en España se produjo un significativo incremento en el montante total de gasto público en prestaciones sociales en relación al PIB (Figura 13). El gasto social en España en porcentaje del PIB era 1973 del 12,3 por ciento y en los siguientes veinte años este dato se dobló, llegando a alcanzar, en 1992 (claramente impulsado también en ese año por el efecto del gasto en prestaciones por desempleo inducido por el deterioro de la actividad económica) el 24,8 por ciento del PIB, lo que refleja la rápida consolidación del Estado del Bienestar en España tras la llegada de la democracia. A partir de ese momento y hasta la actualidad, en cambio, la magnitud del gasto social se estanca ampliándose la brecha con la media europea y sin superar el umbral del 25 por ciento del PIB.

FIGURA 13**Gasto social en porcentaje del PIB, 1969-2006***Fuente: Barrada y Gonzalo (1997) y Eurostat, ESSPROS, 2008*

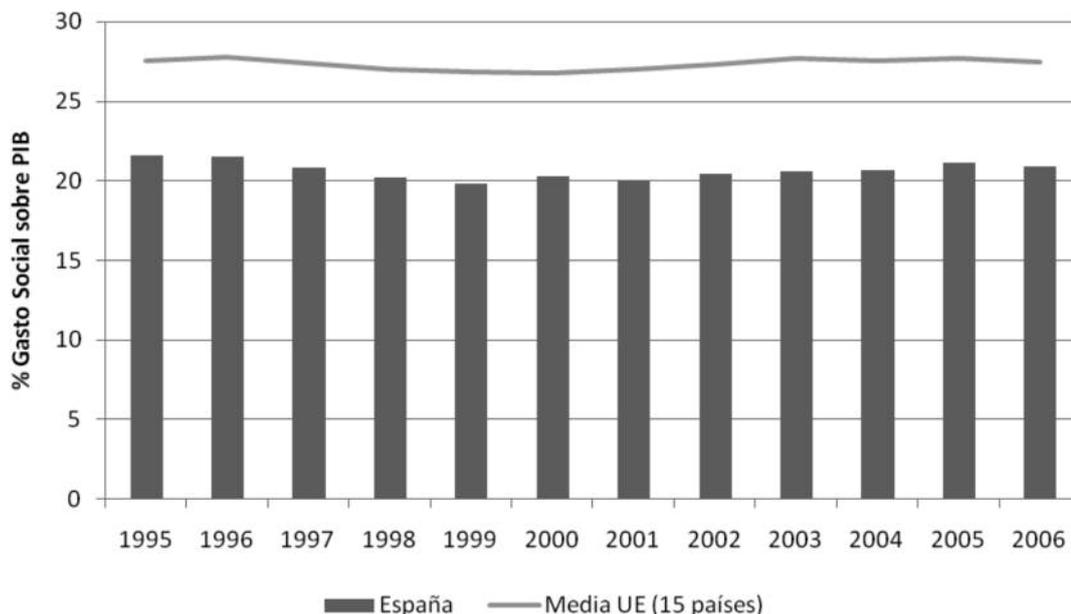
Si se observa la composición del gasto social a lo largo del tiempo se detecta que una parte muy importante del gasto se dedicó al aumento de las pensiones de la tercera edad (un 31,2 por ciento del total). La reforma de las pensiones llevada a cabo en 1985 aumentó el tiempo de cotización necesario para tener derecho a esta prestación pero también estableció una prestación relativamente más alta, especialmente la pensión mínima. En 1990 se creó, además, el sistema de pensiones no contributivas para asistir a la tercera edad y a las personas discapacitadas en situación de necesidad que no tuvieran derecho a la pensión contributiva. Tales cambios en el sistema de prestaciones a la tercera edad pueden tener algún impacto en la situación de bienestar de los niños, dado el aumento de casos en que las pensiones sostienen las rentas de tres generaciones, aunque el número limitado de casos hace que efecto no sea significativo. Otras prestaciones que pueden tener un efecto importante sobre el bienestar infantil son las de desempleo que, en el caso español, dada la notable sensibilidad de las cifras de empleo a los cambios de ciclo económico, han llegado a suponer un porcentaje muy importante del gasto social.

Finalmente, las políticas directamente diseñadas para la protección de la familia que podrían estar diseñadas para la mejora del bienestar infantil supusieron en los años ochenta y noventa una parte casi despreciable del total de gasto social en España. En 1991, el porcentaje de gasto social destinado a la protección de la familia era un 0,5 por ciento y durante los años noventa su peso se mantuvo por debajo del 2,5 por ciento. La democracia española había heredado las políticas familiares del régimen anterior que, ni crecieron al ritmo de los ingresos familiares ni se revisaron en sus objetivos ni en sus montantes en términos reales. Así, y a pesar de que a principios de los años noventa se introdujeron en las Comunidades Autónomas las denominadas rentas mínimas que son prestaciones no contributivas dirigidas a hogares en situación de pobreza y exclusión social, el gasto social focalizado en hogares pobres es todavía muy limitado. Las rentas mínimas tienen un

FIGURA 14

Gasto social en porcentaje del PIB, 1995-2007

Fuente: Eurostat, ESSPROS, 2008

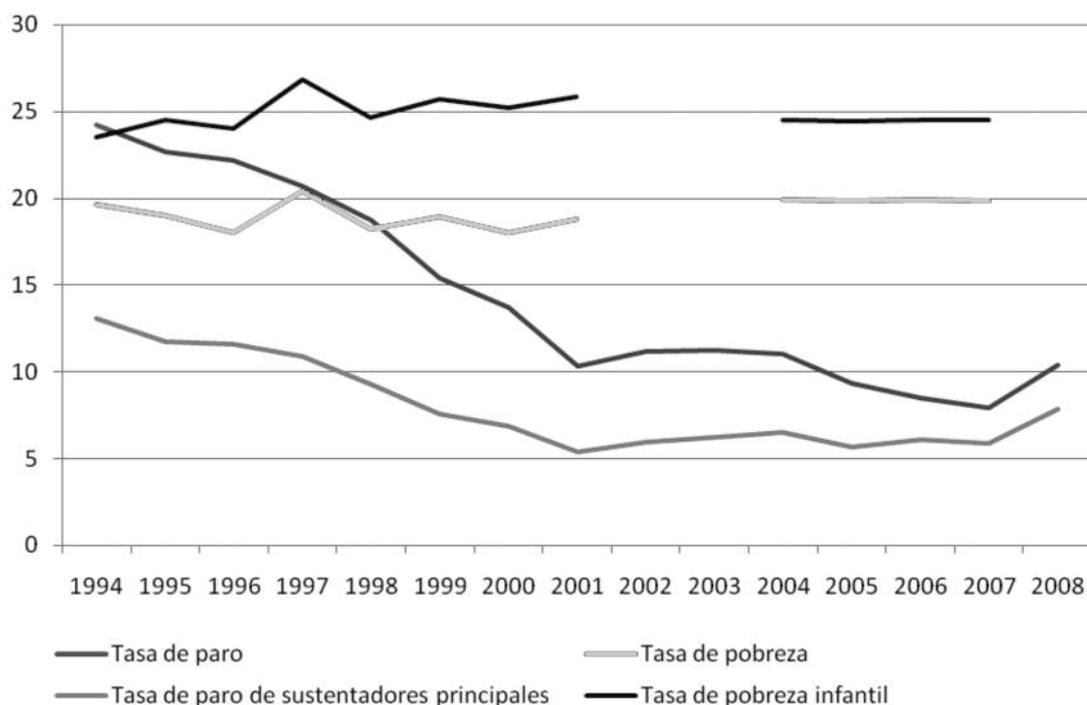


impacto muy pequeño sobre el gasto social y, además, éste es muy diferenciado por CCAA, ya que su diseño está descentralizado y tanto su importe monetario como la selección de los hogares con derecho a percibirlo son diferentes en cada territorio. Durante este siglo, y a pesar de que se observa un ligero incremento en su participación en el gasto social total, los gastos en familia e hijos en España se mantienen a más de dos puntos porcentuales de la media de de los países de la Unión Europea de los 15 (Figura 15). El ligero incremento que se observa de 2003 a 2005 puede estar relacionado con la introducción de

FIGURA 15

Gasto en protección a la familia en porcentaje del gasto social, 2000-2007

Fuente: Eurostat, ESSPROS, 2008.



NOTA: Datos procedentes del European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS) donde el gasto social en protección a la familia incluye las transferencias monetarias y en especie (excepto sanidad) relacionadas con el coste de la maternidad y paternidad, el nacimiento y adopción de hijos y el cuidado de niños y otros miembros de la familia.

la prestación-desgravación a las mujeres trabajadoras y madres de niños de 0 a 3 años, que se integraría como política de mejora de la situación de los niños a través de subsidios que tratan de favorecer la participación laboral.

En el trabajo realizado por Ayala *et al.* (2006) los autores tratan de explicar las tendencias de la pobreza infantil en España identificando algunos de los factores que han propiciado el ensanchamiento de las diferencias entre la situación económica de los niños y la del resto de la población. La evidencia disponible parece apuntar a que los cambios familiares y demográficos han tenido una contribución limitada en las variaciones de la 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. No resulta extraño, por tanto, como hemos descrito con detalle en el apartado anterior, que, ante los diferentes grados de compromiso de cada país en cuanto a la definición de objetivos explícitos de reducción de la pobreza infantil, comprometiendo para ello recursos concretos y reconduciendo el desarrollo de la política social para conseguirlo, otros no hayan dado el salto desde las declaraciones de intenciones a la ejecución de reformas con capacidad suficiente para modificar la realidad.

Pese a las limitaciones que tiene el análisis empírico, se cuenta ya con un conjunto de datos suficientemente consensuados sobre el efecto de las prestaciones sociales en las tendencias a largo plazo de la pobreza en general y de la pobreza infantil en particular. En concreto, la reducción continuada de la pobreza monetaria desde los años setenta hasta el comienzo de la década de los noventa se explica, en buena medida, por los aumentos del gasto social y, más concretamente, por el incremento del peso de las transferencias sociales a los hogares. A partir de los años noventa se produce un cierto truncamiento del proceso de reducción de la pobreza a pesar del contexto reciente de fuerte crecimiento económico y de intenso crecimiento del empleo, superior al de otros países de la Unión Europea, que guarda relación con la pérdida de intensidad redistributiva de la intervención pública.

Las Figuras 16 y 17 muestran la distinta evolución de la situación de los sustentadores principales en el mercado de trabajo y de la situación de pobreza de los niños. En concreto, en un periodo de fuerte crecimiento económico y del empleo con una reducción drástica de la tasa de paro de sustentadores principales y del porcentaje de niños que viven en hogares sin empleo, la tasa de pobreza infantil se ha mantenido a niveles muy altos, con una senda incluso ascendente incluso en los momentos de más fuerte reducción de la tasa de paro. Estos datos parecen apuntar a que, pese a la fuerte conexión entre mercado de trabajo y pobreza, durante este periodo las mejoras en la situación laboral de los adultos del hogar no se han visto acompañadas de una mejora en términos relativos en la situación económica de los niños. Esto se puede producir porque las rentas salariales de las familias con niños no han sido suficientes para mejorar su posición respecto de la familia española mediana.

Durante este periodo, los hogares pobres claramente mejoraron su nivel de vida, pero, a diferencia de otros periodos expansivos anteriores, no vieron acortarse las distancias con el hogar mediano. En todo caso, durante este periodo de ausencia de grandes cambios en las cifras globales de pobreza debemos subrayar que su distribución por categorías de población no ha permanecido invariable. Aunque se ha mantenido constante el mayor riesgo de pobreza de los hogares con sustentadores principales desempleados, se ha producido un retroceso en la posición económica relativa de las personas mayores y un empeoramiento de la situación de las familias con hijos, además de una creciente incidencia de la pobreza en trabajadores de salarios bajos y un fuerte aumento del riesgo de pobreza de las familias monoparentales que no han dejado de ganar peso demográfico.

Existe cierto consenso, por tanto, en señalar la realidad laboral y los límites de la intervención pública como principales determinantes de la pobreza infantil en España. Si bien los factores de riesgo que afectan a los niños no son muy diferentes de los que inciden en la pobreza en general, los menores presentan algunas singularidades, dada la concentración de la infancia en ciertos tipos de hogar. Así, el modo en el que las tendencias de la pobreza afectan a la infancia depende, en buena medida, de la distribución de los niños en los distintos tipos de hogar y en los cambios de éstos en su posición relativa en la distribución de la renta.

FIGURA 16

Evolución de la tasa de pobreza total e infantil, la tasa de desempleo y la tasa de desempleo de sustentadores principales, 1994-2008

Fuente: INE. Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea, Encuesta de Condiciones de Vida y Encuesta de Población Activa.

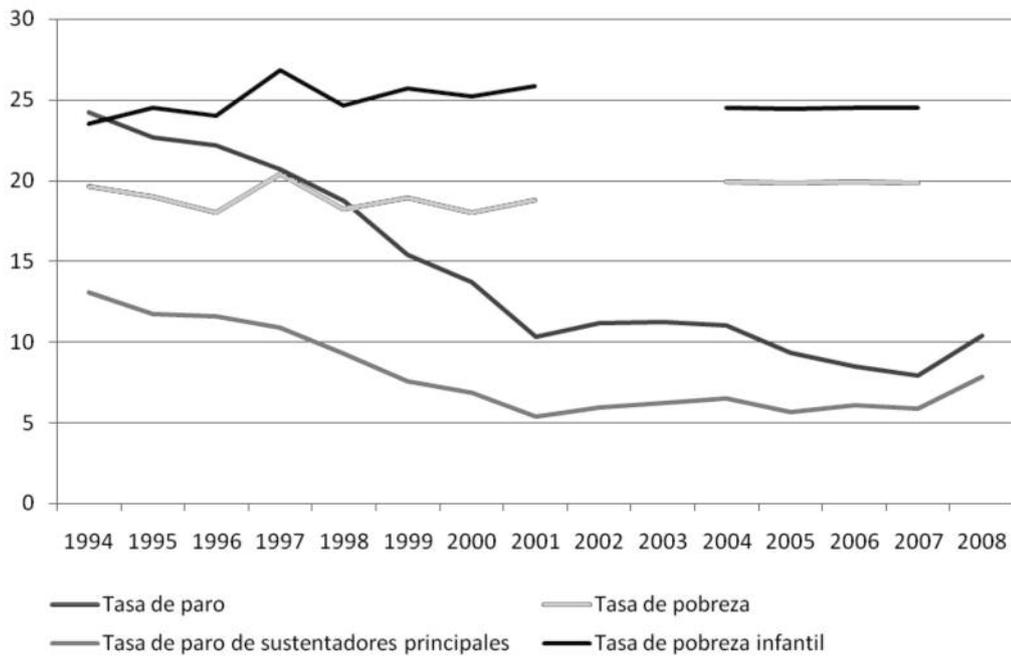
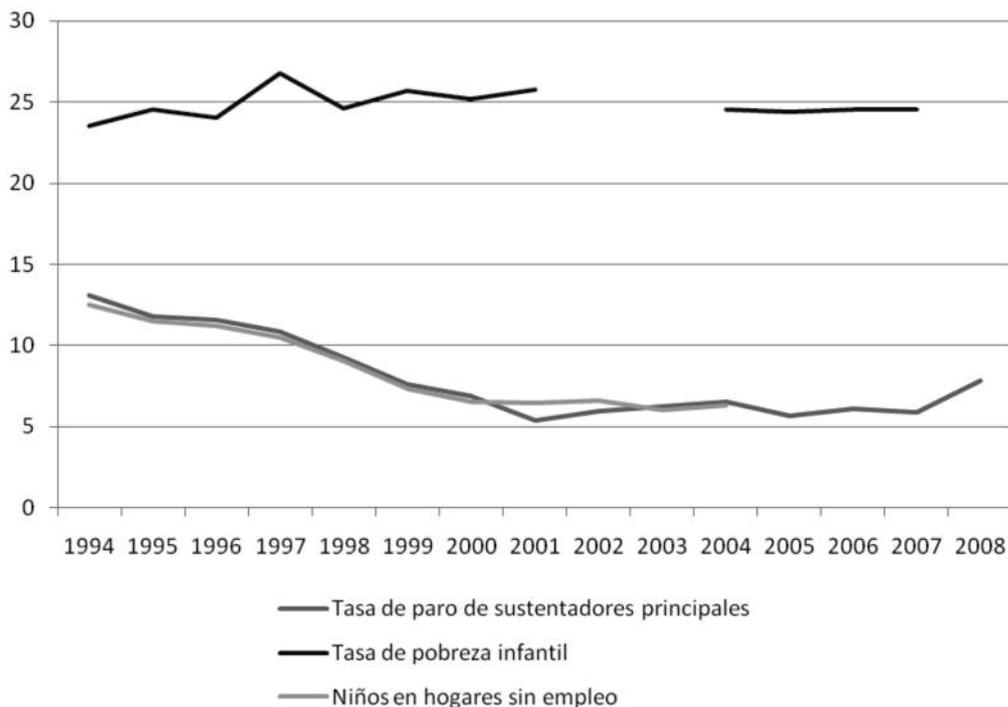


FIGURA 17

Evolución de la tasa de pobreza infantil, la tasa de desempleo de sustentadores principales y el número de niños en hogares sin empleo, 1995-2008

Fuente: INE. Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea, Encuesta de Condiciones de Vida y Encuesta de Población Activa.



Los microdatos de hogares nos reflejan la caída de la natalidad que se registra en el censo y, por tanto, la pérdida de peso de los hogares con niños en la población total. La evidencia empírica resumida en Ayala *et al.* (2006) para varios países industrializados, y España no es una excepción, muestra que la mayor parte de la población infantil depende de las rentas procedentes del mercado de trabajo, siendo el acceso de sus padres al empleo y la estabilidad de estos factores claramente diferenciadores del riesgo de pobreza. Además, se constata también que ha aumentado la dependencia de los niños de las rentas del trabajo y se ha reducido considerablemente el número de niños que viven en hogares sin sustentadores ocupados. Así se puede inferir fácilmente que el principal riesgo de pobreza para los niños en la actualidad viene dado por la insuficiencia y fluctuaciones de los salarios de sus sustentadores principales. En este mismo sentido, el trabajo de Micklewright (2004) subraya que las diferencias en las tasas de pobreza infantil en un grupo de países de habla inglesa (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda e Irlanda) se justifican fundamentalmente por unos salarios más bajos en la parte inferior de la distribución de la renta y no por menores transferencias sociales del Estado.

En el caso de España, de hecho, la relevancia del mercado de trabajo para explicar las entradas y salidas de la pobreza de los niños ha sido demostrada empíricamente (Cantó *et al.*, 2007). La singularidad del mercado de trabajo español, con niveles de temporalidad sustancialmente mayores que los de otros países, introduce una notable vulnerabilidad en un segmento importante de la población infantil. En este contexto, 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. Resulta significativo también que la tasa de pobreza es claramente menor cuando los niños viven en hogares con dos perceptores de ingresos laborales. En este sentido parece recomendable un mayor desarrollo de todos aquellos servicios públicos que favorezcan tasas de ocupación femenina más elevadas, especialmente para mujeres con niveles educativos bajos.

El hecho de que la infancia presente tasas superiores y más persistentes que las de otros grupos de población guarda una estrecha relación con la capacidad de la intervención pública para reducir la inseguridad económica de los niños. La evidencia empírica conoci-

FIGURA 18
Efecto del sistema de prestaciones sociales (excluidas las pensiones) sobre la pobreza de distintos grupos demográficos 1994-2007

Fuente: INE y Eurostat. Panel de Hogares de la UE y ECV.

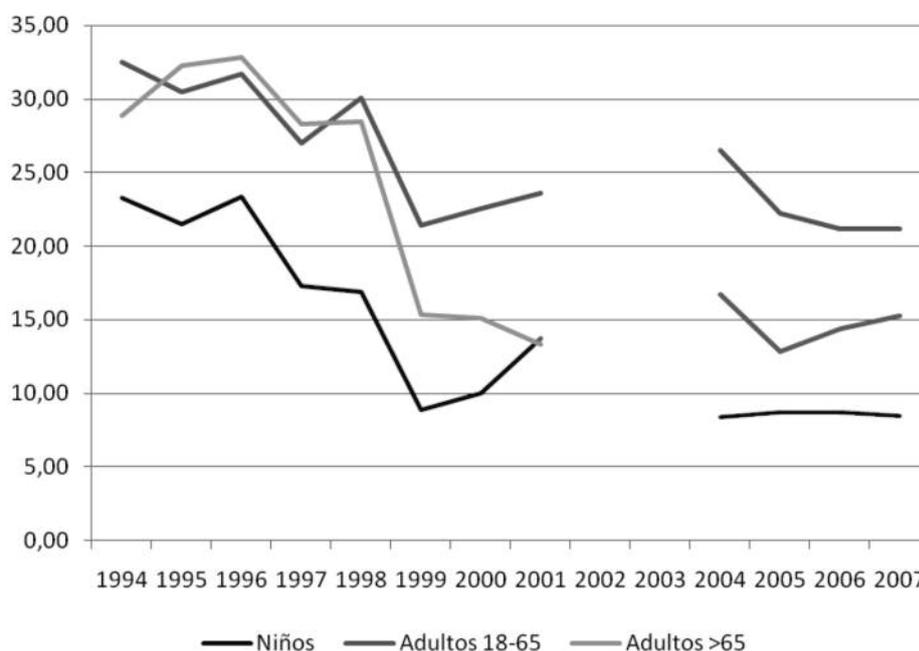


FIGURA 19

Efecto del sistema de prestaciones sociales (incluidas las pensiones) sobre la pobreza de distintos grupos demográficos 1994-2007

Fuente: INE y Eurostat. Panel de Hogares de la UE y ECV.

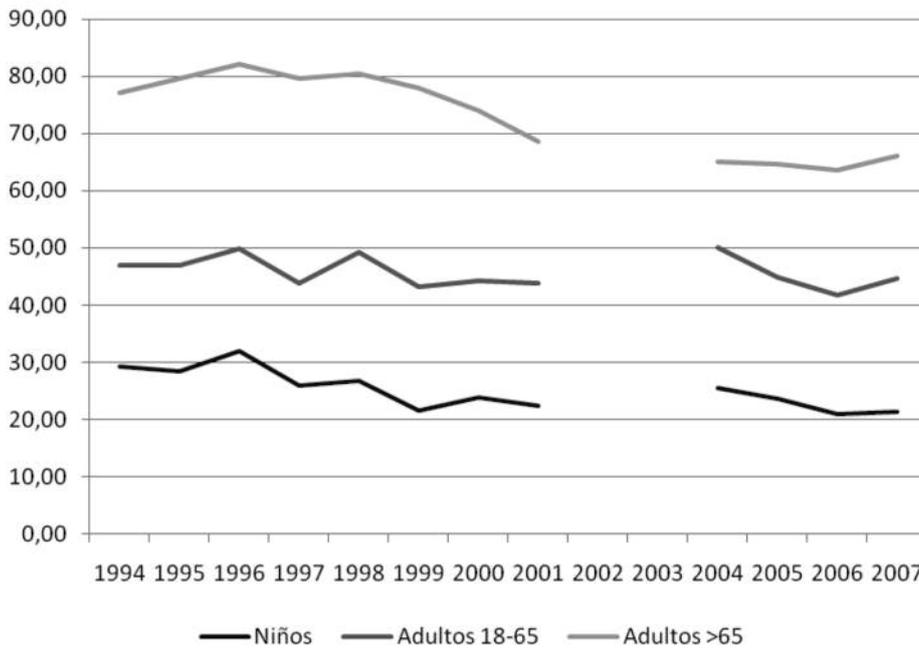
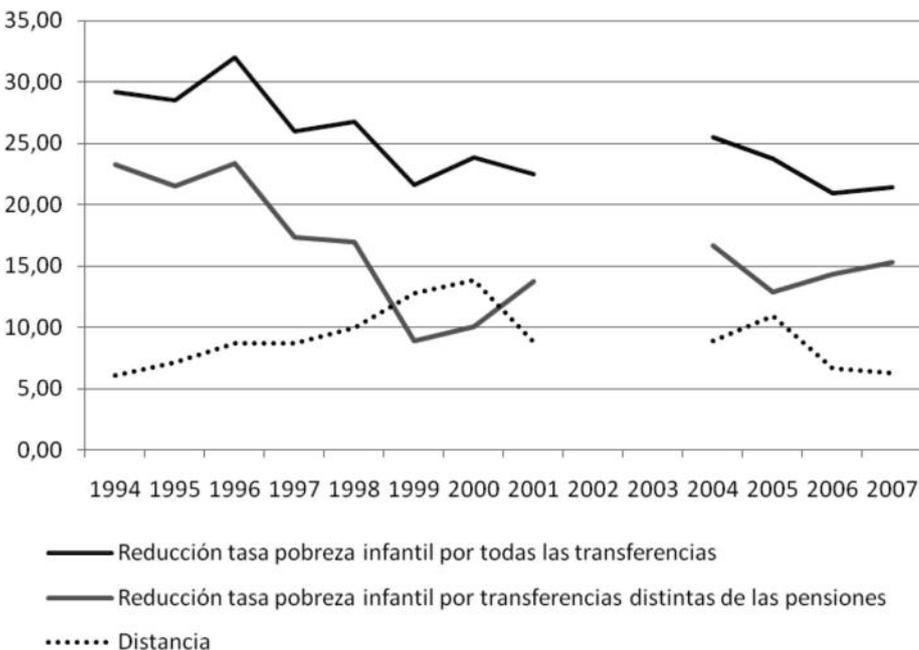


FIGURA 20

Efectos del sistema de las prestaciones sociales sobre la pobreza infantil: pensiones y otras transferencias, 1994-2007

Fuente: INE y Eurostat. Panel de Hogares de la UE y ECV.



da señala que las prestaciones monetarias parecen tener más influencia en la salida de la pobreza de los hogares sin hijos que en aquellos con niños (Cantó *et al.*, 2007). Los datos más recientes de la Encuesta de Condiciones de Vida muestran que la contribución de las prestaciones monetarias a la reducción de la pobreza infantil es considerablemente inferior a la que tienen en los hogares sin niños (Ayala *et al.*, 2006). Por tanto, a pesar de que los determinantes de la pobreza infantil guardan una estrecha relación con 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 la población. Así lo confirma la evaluación de los efectos de los distintos Estados del Bienestar sobre las tasas de pobreza infantil en el contexto europeo. Si se comparan las tasas de pobreza calculadas antes y después de transferencias sociales para los menores de 16 años en España se reduce únicamente en cuatro puntos su riesgo de pobreza, en claro contraste con los 14 puntos de países como Francia. Estos resultados tan limitados del impacto de la protección social a la infancia únicamente los comparten con España países del sur de Europa como Grecia e Italia, mientras que otros países que registran tasas de pobreza altas, como el Reino Unido o Irlanda, presentan reducciones del riesgo por encima de los diez puntos.

El sistema de prestaciones sociales aparece, por tanto, como el otro gran factor determinante de las posibilidades de los niños para evitar la pobreza, ya que la tasa de pobreza infantil considerando solo las rentas de mercado es menor que la adulta pero la situación se invierte una vez que entra en juego el sistema de transferencias. Los resultados expuestos en las Figuras 18, 19 y 20 tratan de presentar la evolución del efecto reductor de la pobreza del sistema de prestaciones existente en nuestro país. Los resultados indican un serio deterioro de la protección frente a la pobreza entre 1994 y 1999 para todos los grupos demográficos aunque, como se puede observar, son los niños los menos protegidos por el sistema, ya que las prestaciones sociales distintas de las pensiones solo consiguen reducir su tasa de pobreza en un 10 por ciento. De hecho, según el informe de la Comisión Europea (2009), España es el país europeo de los 27 junto con Grecia cuya política de transferencias tiene un menor impacto reductor de la pobreza infantil. Además, durante los años noventa, la evolución de este impacto reductor ha sido claramente negativa y llevó a que el efecto de las pensiones como prestaciones reductoras de la pobreza infantil cobrara una mayor importancia, tal como se puede apreciar en la Figura 20, dada la pérdida de eficacia del resto de prestaciones. Desde entonces el efecto de las pensiones se ha reducido ligeramente y el efecto reductor de la pobreza de las prestaciones distintas de las pensiones se ha estabilizado alrededor del 15 por ciento.

El actual diseño del sistema de prestaciones concede, por tanto, una menor protección relativa a la infancia que al resto de la población. Además, su contribución a la reducción de la pobreza disminuye en el tiempo, lo que muestra no sólo una limitada eficacia de estas políticas sino una pérdida gradual de intensidad protectora. A esta limitada eficacia contribuye especialmente la mínima contribución que suponen las prestaciones familiares en las rentas de los hogares con niños, rasgo claramente singular y diferencial en el contexto europeo. Además, esta carencia no es compensada por otras prestaciones que, a priori, deberían reducir la inseguridad económica de los hogares con niños, como las prestaciones por desempleo o los programas de lucha contra la pobreza (programas asistenciales o rentas mínimas). Resultan, sin duda, insuficientes para rebajar los altos niveles de vulnerabilidad de la infancia. En esta línea, si se interpreta la pobreza infantil como un indicador de desarrollo social y se pretende acortar las distancias con los países de nuestro entorno, parece inevitable la necesidad de articular un conjunto de medidas mucho más ambiciosas de las que ha ofrecido la iniciativa pública en España en la última década.

b) ¿Qué políticas públicas pueden reducir la pobreza infantil?

Las políticas públicas a favor de la infancia pueden ser articuladas de muy diversas maneras. En general, el tipo de políticas que se implementan dependen de la tipología de Estado del Bienestar en la que se integre el país que consideremos (Esping-Andersen, 1999), reflejando el diseño de estas políticas las prioridades de la intervención pública respecto a niños. Si tuviéramos que clasificar estas políticas podríamos hacerlo en tres grandes grupos:

- 1) Políticas destinadas a **incrementar el empleo y mejorar los recursos financieros** de las familias.
- 2) Políticas de **reducción de los costes de los hijos** a los hogares.
- 3) Políticas centradas en la **prevención y fomento del bienestar infantil**.

El objetivo de las políticas de incremento del empleo sería conseguir disminuir el desempleo de los padres reconociendo también que, a menos que ese empleo asegure un nivel mínimo de ingresos, la incorporación laboral podría empeorar la situación de los niños. Estas medidas, según Vleminckx y Smeeding (2001) juegan un papel clave, ya que existe una elevada correlación entre la pobreza infantil y el porcentaje de hogares donde ninguno de los adultos trabaja. Deberían hacerse esfuerzos por promocionar la participación y la empleabilidad de las madres así como la eliminación de las brechas salariales entre mujeres y hombres con características similares, dada la relación entre el bienestar de los niños y la posición de sus madres en el mercado de trabajo. De hecho, los resultados del trabajo de Gradín *et al.* (2008b) para el caso español indican que una decidida intervención pública encaminada a reducir las brechas en participación y empleo entre sexos, incidiendo especialmente en la mayor incorporación al empleo de las mujeres pertenecientes a los hogares con menos recursos, tendría no sólo un impacto positivo en términos de la consecución de mayores cotas de igualdad de género sino un mayor éxito de los programas de lucha contra la pobreza. Sus estimaciones revelan que la reducción de las brechas salariales entre mujeres y hombres de similares características reduciría de forma muy importante las tasas de pobreza de los hogares monoparentales en España. Las políticas orientadas a facilitar la participación laboral de las madres, por tanto, deberían ser un componente principal de los programas de lucha contra la pobreza infantil. El posible éxito de las políticas de fomento del empleo en los hogares con niños está muy vinculado, en cualquier caso, a la reducción de las barreras al empleo ligadas a la necesidad de reconciliar vida laboral y familiar.

Este es, precisamente, el objetivo de las políticas de reducción de los costes de los hijos, dado que además de favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral, un sistema de cuidados infantiles público juega un papel esencial en la reducción de la pobreza infantil y la exclusión social de los niños. No sólo es esencial para la reducción de la actual situación de pobreza infantil sino que constituye un medio efectivo para prevenir la transmisión intergeneracional de la pobreza. La disponibilidad de cuidados infantiles debe complementarse con medidas que hagan posible que este tipo de servicios puedan ser utilizados por madres con bajos ingresos potenciales. Así, es importante mejorar las ayudas públicas para reducir su coste directo e introducir subvenciones o deducciones articuladas en la imposición personal que compensen, al menos parcialmente, el gasto en este tipo de servicios especialmente para aquellos con menos ingresos. Asimismo, las políticas públicas deben promover y facilitar el reparto igualitario de responsabilidades y permisos para cuidado de los hijos. Este reparto igualitario contribuiría a mejorar la situación de las mujeres en el mercado de trabajo y a reducir, por tanto, las tasas de pobreza infantil. En todo caso, no olvidemos tampoco que, pese a todos los esfuerzos que se puedan realizar, la integración de determinados colectivos en el mercado de trabajo puede ser muy difícil. Por esto es importante que las prestaciones por desempleo, y otras prestaciones asistenciales sean lo suficientemente generosas para prevenir que los hogares no integrados, o integrados sólo parcialmente, en el mercado de trabajo caigan en situaciones de pobreza.

Finalmente, las políticas con un mayor impacto a largo plazo son las que buscan la prevención y fomento del bienestar infantil. En este grupo de políticas son esenciales las políticas educativas, ya que son las que rompen el vínculo entre pobreza y exclusión social de los padres y los hijos. Por eso, asegurar un acceso igualitario a todos los niveles del sistema educativo y abordar el problema del fracaso escolar son cruciales en la lucha contra la pobreza.

En la práctica, los tres tipos de políticas señalados deben integrarse en una estrategia global que sitúe en un lugar prioritario la reducción de la pobreza infantil. Algunos países, como hizo recientemente el Reino Unido, han conseguido reducir las tasas en varios puntos en pocos años. Debemos ser conscientes, sin embargo, de que no es posible identificar una combinación de medidas que sea igualmente efectiva en todos los países, ya que las diferencias en tradiciones, valores y en el marco institucional hace que las mismas políticas puedan tener efectos distintos.

Para completar este análisis es importante señalar qué tipo de instrumentos de política económica y social son los que, más a menudo, se han utilizado en otros países de nuestro entorno y qué impacto han tenido en la reducción de la pobreza infantil:

1) Las prestaciones familiares por hijo a cargo bajo condición de recursos (means-tested) pueden intensificar la trampa de la pobreza incentivando al desempleo. La alternativa que son las “transferencias bajo condición de recursos y de empleo” tienden a desincentivar la búsqueda de empleo mejor pagado, más cualificado y, en general, de mejor calidad. Ello no significa que su efecto no sea importante en la reducción de la pobreza en los hogares con niños, sino que la intervención pública no debe gravitar exclusivamente sobre este tipo de instrumento. Las prestaciones monetarias, en general, tienen en todos los países en los que se ha analizado su efecto un papel muy relevante en la reducción de la pobreza infantil, especialmente cuando son generosas.

2) Las desgravaciones y deducciones fiscales encaminadas a apoyar a las familias trabajadoras con niños suelen tener efectos nulos o pequeños sobre los ingresos de los hogares con rentas muy bajas que, en general, no están obligados al pago de impuestos sobre la renta, por tanto es importante que las deducciones fiscales sean reembolsables como subsidios para los que no tributan. Si así fuera, estas políticas pueden tener efectos positivos en la reducción de la pobreza infantil.

6. CONCLUSIONES

El interés por analizar la relevancia de la pobreza infantil y su evolución está, como hemos visto, más que justificada si se pretende mejorar la cohesión social futura de nuestras sociedades desarrolladas. Los cambios políticos y socioeconómicos ocurridos en nuestro país han influido favorablemente en el bienestar de la infancia con mejoras muy sustanciales durante los ochenta y noventa de todos los indicadores no monetarios de bienestar infantil, como las tasas de mortalidad o de escolarización y otros indicadores materiales relacionados con las posibilidades de los niños de acceder a diferentes bienes de consumo.

Estos indicadores, sin embargo, no reflejan la situación económica diferencial de los niños respecto a otros grupos demográficos, cuando el reto social básico de los países desarrollados consiste en conseguir que toda la población comparta los beneficios de la elevada prosperidad media, más que alcanzar un nivel de vida mínimo, que resulta un objetivo más natural en los países más pobres. Los resultados del análisis de corte distributivo sobre la situación de la pobreza infantil en España desde la perspectiva de la distribución de la renta indican que somos un país en el que el riesgo de pobreza para los niños es mayor que para el resto de la población, al registrar, junto con Portugal, las tasas más altas de pobreza infantil de la Unión Europea de los 15. Esta situación se ha mantenido durante un largo periodo de tiempo, al poder ser observada ya a principios de los años noventa y seguir haciéndolo en la actualidad. Así, la evolución temporal de la incidencia de la pobreza en los niños resulta alta y creciente entre 1994 y 1999 y alta y estable desde entonces hasta 2007. En cuanto a la duración de los periodos de pobreza nuestros resultados indican que una parte importante de los niños pobres españoles lo son de manera persistente ya que, de siete años analizados, muchos permanecen cinco o más por debajo del umbral de pobreza. Además, en particular en España y a diferencia de otros países, de aquellos que son pobres de forma transitoria, una parte muy importante experimenta pobreza de forma recurrente.

La evidencia empírica para varios países industrializados, y España no es una excepción, muestra que la mayor parte de la población infantil depende de las rentas procedentes del mercado de trabajo, siendo el acceso de sus padres al empleo y la estabilidad de éste factores claramente diferenciadores del riesgo de pobreza. Así, se puede inferir fácilmente que el principal riesgo de pobreza para los niños en la actualidad viene dado por la insuficiencia y las fluctuaciones de los salarios de sus sustentadores principales. La singularidad del mercado de trabajo español, con niveles de temporalidad sustancialmente mayores que los de otros países, introduce una notable vulnerabilidad en un segmento importante de la población infantil. En este contexto, 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. En todo caso, y, a pesar de la favorable evolución de indicadores como la tasa de pobreza de los sustentadores principales y el número de niños en hogares sin empleo durante los últimos quince años, la tasa de pobreza infantil se ha mantenido invariablemente por encima del 20 por ciento e, incluso, durante el periodo 1994 a 1999 acusó un incremento de varios puntos porcentuales. Todo esto nos indica que la mejora de la situación laboral de los adultos del hogar en el mercado de trabajo en los últimos años no se ha visto reflejada en una mejora en el bienestar relativo de los niños en España.

A pesar de que los determinantes de la pobreza infantil guardan una estrecha relación con el mercado de trabajo, una mayor intensidad en las políticas fiscales y de transferencias dirigidas a las familias con hijos podría contribuir de manera decisiva a reducir las actuales distancias con el resto de la población. En general, las recientes reformas del sistema impositivo han jugado un papel poco favorable en la reducción de las diferencias de renta de los hogares más pobres, ya que, por un lado, les han desfavorecido a través de la reducción de la recaudación total sin que esa pérdida de capacidad redistributiva haya sido compensada por mayores ganancias de progresividad del impuesto personal sobre la renta. Estas políticas han cedido, por tanto, en los últimos años el protagonismo en la transformación activa de la distribución de la renta al ámbito de los gastos públicos. En el caso español, el gasto social reciente ha estado permanentemente por debajo de la media de los países de la UE y, durante la década de los años noventa, se ha mantenido a más de cinco puntos porcentuales de esta media. Además, la parte de este gasto social dedicado a la familia e hijos ha sido, desde la llegada de la democracia, una parte casi insignificante del total, alcanzando en 2007 alrededor del cinco por ciento del gasto social, también más de dos puntos porcentuales por debajo de la media europea. En este contexto, nuestro análisis respecto del impacto de las políticas públicas sobre la pobreza infantil no hace sino confirmar el limitado papel que éstas han tenido en los últimos años. De hecho, se observa una clara pérdida de efectividad en la reducción de la pobreza infantil de estas políticas de gasto desde 1994 a 1999 y una cierta estabilidad desde entonces hasta la actualidad.

Finalmente, de cara a la instrumentación de una posible estrategia global de reducción de la pobreza infantil, creemos que los distintos tipos de políticas deben integrarse en un marco de actuación general que sitúe en un lugar prioritario la reducción de la pobreza infantil, tal y como hizo recientemente el Reino Unido consiguiendo reducir su tasa en varios puntos en pocos años. Los resultados observados para España indican que una decidida intervención pública encaminada a reducir las brechas en participación y empleo entre sexos, incidiendo especialmente en la mayor incorporación al empleo de las mujeres pertenecientes a los hogares con menos recursos tendría no sólo un impacto positivo en términos de la consecución de mayores cotas de igualdad de género sino un mayor éxito de los programas de lucha contra la pobreza, y especialmente, contra la pobreza infantil. Además, y aunque debemos ser conscientes de que no es posible identificar una combinación de medidas que sea igualmente efectiva en todos los países, ya que las diferencias en tradiciones, valores y en el marco institucional hacen que las mismas políticas puedan tener efectos distintos, es importante señalar qué tipo de instrumentos de política económica y social son los que, más a menudo, se han utilizado con éxito en otros países de nuestro entorno para abordar en la reducción de la pobreza infantil. En el caso de varios países en años recientes éstos han sido fundamentalmente las prestaciones familiares y las desgravaciones o deducciones fiscales reembolsables como subsidios para los que no tributan.

REFERENCIAS

- Ahn N. y Mira, P. (2001) Job bust, baby bust: The Spanish case, *Journal of Population Economics*, vol. 14(3):505-521.
- Atkinson, A.B. (1998) *Poverty in Europe*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Arranz, J.M. y Cantó, O. (2008) Measuring the effects of spell recurrence on poverty dynamics, Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, PT 05-08, disponible en http://www.ief.es/Publicaciones/PapelesDeTrabajo/pt2008_05.pdf
- Ayala, L., Martínez, R. y Sastre, M. (2006) *Familia, Infancia y Privación Social: Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia*, Colección de Estudios, Fundación Foessa, Madrid.
- Blau, D.M. (1999) The impact of income on child development, *Review of Economics and Statistics*, 81, pp 261-76.
- Bradbury, B. y Jäntti, M. (2001) Child poverty across twenty-five countries, en: Bradbury, B., Jenkins, S.P and Micklewright, J. (eds.), *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bradbury, B., Jenkins, S.P y Micklewright, J. (2001a) Beyond the snapshot: a dynamic view of child poverty en: Bradbury, B., Jenkins, S.P and Micklewright, J. (eds.), *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bradbury, B., Jenkins, S.P y Micklewright, J. (2001b) The dynamics of child poverty in seven industrialised nations en: Bradbury, B., Jenkins, S.P and Micklewright, J. (eds.), *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buhmann, B., Rainwater, L., Schmaus, G. and Smeeding, T. M. (1988) Equivalence Scales, well-being, inequality and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg income study (LIS) database, *Review of Income and Wealth*, 33: 115-142.
- Cantó, O. y M. Mercader-Prats (2001) Young people leaving home: the impact on poverty in Spain, in: Bradbury, B., Jenkins, S.P and Micklewright, J. (eds.), *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cantó, O. y Mercader-Prats, M. (2002), Child Poverty in Spain from the 70's to the 90's: a static and dynamic approach, *Journal of Applied Social Sciences Studies (Schmollers Jahrbuch)*, 121 Jg., Vol 4/2002.
- Cantó, O., Gradín, C. y Del Río, C. (2007) What helps households with children in leaving poverty? Evidence from Spain, *Research on Economic Inequality*, Vol. 14: 1-29.
- Cantó, O., Gradín, C. y Del Río, C. (2008) La Dinámica de la Pobreza en España: Cronicidad, Transitoriedad y Recurrencia, Documento de Trabajo, Fundación Foessa, disponible en http://www.foessa.org/Componentes/ficheros/file_download.php?MTAzNjg%3D .
- Castañer, J.M.; Romero, D. y Sanz, J.F. (2004) Simulación sobre los hogares españoles de la reforma del IRPF de 2003. Efectos sobre la oferta laboral, recaudación, distribución y bienestar, Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, nº 10/04.
- Corak, M., Fertig, M. y Tamm, M. (2008), A Portrait of Child Poverty in Germany, *Review of Income and Wealth*, series 54, number 4:547-572.

- Coulter, F., Cowell, F. y Jenkins, S. (1992) Differences in needs and assessment of income distributions, *Bulletin of Economic Research*, 44: 77-124.
- Cutler, D. y Katz, L. (1992) Rising inequality? Changes in the distribution of income and consumption in the 1980s, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 82: 546-551.
- Díaz de Sarralde, S., Picos, F., Moreno, A., Torrejón, L. y Antigueira, M. (2006) La Reforma del IRPF de 2007: una evaluación de sus efectos, Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales PT 26/06.
- D'Ambrosio, C. y Gradín, C. (2003) Income distribution and social exclusion of children: Evidence from Italy and Spain in the 1990s, *Journal of Comparative Family Studies*, Vol. XXXIV (3), pp. 479-495.
- Duclos, J.Y. y M. Mercader-Prats (1999) Household needs and poverty: With Application to Spain and the UK, *The Review of Income and Wealth*, Vol. 45(1): 77-98, March.
- Duncan, G.J., Gustafsson, B., Hauser, R., Schmauss, G., Messinger, H., Muffels, R., Nolan, B. y Ray, J.C. (1993) Poverty dynamics in eight countries, *Journal of Population Economics*, 6: 215-234.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press. (Edición en español: Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales, Barcelona, Ariel, 2000).
- Eurostat (2005) Base de datos Newcronos, Luxembourg.
- European Commission (2004) Joint Report on Social Inclusion, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Belgium.
- European Commission (2008) Child poverty and well-being in the EU: current status and way forward, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Belgium.
- European Commission (2009) Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities: Brussels.
- Gardiner, K. y Hills, J. (1999) Policy implications of new data on income mobility, *Economic Journal*, vol. 109, n. 453.
- Gradín, C., Cantó, O y Del Río, C. (2008a) Inequality, poverty and mobility: Choosing income or consumption as welfare indicators, *Investigaciones Económicas*, Vol. XXXII (2): 169-200.
- Gradín, C., Del Río, C. y Cantó, O. (2008b) Pobreza y discriminación salarial por razón de género en España, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 184 (1-2008): 67-98.
- Huston, A.C. (1991) Children in poverty: Developmental and policy issues in: Huston A.C. (ed.), *Children in Poverty*, New York: Cambridge University Press.
- Iacovou, M. y Berthoud, R. (2001) *Young People's lives: a map of Europe*, Colchester: University of Essex, Institute for Social and Economic Research.

- Instituto Nacional de Estadística (2004) Pobreza y pobreza persistente en España 1994-2001, Elaborado por Marta Adiego y Cristina Moneo, Madrid: INE (Disponible en <http://www.ine.es>).
- Jenkins, S.P. y Cowell, F. (1994) Parametric equivalence scales and scale relativities, *The Economic Journal*, 104: 891-900.
- Machin, S. (1998), Childhood Disadvantage and Intergenerational Transmissions of Economic Status. Chapter 4 in A. Atkinson and M. Hill (eds), *Exclusion, Employment and Opportunity. CASEpaper*, No. 4. London: Suntory and Toyota International Centers For Economics and Related Disciplines, London School of Economics.
- Martínez, M. y Ruiz-Castillo, J. (2002) The decisions of Spanish Youth: A cross-section study, *Journal of Population Economics*, volume 15, number 2: 305-330.
- Micklewright, J. (2004) Child poverty in English speaking countries, IZA Working papers, number 1113.
- Paredes, R. (2006) Efectos de la Reforma del IRPF sobre el Tratamiento de la Familia en: López, M.T. (ed.), *Familia y Economía*, Colección Acción Familiar, capítulo 5: 221-258.
- Pazos, M. y Pérez, T. (2004) Política Familiar, Imposición Efectiva e Incentivos al trabajo en la Reforma de la Imposición sobre la Renta Personal de 2003 en España, Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, nº 16/04.
- Rainwater, L. y Smeeding, T. (2003) *Poor kids in a rich country: America's children in comparative perspective*, Russell Sage Foundation, New York.
- Ravallion, M. (1996) Issues in measuring and modelling poverty, *The Economic Journal*, 106, September, pp. 1328-43.
- Sanz, J.F., Romero, D. y Álvarez, S. (2008) *La protección a la familia en la Unión Europea: Análisis comparado y simulación de reformas aplicadas a España*, Fundación BBVA.
- Sen, A. (1995) *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Economía, Madrid.
- Slesnick, D. (1991) The Standard of Living in the United States, *Review of Income and Wealth* 37 (4): 363-86, 1991.
- Slesnick, D. (1993) Gaining Ground: Poverty in the Postwar United States, *Journal of Political Economy* 10: 1-38, 1993.
- Sven Reher, D. (1998) Family ties in Western Europe: Persistent contrasts. *Population and Development Review*, Volume 24, Number 2. June.
- UNICEF (2005) Pobreza infantil en países ricos 2005, Innocenti Report card. No 6, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.
- UNICEF (2007) Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-Being in Rich Countries, Innocenti Report Card No. 7, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.
- Vleminckx, K. y Smeeding, T.M. (2001) Ending Child Poverty in Industrialised Nations, en Vleminckx, K. y Smeeding, T.M. (eds.): *Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know?* The Policy Press, Bristol, UK.

Jornadas sobre Pobreza Infantil

GRUPO DE TRABAJO: POLÍTICAS ECONÓMICAS Y POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

Facilitadora: **Mercedes Sastre**

Relatora: **Sara Ayllón**

La reunión del grupo de trabajo sobre 'Políticas económicas y pobreza infantil en España' celebrada el pasado 13 de marzo de 2009 en el marco de las Jornadas sobre pobreza infantil UNICEF – La Caixa trató cuestiones generales en torno a la pobreza que sufren los niños así como propuestas concretas de políticas públicas dirigidas a la lucha contra este fenómeno. La reunión se abrió con una reflexión por parte de los profesores de la Universidad de Vigo, Carlos Gradín y Olga Cantó, en torno a la necesidad de un plan integral de lucha contra la pobreza y la importancia de reducir la precariedad laboral en el mercado de trabajo español. Con estas dos intervenciones, se abrió el debate al resto de los participantes. Los principales temas que se debatieron en la reunión son los siguientes:

Plan integral de lucha contra la pobreza

Uno de los primeros aspectos que se trató fue la necesidad de fijar una estrategia global de lucha contra la pobreza infantil. Se habló de que la falta de un Pacto social que establezca las medidas necesarias contra la precariedad económica resta eficiencia a las políticas existentes por dispersas y poco coordinadas. Se expuso que, en realidad, no existe una reflexión nacional sobre los derechos de los niños a proteger y los instrumentos necesarios para salvaguardarlos. Algunos participantes destacaron que varias de las medidas adoptadas hasta el momento parecen improvisadas y no exentas de un cierto carácter electoralista. Se subrayó, por otro lado, que este debate nacional debería tener presencia en los medios de comunicación. Y, asimismo, debería establecer qué institución o entidad es la garante de

los derechos de los niños. Además, se destacó la necesidad de implicar a todos los niveles de la Administración Pública en el desarrollo de un plan global de lucha contra la pobreza. Se argumentó que sólo de esta forma será posible garantizar los derechos de los niños, independientemente de la Comunidad Autónoma dónde vivan o el nivel de renta de su hogar. También, se discutió la posibilidad de eliminar el adjetivo *infantil* cuando hablamos de un plan de lucha contra la pobreza que sufren los niños, bajo el argumento de que éste debe incidir en todos los grupos de edad. Algunos participantes se mostraron en contra destacando las particularidades de la pobreza infantil en comparación a la pobreza de la población adulta.

Universalidad versus focalización

Otro de los temas que se discutió ampliamente en el grupo fue si las políticas económicas de ayuda a la infancia debían ser universales o focalizadas. Se expusieron las ventajas de las políticas universales, de entre las cuales se destacó su carácter progresista y poco estigmatizador. Como desventaja, se subrayó el elevado coste de las políticas universales. Los representantes de varias ONGs argumentaron sobre la necesidad de focalizar las políticas hacia la población más necesitada y avanzar hacia la universalización cuando las necesidades básicas de toda la población estén cubiertas.

Los grupos de riesgo

Los hogares monoparentales y las familias numerosas destacaron a lo largo de toda la reunión como dos de los principales grupos

de riesgo. Se subrayó también la importancia de no olvidar otros grupos como el de las familias que conviven con jóvenes adolescentes, especialmente entre 14 y 17 años. Se discutió cuál es el futuro que espera a estos adolescentes en el mercado de trabajo si tenemos en cuenta el actual contexto de crisis económica. En la misma línea, se incidió en la necesidad de tener en cuenta aquellos niños de padres muy jóvenes, que aunque representan un porcentaje relativamente pequeño de la población infantil, sufren en ocasiones problemas muy graves de precariedad económica.

Las políticas de empleo

Las políticas de mercado de trabajo centraron en buena parte el debate entorno a las posibles medidas de política económica en la lucha contra la pobreza infantil. Entre otras medidas, se habló de la necesidad de:

- incrementar la empleabilidad de las mujeres;
- reducir la temporalidad de los contratos de trabajo;
- aumentar el poder adquisitivo de los trabajadores puesto que muchos padres no consiguen sacar a sus hijos de la pobreza aún cuando se encuentran ocupados en el mercado de trabajo;
- eliminar la brecha salarial entre hombres y mujeres como medida de lucha contra la pobreza, especialmente en los hogares monoparentales;
- aumentar la formación, especialmente de padres jóvenes;
- elaborar itinerarios individualizados de empleo y políticas de inserción para grupos concretos;
- posibilitar la contratación a media jornada evitando que se concentre únicamente entre las mujeres;
- establecer por ley un programa de conciliación de la vida laboral y familiar en la empresa privada que recoja los derechos básicos a los que todo trabajador debería tener acceso;
- subsidiar los salarios bajos y poco estables como se está haciendo con éxito en países como el Reino Unido, medida que además es menos costosa que las transferencias directas dado que parte de los ingresos los obtienen los mismos trabajadores;
- mejorar el reparto de horas de trabajo, evitando la situación de falta de empleo de parte de la población activa y jornadas de trabajo muy superiores a 8 horas entre algunos trabajadores, y;
- entre otros aspectos, reducir la segmentación laboral.

La política fiscal

En cuanto a políticas fiscales, se destacó la necesidad de incrementar las desgravaciones y reducciones fiscales para las familias trabajadoras con menores. En este sentido, se subrayó la necesidad que las deducciones fiscales sean reembolsables como subsidios para los que no tributan y que, por lo tanto, no se benefician de dichas deducciones.

Por otro lado, se argumentó que algunas políticas existentes como la deducción de 2.500€ por nacimiento o adopción parecen medidas más dirigidas a incrementar la natalidad que una verdadera ayuda a las familias con niños menores en dificultades económicas.

Otras medidas

Relacionado con las políticas de empleo, se destacó que la necesaria conciliación de la vida familiar y laboral pasa también por el aumento de servicios públicos para niños de 0 a 3 años. En la misma línea, se argumentó a favor de políticas de reducción del coste de los hijos, como por ejemplo, la ayuda en los comedores escolares o las subvenciones para la compra de libros. Más allá, se destacó:

- la necesidad de regular los centros de menores;
- la importancia de que los agentes sociales estén más cerca de los maestros en los distintos centros escolares;
- la transcendencia de la alfabetización de adultos, puesto que la falta de formación conduce inevitablemente a la pobreza;
- y, la relevancia de los programas de ayuda para alquiler de viviendas.

El futuro

Algunos de los participantes plantearon que el actual modelo económico ha demostrado no ser capaz de eliminar las desigualdades presentes en la sociedad española y que el contexto de crisis ha puesto en evidencia la necesidad de replantearse el modelo económico en su conjunto.

Se habló también de la importancia de un cambio progresivo de mentalidad de la sociedad española. Se dijo que son necesarias políticas que cambien la cultura y no esperar a que la cultura cambie las políticas.

El debate terminó con una reflexión de una de las participantes sobre como el niño pobre es, sin duda, el más pobre en el seno de una familia pobre. Y se subrayó la necesidad de ayudar a romper con la cultura de la pobreza que enseña a ser pobres a aquellos niños que nacen y crecen en hogares pobres.



**POLÍTICAS
SOCIALES
Y POBREZA
INFANTIL**

POLÍTICAS SOCIALES Y POBREZA INFANTIL

Lourdes Gaitán Muñoz (Doctora en Sociología)

La pobreza constituye la máxima expresión del “malestar” en la infancia, la cara opuesta del “bienestar” en que la sociedad en general debiera estar comprometida, conforme a unos principios de igualdad y distribución justa de los recursos sociales. Asegurar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes de hoy constituye por tanto una razón de justicia, y su ausencia compromete o pone en riesgo tanto el futuro de las personas que hoy son menores de edad, como el equilibrio y la cohesión de la sociedad toda.

Las políticas sociales son los instrumentos que los Estados de Bienestar establecen, desarrollan y conducen con fines redistributivos. Las políticas sociales de infancia no se reducen a las medidas de protección de los menores que se encuentran en situación de desamparo, por más que éstas sean, no sólo importantes, sino indispensables. Antes bien, serán políticas sociales de infancia todas aquellas políticas públicas que puedan incidir en su bienestar y, por ende, disminuir su malestar traducido en pobreza y exclusión social.

Puesto que el objetivo de este documento-marco es el de facilitar el debate posterior en grupos temáticos, con el fin de generar propuestas orientadas a mejorar las políticas y los recursos dirigidos a reducir la pobreza y la exclusión de la infancia, al hilo de nuestras primeras afirmaciones surgen algunas preguntas que proponemos a la reflexión de todos. Son estas:

- ¿Cuál es el consenso social que rige en torno a la responsabilidad sobre el bienestar de la infancia?
- ¿Cuáles son las políticas sociales que repercuten en el bienestar de la infancia y cómo?
- ¿Promueven, o no, las políticas sociales vigentes, una distribución justa de los recursos, en una perspectiva generacional?
- ¿Cómo articular unas políticas sociales que mejoren globalmente el bienestar y la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes y disminuyan específicamente los niveles de pobreza que afectan a una parte de ellos?

Para ayudar a dar respuesta a estas preguntas aportaremos a continuación algunos datos y conclusiones que nos ofrecen estudios sociales recientes en el campo de la infancia.

1. EL PACTO ENTRE SOCIEDAD, FAMILIA Y ESTADO PARA EL BIENESTAR DE LOS NIÑOS

Las ideas dominantes en la sociedad tienden a considerar que los niños, “por naturaleza”, pertenecen a sus padres, que su marco físico es el hogar y la familia el ámbito en el que se desenvuelven sus relaciones primarias, el que canaliza las secundarias así como el estatus social y el conjunto de valores y formas de conducta que cada niño acabará adoptando.

Esto no significa que el Estado no detente responsabilidad alguna en relación a los niños, al contrario, por un lado tiene atribuidas competencias que repercuten en ellos de forma indirecta, a través de sus padres, a quienes se apoya para que puedan desempeñar un

papel de sostén afectivo y material de sus hijos, y también de forma directa, asumiendo su protección cuando los padres no atienden debidamente sus obligaciones.

La Convención sobre los Derechos del Niño, de Naciones Unidas, refleja cabalmente este pacto implícito, lo que justifica que se pueda hablar de una “orientación familista” de la Convención. Los artículos de ésta que están más asociados a la idea del bienestar de la infancia son los que se engloban en la “P” de provisión, y que se refieren a la posibilidad de acceder y disfrutar de recursos materiales adecuados y suficientes. Se trata de los artículos:

- 24 y 25, donde los Estados parte reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, y a un examen periódico del tratamiento al que esté sometido.
- 26, que se refiere al derecho a beneficiarse de la seguridad social (conforme a la legislación nacional).
- 27, que recoge el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
- en el artículo 28 los Estados reconocen el derecho del niño a la educación, y en el 29 se establecen las orientaciones generales que debe tener la misma.

En esencia, el reparto de responsabilidades en la provisión de medios para facilitar el bienestar de las personas menores de edad queda dibujado en este conjunto de artículos, y la comparación entre algunos de ellos permite visualizar aún mejor el papel que, consensualmente, se reconoce a cada uno de los actores en la provisión de recursos “adecuados y suficientes” para los niños.

El artículo 27 de la Convención, en su apartado segundo, especifica que “a los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño”. A continuación, el apartado tercero del mismo artículo, establece: “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda” (todos los subrayados son nuestros).

Como puede observarse en la primera parte de la cita anterior, se acepta implícitamente que el nivel de vida de los niños puede variar en paralelo con el nivel de vida de sus padres, y que habrá desigualdad entre niños, igual que existe entre adultos. En la segunda parte, llena de matices, reduce el ámbito de la intervención de los estados a “los casos necesarios” y a los recursos más esenciales para la vida, recogiendo así uno de los rasgos de un modelo residual y asistencialista de bienestar, en el cual, además, no se otorgarán beneficios directamente a los niños como personas individuales, sino al grupo familiar en su conjunto.

Este difuso y subsidiario papel del Estado respecto a la cobertura de las necesidades de los niños contrasta con la concreción que ofrecen los artículos referidos a la enseñanza obligatoria. De este modo, el artículo 28 de la Convención comienza así “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación, y a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular...”

De esta forma queda dibujado el pacto vigente respecto al bienestar social de los niños: el Estado, actuando como intérprete y ejecutor de las preferencias de la sociedad, establece y vigila el cumplimiento de las obligaciones familiares, las sustituye (excepcionalmente) y las protege (débilmente), a la vez que se ocupa de esa parte de la formación primaria de capital humano que es la escolarización.

Como resultado de lo anterior, cuanto mejor sea la posición de los padres y su capacidad de obtener recursos para el sostenimiento del grupo familiar, mejor será el nivel de bienestar material de los niños. Y cuanto más afectados estén los padres por una desigual distribución de la renta entre los hogares, y menos valor tengan sus conocimientos y habili-

dades en el mercado de trabajo, más posibilidades tendrán los niños de encontrarse en situaciones de pobreza y en riesgo de exclusión. A la vez, cuanto más generosos sean los sistemas de protección pública (bien dirigidos a familias, o bien a los propios niños) más posibilidades existen de que estén compensadas esas desigualdades, y cuanto más residuales o escasas sean las políticas de ayuda a niños y familias, menos expectativas existen de que resulten corregidas las diferencias. Esto es algo que los diferentes estudios sobre la pobreza infantil vienen señalando.

2. REPERCUSIÓN DE LOS BENEFICIOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL BIENESTAR DE LOS NIÑOS

Convencionalmente, las políticas sociales se agrupan en seis tipos destinados, cada uno de ellos a: el mantenimiento de los ingresos, el cuidado de la salud, los servicios sociales personales, la disponibilidad de una vivienda digna, la oferta de servicios educativos y la promoción del empleo y protección frente al desempleo.

La mayoría de los beneficios que proporcionan estas políticas llegan a los niños a través de sus familias. De este modo, si descontamos los sistemas de salud que, en un modelo universalista, son igual para todos; las pensiones, desempleo y otras prestaciones económicas, que son para las familias y la educación, porque es inversión social en capital humano, nos encontramos con que son los servicios de protección, alternativos a la familia, y los de resocialización, los únicos verdaderamente centrados en los niños¹, de ahí la confusión frecuente entre la parte y el todo que comentábamos al principio.

Extrayendo, de entre esas políticas sociales, la parte que corresponde a los niños, Jonathan Bradshaw² ha identificado el “paquete de beneficios sociales para los niños” que se aplica en un conjunto de 22 países, relacionándolo con distintos tipos o modelos de familia, su nivel de ingresos y el número de miembros que aportan recursos en el grupo familiar. Los beneficios que se incluyen en el paquete citado son los siguientes:

- Beneficios fiscales.
- Beneficios en metálico referenciados a ingresos.
- Beneficios en metálico no referenciados a ingresos.
- Seguridad social.
- Beneficios en el alquiler/alojamiento.
- Impuestos/beneficios locales.
- Cuidados infantiles.
- Asistencia social.
- Ayudas a la infancia garantizadas.
- Ayudas para la escolarización (tales como ayudas de comedor)
- Paquete estándar de cuidados de salud.

1. Gaitán, L. (2006) Sociología de la infancia. Madrid: Síntesis. (pp. 198-199).

2. Bradshaw, J. (2007) Child benefits packages in 22 countries, en H. Wintersberger, et al. (eds.) Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economic Welfare. Odense: University Press of Southern Denmark.

El autor advierte de que los resultados son ilustrativos aunque no representativos, mostrando antes bien el dibujo formal de cómo determinadas políticas operarían, en un entorno normativo e institucional determinado, no necesariamente de cómo operan en realidad. Con todo y eso, dada la escasez de estudios que profundicen en el análisis de la posición de los niños en el esquema de bienestar social, nos parece importante reflejar aquí unos resultados que, de algún modo, vienen a detallar el contenido y la intensidad de la protección social a la infancia en una perspectiva comparada entre países.

A lo largo del informe de Bradshaw, España aparece mencionada en distintas ocasiones, en la mayoría de los casos para señalar la ausencia, o bien la escasez, de la dotación de algunos de los componentes del paquete de beneficios para los niños. Así se señala que nuestro país no dispone de ayudas para parejas con hijos de entre 7 y 14 años y unos ingresos equivalentes a la mitad de la media. España también se encuentra entre los 6 paí-

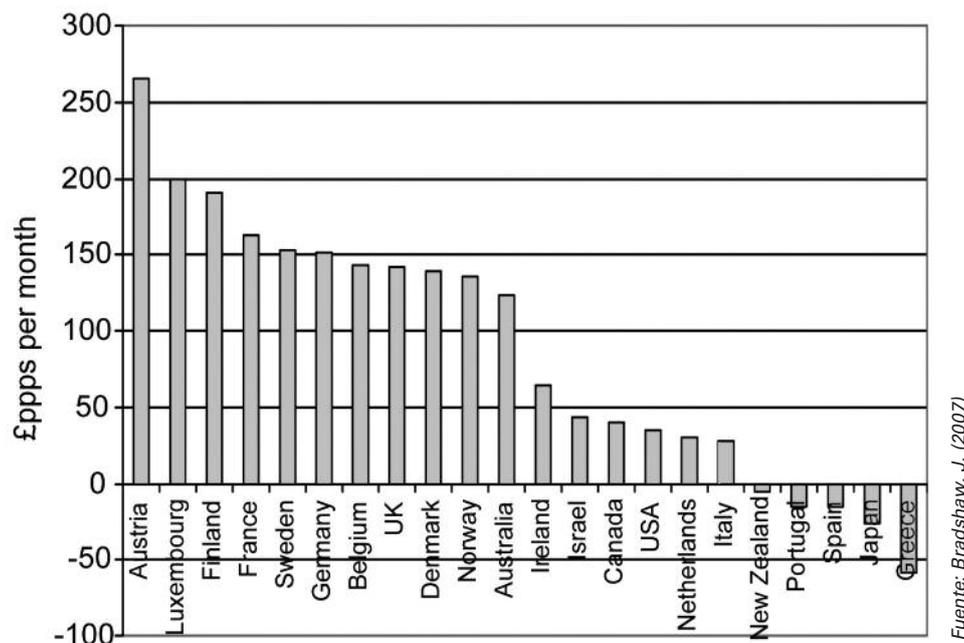
ses que no tienen subsidios por alojamiento. Solamente Irlanda, Israel y España no tienen ningún subsidio de ninguna clase para compensar los costes de cuidado infantil preescolar (*child care*)³. En lo que se refiere a Asistencia social aparece una considerable variación entre países en lo que cada uno considera un nivel apropiado, y los niveles más bajos están en Portugal y España para familia monoparental con 1 niño (Grecia no tiene nada); para pareja con 3 hijos el nivel más bajo lo muestran España e Italia.

En el resumen del informe aparecen los países clasificados en cuatro grupos:

- **Líderes:** Austria, Luxemburgo y Finlandia.
- **Segundo nivel:** Francia, Suecia, Alemania, Bélgica, Reino Unido, Dinamarca, Noruega y Australia.
- **Tercer nivel:** Irlanda, Israel, Canadá, Estados Unidos, Holanda e Italia.
- **Rezagados:** Nueva Zelanda, Portugal, España, Japón y Grecia.

En el cuadro siguiente se muestra el rango del paquete de beneficios para los niños en los países estudiados, ordenados de mayor a menor. El valor está expresado en paridades de poder de compra (purchasing power parities). Aunque el autor señala que hay poca relación entre la agrupación de países que aparece como resultado de su estudio y la conocida tipificación de regímenes de bienestar de Esping-Andersen, sí que puede observarse que, en los puestos más altos, se sitúan países incluidos en los modelos nórdico y continental, mientras los países con un modelo de bienestar liberal se encuentran más al final de la escala, próximos o mezclados con los países mediterráneos. La posición ocupada por Reino Unido muestra cómo un país del modelo liberal puede también ser eficaz en la protección social de los niños si en sus políticas se da prioridad a las mismas, como ha ocurrido en los últimos años en éste.

CUADRO 3
Ranking del paquete de beneficios para los niños. 2001.



En sus conclusiones finales Bradshaw (op. cit. 155-156) señala lo siguiente:

- Los países que tienen un paquete más generoso de beneficios sociales para los niños son los que prestan la mayoría, si no todo su valor, de una forma no basada en la suficiencia de ingresos (universal).

3. Cabe recordar aquí que los datos que utiliza Bradshaw están referidos a Julio de 2001.

- Aparentemente, no es el nivel de riqueza de un país, ni el carácter del mercado de trabajo, ni el nivel de ingresos, sino más bien su gasto social y, especialmente, la parte de ese gasto que va a las familias lo que determina la importancia del paquete de beneficios sociales para los niños.
- El paquete de beneficios alcanzado está también asociado al mayor o menor éxito de los países a la hora de reducir los niveles de pobreza infantil generados por el mercado, y es posible que unos beneficios altos estén asociados con tasas de fecundidad más altas.
- Los países que hacen más esfuerzo en transferir recursos horizontalmente (generacionalmente) tienen los paquetes de beneficios para los niños más generosos.

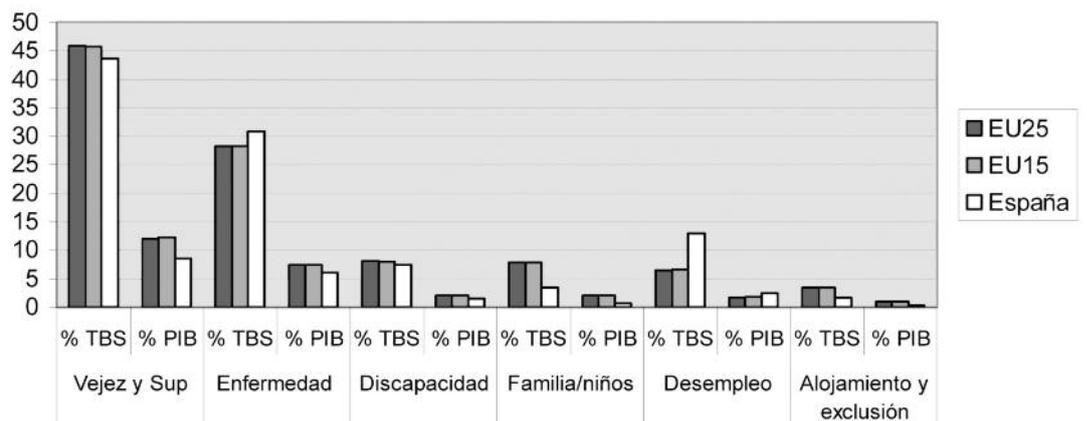
3. LA DISTRIBUCIÓN GENERACIONAL DEL BIENESTAR SOCIAL

Analizar el bienestar desde una perspectiva generacional contribuye a poner de relieve el lugar de la infancia como grupo social que comparte con otros grupos generacionales el disfrute de los recursos comunes, siendo la finalidad perseguida la de conseguir intercambios justos y mutuamente satisfactorios.

El sistema de bienestar conlleva una alteración del orden generacional tradicional. De este modo se produce un cambio en el contrato intergeneracional, que ya no se realiza en el nivel de las familias sino en el nivel de la sociedad. La primitiva solidaridad intrafamiliar, donde los padres generaban y criaban hijos que luego garantizarían su sustento en la vejez, se quiebra, al ser los sistemas públicos de pensiones los que permiten tener asegurada la subsistencia en la vejez, con lo cual el individuo se independiza (en el nivel de soporte material y de carácter económico) de las generaciones más jóvenes de su familia. Pero no de las generaciones jóvenes en general, ya que son los adultos activos quienes, con sus cotizaciones, alimentan los presupuestos para el pago de pensiones. A estas mismas generaciones jóvenes queda también encomendado asegurar el bienestar de su prole.

Toda política social conlleva un problema de elección, y la elección de las políticas sociales ha sido favorable, hasta el momento, para los adultos varones en su fase activa y en su retiro. La observación de los datos que viene ofreciendo el Sistema Europeo de Estadísticas de Protección Social (EESPROS) apoya esta afirmación. En el informe publicado en 2007⁴, la distribución del gasto social por funciones, expresada en porcentaje sobre el total de beneficios sociales (TBS) y en porcentaje de cada función sobre el PIB es el que se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 2
Distribución del gasto social por funciones en Europa y en España 2004.



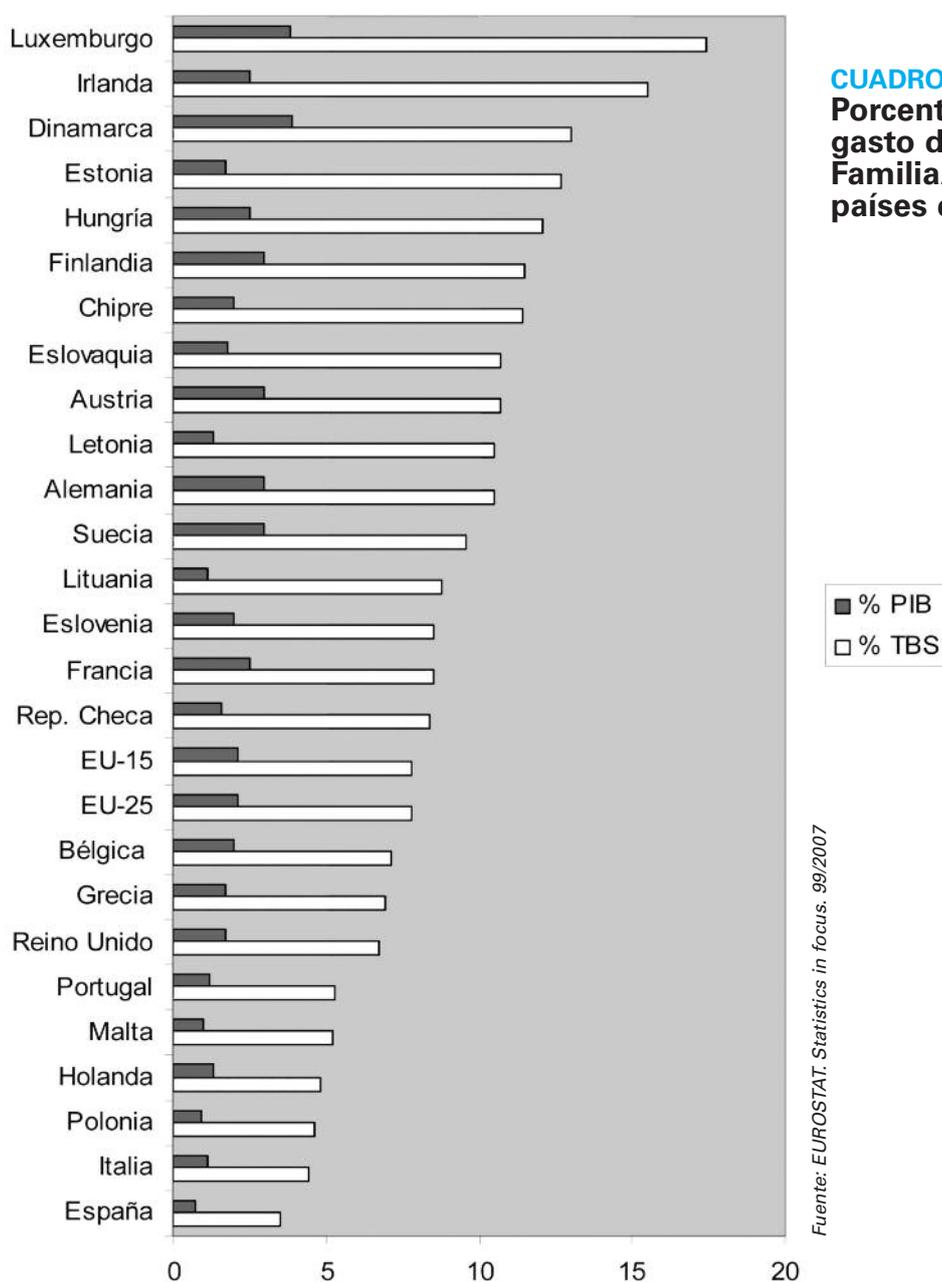
Fuente: EUROSTAT. Statistics in focus. 99/2007

4. EUROSTAT (2007)
Statistics in focus.
Population and Social
Conditions. 99/2007.
Luxembourg: European
Communities.
<http://publications.europa.eu>

Como puede observarse, el gasto en pensiones (Vejez y supervivencia) absorbe la mayor proporción del gasto social total, y también representa el mayor porcentaje en relación con el PIB, tanto en las columnas que expresan las medias de la Unión Europea, como en España. La segunda función más importante, también con carácter general, es la que se refiere al concepto de Salud/enfermedad.

En el extremo contrario, el de las funciones que absorben menor proporción de gasto y tienen menos peso con referencia al PIB, las cifras relativas a Europa y a España no muestran la misma coincidencia. El gasto medio en Europa en la función de Alojamiento y exclusión social es el más bajo, y está precedido por el de la función de Desempleo. Por el contrario, en España, es el concepto de gasto en protección a la Familia/niños el que ocupa el penúltimo lugar (3,5% frente a un 7,8% en Europa en relación al gasto total y 0,7% frente al 2,1% en proporción sobre el PIB) mientras que el gasto en Desempleo se sitúa en el tercer lugar de importancia, dentro de los seis considerados.

España se diferencia y se distancia de los países del sur de Europa, en los que pudiera decirse que predomina la misma ideología familista, de los que tienen (como el nuestro) una muy baja natalidad, e incluso de los que acaban de incorporarse a la UE y que antes pertenecían al bloque comunista (ver Cuadro 2).



CUADRO 3
Porcentaje de
gasto dedicado a
Familia/infancia en los
países de la UE 2004

Fuente: EUROSTAT. Statistics in focus. 99/2007

La estructura del gasto en protección social ha permanecido estable a lo largo del tiempo en el conjunto de los países, aunque se han producido variaciones de diferente sentido en las distintas funciones. De este modo, el peso de la función Vejez y supervivencia creció de forma constante en la media de la UE entre 1992 y 2001, La función Familia/niños ha experimentado un promedio anual de crecimiento, entre 2000 y 2004, de un 2,2 en la Europa de los 25, mientras que en España este promedio de crecimiento fue del 9,2, cantidad superior a la media europea, pero inferior al esfuerzo realizado por otros países en el mismo periodo, tales como Chipre (26,1) o Irlanda (13,6). España ha ido acortando distancias con la media de Europa en lo que se refiere a la proporción de beneficios sociales dedicados a las familias y niños, ya que si en 1994 la diferencia era de 5,9 puntos porcentuales, en 2004 es de 4,3 puntos. Ello no ha evitado que nuestro país continúe ocupando el último lugar entre los países de la UE en este concepto, tal y como lo ha venido haciendo hasta el momento.

Gosta Esping-Andersen viene insistiendo en la necesidad de un nuevo contrato social de cara al mantenimiento de los sistemas de bienestar⁵. Sus argumentos se basan en la idea de que, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa, los hijos ocupan el escenario central en cualquier equilibrio de bienestar. Una inversión insuficiente en la calidad de nuestros hijos, dice, afectará adversamente a sus oportunidades vitales como adultos y perjudicará a nuestro bienestar económico. Los niños son un bien colectivo, añade, y el coste de tener hijos está creciendo. El doble reto, concluye, es eliminar las restricciones para tener hijos y a la vez asegurar que los hijos que tengamos tengan aseguradas oportunidades óptimas.

La razón por la que se hace necesario un nuevo contrato social, explica Esping-Andersen, es que la fecundidad y la calidad de los hijos combinan a un tiempo utilidad privada y ganancias sociales. Para conducir los sistemas de bienestar de forma que den mejor respuesta a las nuevas realidades sociales hay razones convincentes para dar prioridad a los niños: es obligación de la política social asegurar la igualdad de oportunidades para todos los niños de la sociedad, asegurarlos contra los riesgos sociales que, para los niños de hoy, en opinión del autor citado, serán diferentes y más intensos en su futuro como adultos. Por último, el bienestar de los niños de hoy asegura el bienestar de las actuales generaciones adultas, en su futura vejez.

En relación a la pobreza infantil, Esping-Andersen llega a afirmar, en su último artículo citado, que el coste adicional de eliminarla en los países industrializados, a través de políticas sociales que combinen suficiencia de ingresos, disponibilidad de servicios y facilidades de conciliación para hombres y mujeres, resultaría una ganga.

4. ALTERNATIVAS PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES

Puesto que la Convención reconoce en cualquier niño o niña un ser humano con sus propios derechos, entre ellos, el de disfrutar de un nivel de vida decente, las situaciones de precariedad económica, que como diferentes estudios vienen demostrando, inciden de forma clara en su desarrollo educativo, en la evolución de su personalidad y en el riesgo de sufrir problemas sociales y exclusión en su vida adulta, vienen a ser verdaderas violaciones de los derechos reconocidos por todos los Estados parte que suscribieron la Convención.

El nuevo contrato social, que antes se mencionaba, debe incluir a los niños, por su propio derecho, en el esquema de bienestar, en un pacto que ya no sería sólo entre adultos y mayores, sino entre niños, adultos y mayores. Tanto por su debilidad como por su escasez, los beneficios sociales que llegan a los niños a través de sus familias, no se muestran tan eficaces para combatir su nivel de pobreza y su riesgo de exclusión como lo son en el caso de los beneficios sociales que afectan al grupo de los mayores, como demuestran los dife-

5. Esping-Andersen, G. (2002) (ed.) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- (2007) "Un nuevo equilibrio de bienestar", *Política y Sociedad*, Vol. 44 Núm. 2: 11-30

rentes estudios sobre pobreza. Junto al incremento en cantidad y en calidad de las políticas sociales que repercuten en la mejora de la situación de los niños con carácter general, se hacen necesarias medidas de refuerzo orientadas a sacar de la pobreza o a minimizar el riesgo en los grupos que se muestran como más vulnerables.

Tan importante como cuánto más se hace con esta finalidad, es cómo se hace y, en este sentido, se trataría de hallar la mejor combinación entre las siguientes opciones⁶:

- Respecto a la dimensión: universal/focalizada
- Respecto a la provisión: ayudas/servicios
- Respecto a la equidad: vertical/horizontal
- Respecto al ámbito: local/global

La cobertura universal se apoya en la consideración de que las necesidades humanas son universales y deben estar resueltas de un modo igual para todos. La cobertura focalizada se concentra en segmentos concretos de población o de problemas, y viene justificada por la pertinencia de dirigir unos recursos escasos (siempre escasos) hacia los grupos más necesitados. Este enfoque, que podría considerarse incluso de discriminación positiva, esconde en el fondo una visión segmentada y residual de las necesidades. El modelo universal, por el contrario, tiene ventajas tanto a nivel conceptual (igualitario) como práctico (mayor facilidad de gestión, mayor seguridad de que incluye a todos los que lo necesitan).

La segunda opción señalada se refiere al cómo, a la forma en la que pueden efectuarse las transferencias públicas, bien como prestaciones económicas, bien como servicios adaptados a cada necesidad. En el caso de transferencias para evitar la pobreza y conseguir el bienestar de los niños, la alternativa estaría entre exenciones fiscales o subsidios en efectivo. En lo que atañe a los servicios, en consideración a la importante repercusión que tiene la participación de las madres en el mercado de trabajo sobre el bienestar y las mejores condiciones de vida de los niños, se otorga gran importancia a la existencia, o no, de servicios de atención a la primera infancia (hasta 3 años) su accesibilidad y su coste. También es posible, en esta ocasión, una combinación de las tres cosas. En todo caso aquí restaría la cuestión de determinar el quién debe ser titular del derecho ¿los padres o madres como cuidadores principales? ¿el niño como ciudadano, aunque pequeño? La primera posibilidad responde al conocido concepto de “cargas” familiares, la segunda sería un avance en la consideración de los niños como personas con sus propios derechos.

La tercera opción de las más arriba señaladas guarda relación con los aspectos distributivos del bienestar. En la dimensión vertical se encontrarían aquellas acciones dirigidas a nivelar las diferencias tradicionales entre clases sociales, entre los ricos y los pobres, que condicionan diferencias de partida entre los niños. Cuanto más igualitaria consiga ser una sociedad, en relación a clases sociales, estratos, regiones geográficas, áreas urbanas o rurales, etc., menor será la pobreza infantil. En la perspectiva horizontal se situaría la distribución de los beneficios sociales entre generaciones. Una distribución generacional del bienestar diferente no trataría tanto de restar preferencia al grupo hasta ahora más beneficiado (y no por ello menos pobre) sino de aumentar el grado de responsabilidad colectiva respecto a los niños.

Pero también este argumento relativo a la equidad vertical y horizontal puede aplicarse situando la distribución generacional en el eje vertical y en el eje horizontal la búsqueda de justicia, equilibrio e igualdad dentro del propio grupo infantil. Los estudios sobre la pobreza han contribuido a poner de manifiesto la situación especialmente precaria de los niños que viven en hogares monoparentales o en hogares muy numerosos, pero hasta el momento no han afinado hasta alcanzar a ver la situación de otros niños que representan una minoría, en su dimensión cuantificable, pero que resultan afectados de manera especialmente grave por la pobreza y la exclusión. Es el caso de los niños pertenecientes a la etnia gitana⁷ de niños con discapacidades, o de niños de origen extranjero. Las medidas de carácter universalista que alcanzan a todos ellos, sumadas a los programas específicos destinados a su integración, no llegan a evitar su precarización cuando la situación de sus padres, desde el punto de vista de sus recursos culturales, económicos o materiales, son extremadamente escasos.

6. Gaitán, L. (2006) “El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños” Política y Sociedad, Vol. 43 Núm. 1: 63-80

7. En el informe “Salud y Comunidad Gitana” (Ministerio de Sanidad y Consumo, 2005) se señala que la mortalidad infantil en este colectivo es 1,4 veces superior a la media nacional, y la esperanza de vida de entre 8 y 9 años por debajo de la media. La vacunación infantil es deficitaria, así como los niveles de nutrición e higiene y más alto el nivel de accidentes o lesiones involuntarias.

Por último, la opción relativa al ámbito se refiere a la intervención (no opuesta, sino complementaria) en el ámbito local, es decir, dentro de los países, tratando de lograr, al menos, que el bienestar de los niños sea igual o equivalente al nivel medio de bienestar para toda la población, y en el ámbito global, a través de un ejercicio de responsabilidad de las sociedades que simplificarmente englobamos en el concepto de Norte y las del Sur, con el fin de abordar la cuestión más relevante cuando se aborda la pobreza infantil como un problema y un fenómeno global. Este aspecto guarda relación con el impulso de programas de cooperación al desarrollo de países que, en muchos casos, son emisores en el campo de los movimientos migratorios.

En suma, el amplio conjunto de factores que influyen en el desarrollo de los niños apunta a la necesidad de abordar su bienestar desde una perspectiva holística, tomando como guía los derechos de “provisión” reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y que pueden resumirse del modo siguiente:

- Bienestar material.
- Salud y supervivencia.
- Educación y desarrollo formal.
- Inclusión social y participación.

Para ello resultaría oportuno dejar acabado el modelo de reparto de responsabilidades entre estados y familias, aumentando el grado de compromiso social con los nuevos miembros que ingresan en la colectividad humana y garantizan su continuidad y asimismo dotando de mayor autonomía al tema específico del bienestar de los niños. En este sentido, desde distintos sectores se apuntan como recomendaciones para el desarrollo de “otras” políticas de infancia las siguientes:

- Aumentar la capacidad de los padres para cubrir sus necesidades, con medidas que afectan principalmente al empleo y a la facilidad para conciliar vida personal, familiar y laboral.
- Hacer a los niños titulares de derechos. Las ayudas económicas deberían cubrir los costes directos de los niños, y tendrían que depender de sus condiciones y edad, no de los ingresos de los padres.
- Ofrecer a los niños servicios que combinen lo universal (para todos los niños) con lo focalizado (concentrado en las situaciones más graves y en los grupos más vulnerables), lo preventivo con lo paliativo, las prestaciones con los servicios, la redistribución vertical con la horizontal.

5. LA CONTRIBUCIÓN A LA LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL DESDE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL

8. Para más detalle ver:
Wintersberger, H. (2006) “Infancia y ciudadanía: el orden generacional del Estado del Bienestar” Política y Sociedad. Vol.43 Núm. 1:81-103
Bradshaw, J. (2007) Some problems in the international comparison of child income poverty, en H. Wintersberger, et al. (eds.), Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring children's social and economic welfare, University Press of Southern Denmark, Odense.

Es indudable que los estudios que se han realizado en la última década sobre el tema de la pobreza infantil en los países ricos (buena parte de ellos alentados desde UNICEF) han contribuido a dar visibilidad a este fenómeno y a aumentar el interés y la actuación de los gobiernos para luchar contra el mismo, en algunos casos. Pero aún se registran deficiencias y ausencias notables para seguir avanzando en la línea de contribuir, desde la actividad académica e investigadora, a la mejora de las condiciones de vida de los niños. Mencionaremos aquí tres de ellas.

1. La utilización de escalas de equivalencia es común en los estudios sobre pobreza. El peso relativo atribuido a cada miembro de un hogar es más el resultado de acuerdos coyunturales que de cálculos precisos del coste que representa la cobertura de las necesidades de cada miembro del hogar. Pero, además, cualquier cambio introducido en esas escalas influye directamente en la percepción estadística de la pobreza infantil⁸.

2. La pobreza está ligada no sólo a la falta de dinero, sino también a la experiencia de humillación, estrés emocional y exclusión social. La escasez de información disponible no permite acceder al conocimiento preciso de las repercusiones de la pobreza en la vida de los niños, a la percepción subjetiva de la misma, a la vivencia particular que tienen de su situación. Uno de los escasos estudios realizados con este enfoque⁹ dice en sus conclusiones que los niños en familias pobres pueden estar “aprendiendo a ser pobres”, controlando sus aspiraciones en el marco de las circunstancias económicas severamente limitadas de sus familias, y que la falta de recursos suficientes les impide disponer de cosas que ellos identifican como esenciales para mantener una interacción segura con sus pares.

3. La pobreza y la exclusión pueden afectar especialmente a determinadas minorías dentro del colectivo infantil. Debido a ello, además de las investigaciones que ofrecen una panorámica general, es preciso profundizar, de forma monográfica, en el estudio de esas situaciones potencialmente más graves. Dicho de otra manera, una vez identificado el problema globalmente, es necesario entrar en el detalle de los grupos de mayor riesgo para señalar caminos para políticas específicas. Los estudios sobre pobreza infantil realizados con una perspectiva de género entrarían también en este apartado.

Al lado de los anteriores casi resulta un tema menor, aunque no deja de ser importante, la dificultad que representa que los datos sobre distribución de la renta de los hogares vengán frecuentemente desagregados por edades de un modo que no permite la observación de todo el grupo infantil (personas entre 0 y 17 años de acuerdo con la Convención).

6. CONCLUSIONES

El pacto social implícito, respecto al bienestar de los niños, hace descansar la principal responsabilidad en las familias, mientras atribuye un papel subsidiario a los Estados. El bienestar o el malestar de los niños quedan así ligados al de sus familias. Esto justifica que las políticas redistributivas y compensatorias se destinen a las familias con niños, pero siempre en una proporción inferior a las que se dirigen a otros grupos generacionales, respecto a los cuales, la asunción colectiva de responsabilidad sobre su bienestar es mayor.

En una perspectiva comparada, el esfuerzo que se realiza en España para asegurar un nivel de vida adecuado para los niños, o para las familias con niños, resulta claramente deficitario. Aunque las políticas “amigables” para las mujeres que se vienen introduciendo, así como las destinadas a favorecer el empleo de colectivos con más difícil inserción en el mercado de trabajo, pueden incidir positivamente en la mejora de las condiciones de vida de los niños, a la vista de los datos aparece como necesaria una estrategia nacional de lucha contra la pobreza y la exclusión infantil, debidamente coordinada entre todos los niveles administrativos del Estado.

El estudio y análisis de las situaciones de precariedad que afectan a los niños puede contribuir al diseño de las políticas sociales de infancia más adecuadas, así como también a una mayor concienciación y responsabilización de la sociedad con respecto a ellos, lo que redundará en beneficio de la sociedad misma.

9. Ridge, T. (2002) Childhood poverty and social exclusion. From a child's perspective. Bristol: The Policy Press.

Jornadas sobre Pobreza Infantil

GRUPO DE TRABAJO: POLÍTICAS SOCIALES Y POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

Facilitadora: **María von Bredow**

Relatora: **Ana Bárcenas**

1.- Introducción y líneas de debate

Este documento es el resultado de las aportaciones de los participantes del Grupo de Trabajo de Políticas Sociales y Pobreza Infantil, integrado en las “Jornadas de Pobreza Infantil”, celebradas el jueves 12 y el viernes 13 de marzo de 2009 en el edificio Caixa Fórum de Madrid y organizadas por UNICEF – Comité Español, en colaboración con la Obra Social de La Caixa.

El debate tuvo como punto de partida el documento marco “Políticas sociales y Pobreza Infantil”, elaborado por Lourdes Gaitán Muñoz¹. El objetivo principal de dicho debate, fue abordar el tema al que hace mención el documento marco desde la identificación de las posibles propuestas que puedan contribuir a la mejora de las políticas sociales de infancia en España, así como la aportación de ideas que puedan aumentar el nivel de bienestar existente entre dicho colectivo. Por ello, el debate no se centró en un análisis del porqué de la pobreza infantil en España, ni en un diagnóstico del estado de la cuestión, sino que giró en torno a la conformación y recopilación de propuestas de mejora y a la descripción de las experiencias de los integrantes del grupo de trabajo. Todo ello, sin perder de vista la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)² y la visión del niño como sujeto de derecho y no únicamente como un mero apéndice de la familia.

Las aportaciones que se reflejan en este documento muestran las opiniones individuales de cada participante. Cabe resaltar que no hubo una postura consensuada final sino una exposición de las diversas perspectivas y propues-

tas. Este texto, por lo tanto, es un relato de las conversaciones que se generaron en el grupo de trabajo, donde no se han podido reflejar todos y cada uno de los comentarios debido a la limitación lógica de espacio del resumen.

La primera cuestión que se abordó del documento marco, fue la repercusión de los beneficios de las políticas sociales en el bienestar de los niños y las niñas. Se profundizó en el “paquete de beneficios sociales para los niños” de Jonathan Bradshaw³, cuyo desarrollo puede llegar a contribuir al aumento del bienestar y la disminución de la pobreza infantil.

Los beneficios y las políticas sociales que se incluyen en el paquete de Bradshaw y que se trabajaron, son aquellos que se consideraban bajo la competencia del grupo de trabajo (y que Lourdes Gaitán rescata en su documento marco), es decir: los de seguridad social, beneficios en el alquiler/alojamiento, los cuidados infantiles, la asistencia social, las ayudas a la infancia garantizadas, las ayudas para la escolarización (tales como las becas de comedor, ayudas para comprar libros etc.), y los cuidados de salud. Dado que la escasez y/o ausencia de estos beneficios es considerable en España y teniendo en cuenta el relativo consenso sobre el aumento en la dotación de los mismos, se inició el trabajo a partir de una serie de preguntas:

- ¿Qué falta en España del paquete de beneficios sociales de Jonathan Bradshaw?
- ¿De qué manera se podrían elevar los niveles de dotación y mejorar las distintas partes de dicho paquete en España?
- ¿Cómo llevamos a cabo todo este trabajo?

1. Gaitán Muñoz, Lourdes (2009) Políticas Sociales y Pobreza Infantil. Documento marco desarrollado para las jornadas sobre Pobreza Infantil organizadas por UNICEF-Comité Español y la Fundación “la Caixa”.

2. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

3. Bradshaw, J. (2007) Child Benefits Packages in 22 Countries, en H; Wintersberger, et al. (eds.) Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economic Welfare. Odense: University Press of Southern Denmark.

Esta última cuestión lleva a la distinción de varias perspectivas u opciones⁴ que deben tratar de combinarse con el fin de obtener los mejores resultados:

- Respecto a la dimensión: **universal / focalizada.**
- Respecto a la provisión: **ayudas / servicios.**
- Respecto a la equidad⁵: **vertical / horizontal.**
- Respecto al ámbito: **local / global.**

Otras de las líneas de debate planteadas al inicio por Lourdes Gaitán (junto con el “paquete de beneficios sociales” de J. Bradshaw) fueron:

- ¿Cuál es el pacto tácito que existe en la distribución de competencias sobre el bienestar en los niños y niñas?, ¿dónde descansa su bienestar, en los padres y madres, en los Estados, en la sociedad?, ¿cuál es el papel de los mismos?
- ¿Cómo pueden las políticas sociales promover la distribución de los recursos desde una perspectiva generacional justa?
- Debido a los datos que existen sobre la situación en España que ponen de manifiesto la existencia de la pobreza infantil, y a la vista de los escasos resultados obtenidos, ¿es pertinente plantearse una estrategia coordinada de lucha contra la pobreza infantil en forma de un Plan Nacional?

2.- Propuestas de mejora expuestas por los participantes del grupo de trabajo en torno a las líneas de debate

En relación al pacto social y la distribución de competencias, se propuso que la elaboración de un posible Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Infantil, aborde unas políticas integrales para la infancia (que contemplen entre otras cosas, la educación, los servicios sociales, las políticas familiares, etc.). de tal forma que se puedan trasladar hacia las políticas de proximidad y de carácter local.

Surgió desde el inicio del debate la siguiente pregunta: ¿de qué forma podemos incorporar la visión y/o perspectiva de los niños y niñas en el desarrollo de políticas sociales y de bienestar?

Las reflexiones giraron en torno a la necesidad de que los poderes públicos aporten los mecanismos necesarios para analizar las repercusiones que puedan tener las políticas sociales existentes en la vida cotidiana de los niños. Por otro lado, se reclamó la incorporación de la perspectiva de los niños en todos los ámbitos de la vida social que les afectan. Como ejemplo, podemos considerar la elaboración

de planes de urbanismo, políticas de vivienda, etc., donde se incluyan sus aportaciones con la intención de que su incidencia política sea real.

Por otro lado se mencionó brevemente que el papel del Estado como garante de los derechos del niño es fundamental, siendo además el principal agente de redistribución de la riqueza.

Pero, ¿de qué forma la generación de riqueza de un país puede redundar directamente en la calidad de vida de los niños?

Se indicó que España ha vivido durante los últimos años un desarrollo económico que no ha ido acompañado de un desarrollo social suficiente ni de una redistribución equitativa de la riqueza.

Además se puso de relieve la ausencia de ratios de calidad en torno a la atención pública en materia de servicios y políticas sociales. Se propuso el establecimiento de unos estándares de calidad de atención a la población, de tal forma, que en el momento en que una persona se dirija a los poderes públicos, ésta sea atendida como ciudadana mediante una atención basada en ratios de calidad, por medio de los cuales, se posibilite una acción integral alrededor de la persona y en especial sobre los niños.

Posteriormente se trató la cuestión de la reclamación de los derechos a través del recurso por la vía contencioso-administrativa, en el caso de que el Estado no cumpla con sus funciones atribuidas. Pero, ¿qué otras estrategias de interlocución se tienen entre la Administración (sea local, regional o nacional), los políticos, y los ciudadanos?

En las ocasiones en las que un ciudadano considera que ha habido una vulneración en materia de derechos de infancia puede reclamar a la Administración, si dicha reclamación no obtiene respuesta puede acudir al Defensor del Menor y/o el Defensor del Pueblo. Se puso de relieve la importancia de recurrir más a ésta segunda vía en vista de que estaba siendo poco utilizada, sin olvidar la posibilidad de recurrir a los otros cauces de reclamación.

A continuación se comentó la posibilidad de utilizar las herramientas existentes en el diseño de planes locales de infancia, como puede ser el proyecto de Ciudades Amigas de la Infancia⁶ de UNICEF. Uno de los asistentes expuso su experiencia de este proyecto en Castilla-La Mancha, donde trabajan a través de un convenio de colaboración, difundiendo esta iniciativa entre distintas localidades y poderes públicos.

4. Gaitán, L: (2006) “El Bienestar Social de la Infancia y los Derechos de los Niños” Política y Sociedad, Vol. 43. Núm. 1: 63-80.

5. Ver documento marco de Lourdes Gaitán.

6. <http://www.ciudadesamigas.org/> Dicho programa se lleva a cabo en España desde UNICEF-Comité Español, en colaboración con la Dirección General de las Familias y la Infancia, la Federación Española de Municipios y Provincias y la Red Local a favor de la Infancia.

A lo largo de la sesión del grupo de trabajo, se repitió en varias ocasiones la importancia de conseguir una mayor efectividad en la implementación de las políticas sociales en lo relativo a los derechos de infancia. La legislación está en muchos casos dotada correctamente, pero en la práctica la implementación y el seguimiento de dicha legislación es insuficiente.

Seguidamente se abordó la cuestión relativa al paquete de medidas sociales de Bradshaw, donde se puso de manifiesto la necesidad de conjugar la existencia de unos servicios públicos de cuidados infantiles de calidad, con el progresivo incremento de los permisos de maternidad y paternidad hasta llegar a incluir el primer año de vida del niño. Se resaltó que para poder aumentar los permisos de maternidad y paternidad es imprescindible una mayor inversión económica.

En lo referente a las ayudas a la escolarización se reclama una nueva distribución de competencias que atribuya más recursos al ámbito local, para corregir el actual sistema que parte desde las Comunidades Autónomas e impide una mejor implementación lo que supone un obstáculo para el buen desarrollo del trabajo de los profesionales del ámbito social.

Sin embargo, otros participantes expusieron la necesidad de que ciertas políticas sociales tengan una índole autonómica, ya que dichas administraciones son las competentes en estas materias debido a que el Estado se las ha transferido. Posteriormente, hubo propuestas para ir más allá de la barrera autonómica e integrar una medida como la universalización de las prestaciones por hijo a cargo.

Se suscitó un punto controvertido acerca de la monoparentalidad, donde se expusieron posturas contrarias en torno a la incidencia de la pobreza infantil sobre este tipo de familias. Se mencionó la importancia de hacer hincapié en que todas las familias monoparentales, por el hecho de estar constituidas por un solo sustentador, no tienen porque ser pobres. Aunque por otro lado, se declara por parte de algunos participantes del grupo de trabajo, que existen estudios que revelan que hay un alto índice de pobreza infantil en las familias pertenecientes a este colectivo.

Posteriormente se mencionó la importancia de mejorar el sistema educativo, con el objetivo de facilitar la lucha contra la pobreza infantil ya que los malos resultados académicos pueden llegar a ser una causa de pobreza y de situaciones de exclusión social.

Para cerrar este apartado también se mencionó la importancia de las políticas sociales de vivienda tales como las ayudas de alquiler para familias con hijos a cargo, como herramienta para reducir la pobreza infantil.

Con respecto a la situación en la que se encuentran las políticas sociales, se señaló la necesidad y urgencia de hacer una redistribución generacional de las prestaciones sociales, cuyo fin sería adecuar los recursos para disminuir los niveles de pobreza, evitando el desfase actual entre el montante destinado a las pensiones y el dirigido a la infancia.

En esta línea surgió la siguiente pregunta por parte de varios participantes del grupo de trabajo: ¿cómo podemos bajar el índice de pobreza infantil en España? Una de las propuestas que se aportaron, señaló la importancia de estudiar las buenas prácticas desarrolladas en los países de nuestro entorno que hayan disminuido sus índices de pobreza infantil.

Se reclamó una vez más una mayor coordinación de los recursos, que permita un mejor aprovechamiento de los mismos. De esta forma se realizará un trabajo en red entre todos los actores implicados. Además, se pide una unificación de criterios en las líneas de intervención social, para compatibilizar objetivos y mejorar el trabajo de lucha contra la pobreza infantil.

En torno al diseño de las políticas sociales, se hizo una mención a la importancia que tiene el acompañamiento de las familias para así lograr una mayor efectividad en la implementación de las políticas de lucha contra la pobreza infantil y, de esta manera, aumentar la autonomía personal de los colectivos objetivo de dichas políticas con el fin de romper el círculo de la pobreza.

Por otra parte se quiso resaltar la importancia de hacer visibles las causas estructurales de la pobreza, surgidas de una desigual distribución de la riqueza. Siendo los poderes públicos quienes deban velar por la correcta redistribución de los recursos existentes en la sociedad española. Se indicó que no debemos culpabilizar a quien esté en una situación de exclusión social como el único responsable, sino que es conveniente adoptar una perspectiva estructural e integral de las causas de su problemática, para de esta forma, poder aportar soluciones duraderas a su situación.

La pertinencia del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Infantil ha sido debidamente justificada en los apartados anteriores. Su implementación pasaría por el trabajo coordinado de todas

las entidades implicadas (administración pública, instituciones, tercer sector, etc.) con la participación de todos los actores sociales relevantes (los niños, las familias, la sociedad, etc.).

Se mencionó la importancia de conocer por parte de las entidades implicadas anteriormente mencionadas, las problemáticas reales de la infancia en situación de exclusión social; en las escuelas, los barrios, las familias, etc., para así, detectar las necesidades específicas de su situación. Por lo tanto, se demanda una visión de abajo a arriba, de manera que las entidades puedan, de una manera más eficaz, detectar las situaciones de pobreza infantil.

Por otro lado, se abordó la cuestión de la infancia en los presupuestos de las distintas administraciones. Se manifestó una triple demanda por parte del grupo de trabajo: en un primer lugar, se reclamó una mayor visibilidad de las partidas destinadas a la infancia a través del desglose presupuestario de las cantidades dirigidas a este colectivo. En un segundo lugar, se demandó la necesidad de una presencia transversal de la infancia en los presupuestos de las distintas

administraciones. Y en tercer lugar, se requirió un aumento general en la inversión en las políticas de infancia para luchar contra el fenómeno de la pobreza infantil en España.

Se propuso que en la elaboración del nuevo Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia, que se realiza por parte del Observatorio de Infancia en el seno del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, se pudiera incluir un objetivo general referido a la lucha contra la pobreza infantil que redundara finalmente en un objetivo específico de elaboración de un Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Infantil. Como ejemplo a seguir en la elaboración de un posible Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Infantil, se resaltó el importante papel participativo que han venido jugando los niños y los demás actores sociales implicados en la elaboración de los Planes Estratégicos Nacionales.

Para concluir se hizo mención a la importancia de no olvidar que los niños y niñas en situación de exclusión social también deben tener voz en el desarrollo de las políticas sociales que les afecten.

3.- Resumen de propuestas del grupo de trabajo

- Es necesario resaltar que no debe confundirse lo que es un derecho intrínseco a la persona, como son de hecho las políticas sociales, con las políticas desarrolladas con un enfoque asistencial, donde la perspectiva que se aplica, entiende que el receptor de la asistencia debe sentir gratitud y donde no se le considera persona de pleno derecho.
- Los niños y las niñas deben participar en la conformación de las políticas sociales. El enfoque del niño debe estar incorporado en el desarrollo de todas las políticas públicas, independientemente de que deba existir un presupuesto específico en materia de infancia y adolescencia.
- Como consecuencia del apartado anterior, resulta conveniente adoptar una nueva forma de hacer trabajo e intervención social en la lucha contra la pobreza infantil, ésta implica incluir la visión de los niños, para lo cual, es necesario preguntarse: ¿quién es nuestro cliente?, ¿los niños o las familias?
- Hay que desarrollar un Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Infantil. Con las siguientes características principales: debe dotársele de recursos suficientes, debe ser transversal y debe estar integrado en el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia.
- La coordinación entre las entidades y los actores sociales implicados en el trabajo con la infancia en España, debe mejorar para lograr una disminución del fenómeno de la pobreza infantil.
- En torno a los presupuestos de las administraciones públicas, se reclaman: una mayor visibilidad de los niños en las partidas presupuestarias, una presencia transversal de los niños en las mismas y un aumento general de los recursos destinados a la infancia.
- Se requiere al Estado que refuerce su papel como redistribuidor de la riqueza y al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, un liderazgo más fuerte en el impulso y seguimiento de las políticas sociales de infancia. Siendo la redistribución generacional un factor que reclama una atención especial.
- Es necesario establecer unos ratios de calidad en los servicios sociales. De tal forma que permitan una mejora en la atención hacia el colectivo de niños en situación de exclusión social y pobreza infantil.
- Se pone de relieve la posibilidad de hacer un mayor uso de instituciones como el Defensor del Menor de cada autonomía, en el caso de que exista, y/o del Defensor del Pueblo o figuras afines en las Comunidades Autónomas, como vía de defensa de los derechos del niño.



**POLÍTICAS
EDUCATIVAS
Y POBREZA
INFANTIL**

POBREZA INFANTIL: UNA PROPUESTA DE ACCIÓN ESPECÍFICA DESDE UNA PERSPECTIVA SOCIO-CULTURAL

Domingo Comas Arnau (Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Fundación ATENEA)

1. Tengo que agradecer la invitación a hacerlo. Siempre he trabajado en ámbitos sectoriales que se relacionan de forma más o menos implícita o indirecta con la pobreza pero sin afrontar la cuestión de manera directa y explícita. Esta es una reflexión que supone una "mirada desde fuera", aunque cercana a la cuestión. Una mirada que expresa dudas, quizá fruto de la propia ignorancia, sobre ciertos aspectos del tratamiento de la pobreza en España.

2. Adelanto que voy abrazar en esta reflexión posiciones muy similares al texto de apoyo, en particular cuando adopta la perspectiva de la teoría de las necesidades humanas y la interpretación de la misma en la perspectiva de la pobreza infantil. En cambio disiento de los autores del mismo en un aspecto concreto: cuando tratan de compaginar esta perspectiva con el paradigma institucional europeo de "pobreza relativa y exclusión social", porque considero, como voy a ir mostrando, que se trata de dos perspectivas incompatibles, ya que poseen una misión y unos objetivos absolutamente divergentes.

"La riqueza, aún sin merecerla, es venerada hasta por quienes son desinteresados, probablemente porque se ven representados, junto con ella, proyectos de grandes acciones que podrían llevarse a cabo. Este respeto alcanza, en ocasiones, a mucha gente infame que es rica, quienes nunca realizaran tales acciones y que no tienen idea alguna de noble sentimiento, que es lo único y sólo esto lo que puede hacer estimables las riquezas. Lo que acrecienta el mal de la pobreza es el menosprecio que no puede ser superado del todo, ni siquiera por meritos propios, por lo menos a la vista de los vulgares, a no ser que ni el rango, ni los títulos disimulen este burdo sentimiento y, en cierto modo, lo falseen en su provecho" .

Immanuel KANT (1764)

Observaciones acerca del sentimiento de lo bello y de lo sublime, Madrid, Alianza, 1990

Cuando tenemos que plantear un problema que parece complejo o que conforma un bucle que resulta difícil resolver, la receta más probada es la de acudir a la vieja estrategia de Immanuel Kant en torno a "dedicar un esfuerzo previo a formular las preguntas elementales y sencillas". El propio Kant señaló cuáles podrían ser estas preguntas e identificó las llamadas "tres preguntas esenciales" que son: "¿Qué queremos hacer?", "¿Para qué queremos hacerlo?" y "¿Cómo vamos a hacerlo?" (Kant, 1783). Se trata de tres preguntas que he tratado de adaptar a los objetivos de esta reflexión sobre la pobreza infantil¹. Se trata de tres preguntas cuyas respuestas nos van a conducir hacia una imagen de la pobreza (y de la lucha contra la pobreza) que el propio Kant ya nos ofrecía en otro texto y con el que he encabezado este escrito.

El ajuste al espíritu del racionalismo kantiano de esta reflexión se completa al asumir otro componente de la estrategia de Kant, quien afirmaba que la mejor manera de responder a tales preguntas era realizarlas de forma mediada, a modo de evaluación de otras investigaciones (Kant, 1783). En su caso lo hizo recurriendo a la obra de Newton. Sin ánimo de querer establecer comparaciones, voy a utilizar en esta tarea como elemento de mediación a la manera kantiana el texto preparado por el IUNDIA (UNICEF/UAM) sobre "Pobreza y exclusión social de la infancia en España" (Maciá y otros, 2008)².

1.- ¿QUÉ ES LA POBREZA?: ¿QUÉ ES UN/A NIÑO/A POBRE?

Hace ya mucho tiempo, en el año 1964, David Matza, escribió, con un gran desparpajo, *“Los pobres despreciables”* un texto crucial que debería haber resuelto todos los problemas que nos planteamos en esta reflexión (Matza, 1964). Sin embargo aquella obra de Matza, se ha sumido en el olvido, aunque de vez en cuando alguien recupera los conceptos del mismo y se pregunta ¿Por qué las políticas públicas no enfocan nunca la cuestión de la pobreza de una manera realista y directa? En aquel artículo crucial David Matza, explicaba que las políticas públicas conseguían eludir un enfoque realista de la pobreza “cambiando cada 15 o 20 años el concepto para referirse a la misma, ampliando su contenido y sus efectivos”. Este era el tiempo que, según Matza, tardaban los profesionales del ámbito social, en percatarse que el concepto que manejaban habitualmente no se refería a la “pobreza” sino a otra categoría social y comenzaba a reclamar la acción directa sobre la misma. Se inventaba entonces un nuevo concepto, que se suponía más comprensivo y más incisivo pero cuya principal función era producir invisibilidad sobre la pobreza real al establecer marcos cognitivos de pobreza relativa (u otros términos similares), sobre los que intervenían las políticas públicas, obviando así y de forma permanente lo que, de forma provocativa, Matza, llamaba “los pobres despreciables”.

El texto explicaba cómo se había creado esta categoría social invisible y lo atribuía a la combinación de tres relatos socio-políticos: 1) El marxismo y su noción de lumpenproletariat; 2) las leyes de pobres inglesas y la emergencia en Inglaterra de la noción de ciudadano ligada de forma exclusiva a los derechos laborales; 3) el rechazo de las políticas sociales (que por otra parte consideraba acertado), hacia las viejas fórmulas de beneficencia por parte de los más ricos.

Revisando, a modo de ejemplo, el canon marxista, se puede captar, de forma sintética, la lógica del procedimiento que elude la condición de “despreciable” y la sustituye por una mayoría de “integrables” cuya misión es la de “conquistar el poder” y formar la clase social dominante en la “nueva sociedad”. De entrada Marx, en *“La ideología alemana”*, sostiene que los pobres son una categoría social en sí mismos, pero a la vez son un “aliado objetivo” de la burguesía cuyo destino histórico es su extinción. Pero Engels, tratando de quitar hierro al asunto sostiene, en *“La condición de la clase obrera en Inglaterra”*, que la pobreza es una consecuencia del sistema productivo y por tanto la mayor parte de los proletarios son a la vez pobres, por tanto la lucha de clases es, también, la lucha contra las condiciones de pobreza de una mayoría social. Finalmente Willem Bongers interpreta, en *“Criminality and economic conditions”*, que la pobreza es a la vez consecuencia e instrumento para la división social y por tanto promover una sociedad más igualitaria es el camino adecuado para reducir la pobreza. A la vez, los que en una sociedad equitativa sigan siendo pobres ya no son una categoría social como pensaba Marx sino un residuo social y deberán ser “corregidos” y por tanto eliminados del mapa de las categorías sociales (Bongers, 1916). Esta posición es la que, a partir de Lenin, orientó las políticas sociales en los países comunistas: no hay pobreza porque la categoría social uniforme de los proletarios no permite la existencia de otras categorías sociales.

La trayectoria del pensamiento marxista resulta coincidente, al menos en las correspondientes etapas, con la evolución de los enunciados de la sociología y las políticas públicas en los países democráticos, así Georg Simmel escribió, en el año 1906, *“El pobre”* al que definía como *“aquel cuyos recursos no alcanzan a satisfacer sus fines y alivio de sus necesidades, el pobre, sociológicamente es el individuo que recibe socorro a causa de esa falta de recursos”*, estableciendo una categoría social, formada en exclusiva por los “casos” que necesitan ayuda externa para sobrevivir (una condición de dependencia que atribuía también Marx al “lumpenproletariat”). Este concepto de “pobre”, que se ha mantenido hasta la actualidad aunque ya sólo en las prestaciones de los Servicios Sociales, comenzó a ser puesto en duda a mitad de los años 70, cuando las políticas

3. Es muy frecuente defender que la noción de exclusión social es "mejor" que la de pobreza. Los argumentos que establecen esta superioridad son ciertos, aunque faltaría añadir que la comparación se establece con la noción de pobreza relativa y para nada se compara con la noción de pobreza absoluta y real que vamos a proponer en este texto.

4. Esta definición institucional de exclusión social, que se asemeja mucho a una previa de Joaquín García Roca, creo que es la que se ajusta mejor al contenido que se le ha dado a la noción en España. En todo caso el último "diagnóstico sobre la pobreza y la exclusión social" del MEPSyD proporciona otra definición (que toma de la OIT) aún más amplia y multidimensional, aunque más difícil de entender: *"la imposibilidad de gozar de los derechos sociales, sin ayuda, en la imagen desvalorizada de sí mismo y de la capacidad personal de hacer frente a las obligaciones propias, en el riesgo de verse relegado de forma duradera al status de persona asistida y en la estigmatización que todo ello conlleva para las personas, y en las ciudades, para los barrios en que residen"*. Tal definición es muy diferente a la contenida en la "Estrategia de Lisboa" que dice: *"ausencia, para unos, del conjunto de oportunidades que otros sí tienen, como la imposibilidad o dificultad muy intensa de acceder a mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas pre-establecidos de protección"* y que podría ser desarrollada de forma muy interesante si se ajustara a la teoría de las necesidades humanas. Se trata en todo caso, el de exclusión social, de un concepto que expande la categoría social de los excluidos hasta representar una "mayoría social" cuya propia condición los trasporta desde el ámbito de las "políticas sociales" hasta el centro de la representación política. Es decir, la misma operación que realizaron Engels y Bongger.

públicas adoptaron el concepto de pobreza relativa, que se refiere al porcentaje de personas que no alcanzan un determinado porcentaje de la media de renta disponible, lo que transforma, como hizo Engels, la categoría social de la pobreza en una situación social general relacionada con una medida abstracta de la desigualdad (Maciá *et al.* 2008). El primero de los estudios sobre pobreza relativa fue realizado en España en 1983 utilizando el indicador de 50% de ingresos medios mensuales y proporciono la famosa cifra de "ocho millones de pobres" (EDIS, 1984).

La tercera etapa del proceso histórico de las políticas públicas en torno a la pobreza, se alumbró con la definición de exclusión social³. Se trata de una noción originada en el ámbito administrativo de las propias políticas públicas, la cual identifica *"el proceso mediante el cual los individuos o los grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en la que viven"* y que se deriva de *"los obstáculos que encuentran determinadas personas para participar plenamente en la vida social, viéndose privadas de una o varias opciones consideradas fundamentales para el desarrollo humano"* (MTAS, 2000)⁴. Tal definición aglutina una gran cantidad de dimensiones (económicas, culturales, políticas, sociales, étnicas, religiosas, físicas,...), que no han servido para delimitar el colectivo sino que lo han expandido hasta el infinito. Son frecuentes los trabajos en España que describen los colectivos "excluidos", cuyo sumatorio nos proporciona cifras que superan el total de la población española. Ciertamente son muchos los que pertenecen, a la vez, a varios colectivos excluidos, pero a pesar de ello, resulta obvio, que el conjunto de españoles que están afectados por algún tipo de exclusión representa una "clara mayoría", similar a la "clara mayoría de los pobres proletarios" de Engels y Bongger⁵ y que han sido definidos como la "población diana" de las políticas públicas "contra la exclusión social".

Pero no todo acaba ahí: hay otras nociones de pobreza que no podemos obviar y que nos van a ser muy útiles. Por ejemplo el concepto de "Cultura de la Pobreza" que fue propuesto por Oscar Lewis y tiene mucho que ver con el concepto de "marginalidad"⁶. La idea de la Cultura de la Pobreza se refiere a un estado permanente de penuria, que se transmite de padres a hijos, mediante un proceso de socialización en normas y valores propios de dicha cultura. Se trata de una forma de adaptación a un medio definido por aspectos económicos (nivel de renta), pero especialmente por un "perfil psicológico" y una "transmisión propia de la realidad y el conocimiento del mundo". Se trata de un "modelo organizado de desorganización social" que se adapta a la cultura global compleja y sobrevive a partir de la misma. Un potente contenido simbólico ayuda a este proceso de adaptación pero también contribuye a preservar la propia pobreza, de tal manera que las ayudas y las prestaciones sociales (o la escolarización) pueden contribuir incluso a perpetuar la pobreza, si a la vez no se modifican los aspectos psicológicos, culturales y morales ligados a la misma.

Por tanto la pobreza no puede ser definida y delimitada sólo por los bajos ingresos, sino que intervienen otros factores más decisivos. En "Los hijos de Sánchez", Oscar Lewis muestra como la aparición de "rentas superiores al umbral de pobreza" y que en teoría permitirán "dejar de ser pobre" conducen, mediante decisiones ajustadas a las normas de la Cultura de la Pobreza, a perpetuar la misma (Lewis, 1961). En las cinco familias analizadas en "Antropología de la pobreza" podemos incluso percibir como los niños de estas familias "encallan en la pobreza" cuando, de forma paradójica, tienen una oportunidad económica o escolar de abandonarla, es decir, utilizan esta oportunidad para seguir sobreviviendo como pobres y de acuerdo con las normas familiares (Lewis, 1959).

¿Cuál es entonces la definición de niño/a pobre? Pues depende de una parte de la definición de pobreza y de otra parte del tipo de vínculo determinante que se establezca entre los menores y sus familias. La noción de "pobreza infantil" es muy distinta si la establecemos desde la noción meramente monetaria de pobreza relativa, si la establecemos desde la noción realista de pobreza absoluta y/o necesidades básicas, si la definimos desde la visión conceptual de la exclusión social o bien si incluimos nociones como marginación. También es distinta si la consideramos desde una perspectiva puramente económica, o bien de posibilidades de acceso a bienes o servicios, o bien psicosocial o bien cultural. En los próximos apartados vamos a ir desarrollando estas opciones, para ir acotando un concepto válido de pobreza infantil, para, posteriormente, poder proponer las acciones nece-

sarias y adecuadas para afrontar esta cuestión. En todo caso, es obvio, desde el propio título de este texto, que la opción elegida es la “de pobreza absoluta en una perspectiva multidimensional con un claro hincapié en los aspectos culturales de la misma”.

2.- ¿CÓMO SE MIDE LA POBREZA?: ¿CUÁNTOS NIÑAS/OS SON POBRES Y DÓNDE ESTÁN?

En España, en una gran medida por la influencia directa de las instituciones y los observatorios europeos, se ha producido, en los últimos años, una evidente adaptación a las formas de medir la pobreza a partir de los conceptos de pobreza relativa y exclusión social. En el primer caso se determinan niveles de renta y en el segundo se delimitan colectivos identificados por alguna forma de exclusión parcial o general. La primera (la noción de pobreza relativa) se supone que mide y determina de una forma empírica y precisa el umbral de pobreza (aunque no identifica a “los pobres”), la segunda (la noción de exclusión social) identifica en cambio colectivos que, de forma completa o parcial, se supone que presenta algún rasgo de exclusión, para una vez establecidos tales colectivos medir y analizar internamente la extensión de dichos rasgos.

Para determinar el umbral de pobreza relativa en la actualidad se utilizan, de forma habitual, los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). En la tabla 1 podemos ver la evolución de estos datos en los últimos tres años según los ofrece el INE. Los cálculos reflejan el porcentaje de casos cuyos ingresos se sitúan por debajo del 60% de la mediana de los ingresos netos. Los datos pueden presentarse con la imputación de las rentas procedentes de patrimonio o no. Dicho en palabras más simples, si tienes un piso en propiedad se añaden los ingresos de alquiler teórico que deberías pagar por el mismo. Cuando en cálculo se hace sin imputación patrimonial los resultados son los de la fila indicada por las iniciales SAI, cuando el cálculo incluye la imputación de la vivienda los resultados aparecen en la fila CAI.

TABLA 1

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE POBREZA RELATIVA. ECV (2005-2007)

AÑO	IMPUTACIÓN	TOTAL	-16 AÑOS	16/64	+ 65	+16
2005	SAI	19,7	24,0	16,4	29,4	19,0
	CAI	15,4	20,8	13,8	16,9	14,4
2006	SAI	19,9	23,8	16,3	30,6	19,1
	CAI	14,9	20,3	13,3	16,8	13,9
2007	SAI	19,7	23,4	16,8	28,5	19,1
	CAI	15,2	19,7	14,1	15,6	14,4

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Los resultados obtenidos (tabla 1) nos indican que el umbral de pobreza relativa se mantiene estable (veremos más adelante porqué) y que en España, tal y como sostiene la creencia popular, tener o no tener un piso en propiedad, aunque pagues hipoteca, permite que más de un 25% de “pobres relativos” superen por este procedimiento el umbral de pobreza. Por otra parte indica que, si bien en términos de mera renta monetaria (en una gran parte procedente de las pensiones), los mayores de 65 años son más “pobres” (en torno al 30% están bajo el umbral de pobreza relativa), en realidad son menos

5. Se supone que este valor multidimensional garantiza un contenido más amplio y comprensivo de la realidad y que “así nadie se queda fuera” del mismo. “El concepto de pobreza hace referencia a una cuestión económica y, estrictamente, al nivel de ingresos. La pobreza alude a estados carenciales o de necesidad, mientras que el concepto de exclusión social alude a una realidad más amplia. Se trata de un proceso social de separación, del conjunto de integrantes de un grupo social, de sus posibilidades laborales, económicas, sociales, educativas, culturales y políticas a las que otros colectivos sociales sí tienen acceso y posibilidad de disfrute” (MTAS, 2000). Se trata de una evolución conceptual que habría hecho las delicias a David Matza: los pobres verdaderos (los despreciables) son así devueltos al espacio de la invisibilidad engullidos por el “tsunami” de una mayoría de excluidos sociales.

6. No voy a considerar, en este escueto análisis, conceptos como marginalidad o marginación, que abren el debate hacia otros problemas que desvirtúan los objetivos de este texto. Esto no quiere decir que tales debates no sean necesarios.

7. Es una perspectiva que también tiene sus peligros y no conviene pasarlos por alto: las visiones subculturales de la pobreza han servido para identificar “las debilidades intrínsecas de los pobres”, como una forma para justificar el establecimiento formal de desigualdades raciales, étnicas y de clase (Monreal, 1989).

“pobres” (el umbral de pobreza relativa pasa a la mitad) cuando tenemos en cuenta sus rentas patrimoniales⁸.

En cuanto a los menores de 16 años, las tasas de pobreza relativa de los mismos son mayores que el conjunto de los adultos (23,4% en 2007 frente a 19,1%). Esta diferencia sólo puede obedecer a un factor demográfico: los adultos situados bajo el umbral de pobreza relativa mantienen una fecundidad más elevada que los que están por encima de la misma y como la medida de la renta en la ECV se realiza a partir de hogares, cuando hay más niños en los hogares, son más pobres. Por otra parte, es en este grupo de edad donde aparecen menores disminuciones en el porcentaje de pobreza relativa al realizar la imputación patrimonial, lo que quizá signifique que la “pobreza infantil relativa” se relaciona a la vez con mayores tasas de fecundidad en condiciones patrimoniales adversas.

Este cálculo de la pobreza relativa ha sido utilizada una y otra vez como indicador de pobreza, asimismo la mayor parte de los textos hablan de este 23,4% de menores que padecen “situaciones de pobreza o exclusión social” asimilando conceptos a indicadores y mezclando nociones muy diferentes. El indicador de pobreza relativa es un buen indicador de desigualdad social y de hecho lo único que nos indica el ajuste de la curva normalizada sobre la media o la mediana (según el tipo de medida que se prefiera) de la renta. Obviamente para que este dato fuera un indicador explicativo, el cálculo debería completarse con otro indicador equivalente y equidistante de “umbral de riqueza relativa” que calculara el porcentaje de casos cuyos ingresos se sitúan por encima del 60% de la mediana de los ingresos netos. La evolución de la combinación de ambos porcentajes nos ofrecería un “índice de desigualdad social” muy concluyente, pero mientras no se haga así, el mero indicador de pobreza relativa y su asimilación a pobreza o a exclusión social, supone una “operación ideológica” que trata de invisibilidad al fragmento social de verdaderos pobres.

Una operación ideológica que se proyecta sobre otros aspectos del manejo del concepto. Un ejemplo lo constituye la frecuente distribución de la “pobreza relativa” por Comunidades Autónomas, cuando se toma la mediana de ingresos en el ámbito nacional y se establece el porcentaje de pobreza relativa en cada Comunidad Autónoma calculando el porcentaje de personas que en cada una de ellas están por debajo del umbral de pobreza relativa según la mediana nacional. Se trata del típico error sistemático que no contempla que la “pobreza relativa” de un territorio debe calcularse a partir de la mediana de ingresos en el propio territorio. Si no fuera así la “pobreza relativa de España” debería calcularse sobre la mediana de ingresos europeos o como propone el Banco Mundial (creo que con ironía) sobre la mediana de ingresos universales. Aunque entonces serían indicadores que significarían otra cosa. Pero lo que no podemos hacer es utilizar a la vez porcentajes sobre una mediana territorial y porcentajes sobre una mediana trans-territorial.

Aparte del ejemplo del párrafo anterior, podemos encontrar en la utilización de la medida de la pobreza relativa otros ejemplos de utilidad ideológica, todos ellos relacionados con la necesidad de expandir el colectivo de “pobres” para poder proyectar, con esta noción, políticas de igualdad, equidad y justicia social, obviando a la vez la políticas de lucha contra la pobreza real y la atención a las necesidades humanas básicas. Sin duda las políticas de igualdad son necesarias, pero se ajustan muy poco a las necesidades de los “pobres reales” que además se convierten así en “despreciables e invisibles”.

La siguiente pregunta es, ¿Puede utilizarse la ECV como un instrumento para determinar otras condiciones de pobreza más allá del cálculo de la pobreza relativa? Pues más bien poco. Así los cuestionarios de la ECV-2007 (los más recientes) incluyen una ficha de hogar, un cuestionario de hogar y un cuestionario individual. En el caso del cuestionario que se aplica a los individuos contiene en total 95 preguntas de las cuales 34 se refieren a actividad laboral, 42 preguntas a niveles de renta, otras 2 preguntas a percepción de ayudas sociales, para cuestiones relacionadas con la salud hay 7 preguntas, mientras que 4 de ellas recogen el nivel educativo. Las 6 preguntas restantes se refieren a variables de clasificación socio-demográfica.

8. En una investigación específica sobre esta cuestión (Comas, 2006) concluía que las rentas monetarias procedentes de las pensiones representan sólo una parte reducida de las rentas del colectivo de pensionistas. La suma de ingresos patrimoniales, de imputación de rentas indirectas de patrimonio y de ingresos atípicos suponían más que las pensiones. En la investigación también se mostraba cómo los datos procedentes de fuentes estadísticas basadas en encuestas (como es la ECV) eran poco fiables en mayores de 65 años porque el colectivo era muy desconfiado y no declaraba una parte sustancial de sus ingresos o de su patrimonio. A la vez y de forma creciente utilizaba esta posición de control patrimonial y otros recursos económicos para obtener ventajas y poner en práctica mecanismos de control familiar. La conclusión era que considerar a todo el colectivo como “sujetos en riesgo de exclusión” era algo más que una mera paradoja. A la vez existía un segmento de ancianos muy pobres que permanecía sumergido por la marea de falsos “mayores con problemas económicos”.

En cuanto al cuestionario del hogar aparecen 73 preguntas, de ellas 22 se refieren a las características y equipamientos de la vivienda, 21 informan sobre los costes de acceso a la vivienda, 4 preguntas a los gastos que produce la vivienda y finalmente un total de 26 vuelven al tema de la renta familiar.

Como consecuencia las fuentes disponibles, ni la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) ni la menos utilizada pero quizá más relevante Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), nos permiten hacer una buena identificación y buen cálculo de la pobreza absoluta. Una vía alternativa sería la utilización de los datos relacionados con las prestaciones sociales, por ejemplo los Ingresos Mínimos Garantizados, pero las diferencias territoriales en su aplicación, complican esta posibilidad. Otras fuentes de datos tampoco nos añaden nada, por ejemplo las estadísticas de los Tribunales de Menores (tabla 2), se limitan a constatar cifras (siempre incompletas) de “menores protegidos”.

Pues bien, podemos suponer que un análisis de este colectivo nos aproximaría a muchas situaciones de pobreza absoluta y a una definición más funcional de la misma, visualizada además con independencia del nivel de renta del hogar. Es algo que se podría hacer, pero no se hace.

TABLA 2

MEDIDAS DE TUTELA Y ACOGIMIENTO. CIFRAS ABSOLUTAS

	Altas de tutelas "ex -lege"	Altas acogimiento residencial	Altas acogimiento familiar administrativo	Nuevas resoluciones de acogimiento familiar judicial
1997	4.143	5.568	1.886	1.092
1998	5.170	5.605	1.939	1.229
1999	5.944	6.914	1.851	1.039
2000	4.705	6.037	2.215	1.071
2001	6.082	7.695	2.554	1.075
2002	5.722	7.020	2.896	1.265
2003	5.973	8.703	3.113	1.024
2004	5.784	8.958	3.306	1.041
2005	6.510	9.285	3.269	1.114

Fuente: INE, Medidas de protección a la infancia.

Nota: Las cifras son incompletas ya que todos los años faltan los datos de una o varias CCAA.

Pero al facilitar los datos de la tabla 2 también trato de escenificar un hecho significativo. Ocurre que el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social diagnostica a la infancia en situación o riesgo de exclusión a partir de dos indicadores, la pobreza relativa y los casos de medidas de protección. La cuestión es que hay mucho trecho entre la cifra de 18.000 altas anuales de menores con diversas medidas de protección y la cifra de 1.998.360 niños/as menores de 18 años que según el índice de pobreza relativa son pobres en España, de acuerdo con los datos del Padrón Municipal a 21 de diciembre de 2008. En la práctica se trata de una distancia insalvable, que seguirá igual de insalvable aún si le añadimos otras actuaciones de los servicios sociales en materia de pobreza infantil, lo que reitera, con una imagen numérica muy potente, que pobreza relativa y pobreza absoluta poco tienen que ver.

En cambio, frente a la cuantificación de la pobreza relativa las metodologías cualitativas nos aportan una imagen muy diferente de la pobreza, de sus trayectorias y de las condiciones que la producen (Mateo, 2002), en una gran medida porque “localizan a

los pobres reales” y estudian sus condiciones de vida, sus necesidades y su historia personal.

Conviene matizar que la capacidad para delimitar el concepto de pobreza real, propia de los estudios cualitativos, tiene que ver con la necesidad que tienen estas metodologías de identificar previamente los casos de “pobres verdaderos”. En cambio no resulta fácil localizar e identificar a personas concretas afectadas de “pobreza relativa” que además se identifiquen a sí mismas como tales, porque esta es una categoría social puramente abstracta y que no se puede abarcar, más allá de su descripción estadística a fines de la propia definición. Lo mismo pasa con la noción de exclusión social: se trata de colectivos sociales tan amplios que resulta difícil analizar de manera concreta, en profundidad y de forma extensa (como hacen los estudios cualitativos) aquellos componentes comunes y diferenciales que conforman la noción del colectivo excluido. Por este motivo, cuando se analiza, con métodos cualitativos, un “colectivo social de excluidos” los casos estudiados sólo representan una fracción residual (y particular) de las cifras estadísticas de “excluidos”.

Por estos motivos, los métodos cualitativos, aparte de su propia utilidad analítica, aportan al estudio de la pobreza un contrapunto realista que compensa los excesos de amplitud de las definiciones cuantitativas de pobreza relativa y exclusión social, lo que nos permite reubicar la pobreza en coordenadas más precisas. Aunque debe quedar claro un aspecto de este efecto metodológico: con los elementos, variables y contenidos obtenidos en los estudios cualitativos también se podrían hacer estudios cuantitativos sobre la pobreza absoluta o real. Lo que pasa es que nadie lo hace porque apenas hay interés político en hacerlo (y por tanto recursos para la investigación), porque como hemos visto, las políticas públicas de lucha contra la pobreza han sido deglutidas por las políticas de cohesión e igualdad social que tratan de reducir la proporción de pobreza relativa y de exclusión social.

En el caso de la pobreza infantil esta situación adquiere tintes dramáticos, porque en la perspectiva cuantitativa de pobreza relativa y la exclusión social, los niños/as pobres son muchos, son incluso, por razones puramente demográficas y estadísticas, más que los adultos a partir de los cuales se les atribuyen esta condición, lo que implica que sólo un gran esfuerzo en políticas generales de equidad y cohesión va a poder reducir de manera muy leve este porcentaje. Pero ¿son de verdad “pobres” o están “excluidos” uno de cada cuatro niños? Lo dudo, pero en cambio si existe un porcentaje menor de pobreza infantil verdadera, a la que hemos vuelto totalmente invisible al aumentar los efectivos de los niños/as que padecen una situación de pobreza relativa.

3.- ¿POR QUÉ SE PRODUCE LA POBREZA?: ¿CÓMO LLEGA A SER UN NIÑO/A POBRE?

Las teorías sobre la pobreza son infinitas, desde las interpretaciones macro que recurren a las condiciones socio-históricas globales, como la dependencia y el colonialismo (Cardoso y Faletto, 1988), hasta las explicaciones micro como las producidas por los sociólogos de Chicago durante la primera mitad del siglo XX con las teorías de la marginación (Germani, 1973). En la actualidad (Nun, 2003) se trata de vincular las explicaciones macro y las micro-sociológicas. En todo caso las teorías son diversas e imposibles de resumir, porque no están siquiera, que yo sepa, sistematizadas en ningún manual académico.

En todo caso no son estas teorías lo que aquí nos interesa, sino dejar constancia de que las nociones de pobreza relativa y exclusión social no nos ayudan a entender cómo se produce la pobreza absoluta, ya que incluso “se olvidan” de las posibles teorías explicativas porque en realidad, los datos sobre pobreza y exclusión social sólo se pueden sustentar en

teorías de otro ámbito: las relativas a la desigualdad social. Sabemos que la pobreza absoluta es una forma de desigualdad, pero no es la única y lo que es más importante: las formas de desigualdad son tan abundantes, tan generales y tan complejas, que su estudio poco aporta al estudio específico de la pobreza real.

En cambio los trabajos cualitativos (Mateo, 2002), al describir la pobreza absoluta nos permiten entender cómo se produce y como se adquiere la condición de niño/a pobre. La condición esencial es haber nacido en un contexto social dominado por los valores y las características básicas de la "cultura de la pobreza", que incluye una serie de valores y estrategias de supervivencia, rentas muy bajas, estado de salud precario, desestructuración familiar y discriminación territorial/corporal en el sentido que otorgó a este concepto la Escuela de Ecología Humana de la Universidad de Chicago.

A esta condición original se le añaden otras dos; el fracaso escolar temprano, que a su vez se relaciona con altas tasas de absentismo y con los contradictorios mensajes que produce la cultura de la pobreza frente al "discurso educativo". Este fracaso escolar temprano se relaciona asimismo con la emancipación temprana (incluye desplazamientos y emigración), con otros problemas de comportamiento (englobables bajo la etiqueta de adicciones) y por una inserción laboral temprana pero de bajo nivel, precaria e inestable por su propia ubicación. A la vez son comunes altas tasas de fecundidad (con el primer hijo/a a edades tempranas) que reproducen el círculo vicioso de la cultura de la pobreza (Lewis, 1961; Comas, 2005).

Pero sin duda la versión más completa de las causas de la pobreza es la que ha ofrecido el premio Nobel Amartya Sen, una interpretación que ha asumido el PNUD, que a la vez expresa en su Índice de Desarrollo Humano (IDH) y que se sostiene en la declaración de la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague que realizó Naciones Unidas en 1995. Esta es una línea de trabajo, que llega al extremo de denunciar los conceptos de pobreza relativa y exclusión social, como una "práctica de discriminación de los países ricos hacia los menos desarrollados" y que los equipara al "proteccionismo económico de las subvenciones agrarias". Una línea de trabajo que habría podido formar parte, e incluso sustituir, a este texto pero entonces habría adoptado "la perspectiva de mero traductor de ideas clave", una actividad que bloquea la reflexión concreta porque nos devuelve al estatus de estudiante que aprende pero no comprende.

Pero se puede utilizar esta línea de interpretación de la **pobreza** para resaltar un aspecto de la misma que quizá engloba todos los demás: la incapacidad para acceder a los bienes y servicios disponibles (Sen, 1981). Una incapacidad que tiene que ver con la renta disponible, pero también con las coerciones y limitaciones étnicas, de clase, políticas o religiosas, con las creencias propias, con el rechazo social o de género, con la transmisión de valores culturales o expectativas de trascendencia que refuerzan el ideal de pobreza, con el rechazo al sistema escolar,... El IDH nos dice, al menos en mi interpretación, que las causas de la pobreza son tantas, están tan enredadas, dependen tanto de cada contexto y de cada momento histórico, que lo único que tienen en común es que "producen pobres".

Esto significaría que una parte sustancial de las causas de la pobreza, forman parte de la pobreza misma y aunque podamos atribuir una causalidad externa a la pobreza, las respuestas a la misma no están, o más bien no están sólo, en esta causa extrínseca sino en la propia "cultura de la pobreza". Por tanto una respuesta coherente hacia la pobreza requiere de una parte afrontar estas causas (que es lo que ya hacen los Planes Nacionales de Inclusión Social en Europa como parte de sus objetivos de equidad social), pero además requiere afrontar de una forma específica la propia situación de pobreza.

Se trata de un afrontamiento que pasa necesariamente por priorizar la lucha contra la pobreza infantil, porque la única manera de romper con el círculo vicioso de la pobreza es impedir que se reproduzca y la única forma de evitar esta reproducción es conseguir que los niños/as pobres abandonen la cultura de la pobreza.

4.- ¿CÓMO SE IDENTIFICAN LOS CASOS CONCRETOS DE POBREZA?: ¿QUIÉNES SON LOS NIÑOS/AS POBRES Y CÓMO LOS RECONOCEMOS?

En el texto de referencia utilizado para realizar esta reflexión (Maciá, 2008) se apunta una forma alternativa de medir e identificar la pobreza infantil basada en la teoría de las necesidades humanas de Len Doyal e Ian Gough, cuyo texto de referencia (Doyal y Gough, 1992), debería ser una lectura obligada para todos aquellos que trabajan en este ámbito. En realidad la teoría, que Esperanza Ochaíta y Ángeles Espinosa han sistematizado en un manual académico referido a infancia y adolescencia (Ochaíta y Espinosa, 2004), ha acabado por confluir en la práctica actual con lo que hemos llamado la “línea de trabajo” de Amartya Sen y en particular su aplicación por el PNUD a los Informes anuales de los Índices de Desarrollo Humano (IDH). También han confluído en esta “línea” la Convención y el Comité de Derechos del niño y por supuesto el Índice de Bienestar Infantil elaborado por Jonathan Bradshaw, Petra Hoelscher y Dominic Richardson en 2006 y que ha servido, finalmente para elaborar los más recientes informes de la UNICEF (UNICEF, 2007). Pero vayamos por partes.

La idea básica de todas estas aportaciones es que la teoría de las necesidades humanas sirve para medir y analizar la pobreza y en particular la pobreza infantil y por tanto es una manera de conceptualizar la pobreza real y absoluta, visualizarla y analizarla. Pero además es una manera de identificar a los niños/as pobres, porque el rango de necesidades se refiere a sujetos individuales. En la primera parte se ha avanzado mucho, pero en la segunda sólo se ha enunciado la necesidad de adoptar dicha perspectiva.

Pero hay una tercera parte que ocupa un lugar secundario en el libro de Len Doyal e Ian Gough: la cuestión de las satisfacciones, de tal manera que a cada necesidad le corresponde una satisfacción, lo que significa que las políticas contra la pobreza infantil deben basarse en una matriz en la que a cada necesidad le corresponde una satisfacción. Matrices de esta naturaleza ya han sido construidas en el pasado (Max-Neff, 1991) e incluso he sostenido, en otro texto, que en la evaluación de programas sociales los únicos indicadores válidos serían los que respondieran a “resolución de necesidades en términos de satisfacción” (Comas, 2008)

Todo esto que significa que estamos en condiciones de determinar si un ser humano tiene cubiertas sus necesidades (básicas y/o complementarias) y cuáles son los “satisfactores” que les permitirían cubrirlas. ¿Qué han aportado Jonathan Bradshaw, Petra Hoelscher y Dominic Richardson a esta cuestión? Pues simplemente han identificado las necesidades de la infancia mediante un sistema de 51 indicadores o variables. ¿Qué ha hecho UNICEF? Pues ha calculado para los países de la OCDE las dimensiones del bienestar infantil a partir de tales indicadores ¿Nos indican estos índices cuantos o qué porcentaje de niños/as son pobres? Pues no, para nada (tampoco nos lo dicen los indicadores de pobreza relativa y exclusión social), pero si nos dan una información muy precisa sobre las dimensiones de la pobreza infantil (UNICEF, 2007).

Las puntuaciones de tales dimensiones nos permitirán medir la evolución de este bienestar, evaluar los resultados de las políticas y contribuirán a identificar los casos de “niños/as pobres”; pero además ya nos aportan resultados interesantes y aplicables. Por ejemplo y hay que tomar buena nota de ello, el mencionado informe de la UNICEF nos indica que en España el grado de bienestar infantil es muy alto (el quinto entre los 21 países de la OCDE tras Holanda, Suecia, Dinamarca y Finlandia) y muy lejos del furgón de cola en el que se sitúan Estados Unidos e Inglaterra.

Una posición de la que debemos congratularnos, pero que presenta algunas matizaciones, ya que se compone de una dimensión que nos resulta muy favorable (el “bienestar subjetivo” de los propios niños/as), dos dimensiones neutrales muy relacionadas además entre sí (“salud y seguridad” de una parte y “conductas y riesgos” de la otra), dos dimensiones desfavorables (“bienestar material” y “relaciones familiares”) y una dimensión muy desfa-

vorable en la que ocupamos uno de los últimos lugares en la escala por países. Se trata del “bienestar educativo” el cual se construye a partir de indicadores de rendimiento, escolarización y baja cualificación. Tales resultados nos permiten sostener que en España la clave de la pobreza infantil reside en los problemas de escolarización.

Sería interesante someter la valoración de estas mismas dimensiones a la opinión de los ciudadanos españoles⁹, estoy casi seguro de que colocarían la dimensión del “bienestar escolar” en una posición favorable, al tiempo que desplazarían las dimensiones de “conductas y riesgo”, así como “bienestar material”, hacia el nivel de muy desfavorable. En otros términos, “el fracaso escolar” que es uno de los problemas más graves que afronta en la actualidad la sociedad española preocupa menos y es más invisible que “el botellón” cuya incidencia real sobre la salud presente y futura de la jóvenes es cada vez más residual (Comas, 2008b). Esto demuestra que la percepción social prefiere “olvidarse” (hasta que no le dan en la línea de flotación) de los problemas que exigen respuestas muy comprometidas y centrarse en las anécdotas abarcables y manipulables.

Este esquema se corresponde con una realidad que no me resisto a describir: La Fundación Atenea, entidad que presido, se ocupa de la gestión de los llamados “dispositivos móviles” que realizan diversas tareas en el circuito de los “poblados” del extrarradio de Madrid. Entre estas tareas está la atención socio-sanitaria a los niños y niñas de dichos poblados, en particular la Cañada Real Galiana. Los niños atendidos muestran un perfil multi-problemático, que incluye falta de escolarización, vínculos con la delincuencia organizada, alimentación inadecuada, marginalidad, infecciones y otros graves problemas de salud. Son niños pobres. ¿Cuáles son sus rentas familiares disponibles? Pues no se sabe, porque su exclusión es tan extrema que caen fuera, incluso, del ojo vigilante de la Agencia Tributaria. Pero la mera observación nos indica que hay dos tipos de familias, aquellas cuyas rentas son muy escasas y aquellas cuyas rentas son elevadas, en algunos casos muy elevadas. ¿Se diferencia la condición de pobreza de los niños de las primeras familias y los de las segundas? Pues para nada. Todos ellos son pobres, viven en la cultura de la pobreza y en muchas ocasiones en condiciones degradantes. ¿Cómo los identificamos? ¿Por su nivel de renta? No parece ni adecuado ni posible. Los identificamos por otros indicadores, por ejemplo, por el lugar donde viven, por la familia a la que pertenecen (y por la visión del mundo que la sostiene), en ocasiones por sus carencias afectivas, también y casi siempre por el deterioro físico y el rechazo a “cambiar de vida”. Pero está claro que en este momento, en España y en estos entornos marginales, la mejor forma de identificarlos es por sus carencias educativas.

Se podrá alegar que he propuesto una identificación espacial y por tanto esta es la clave de la identificación. Es cierto, pero a la vez he establecido un criterio de identificación que trasciende el espacio, de tal manera que los registros escolares no permitirían proyectar la condición de infancia pobre en cualquier otro lugar. Pero ¿Dónde se recogen estos registros y estos indicadores? De forma específica y especializada en ningún sitio.

En todo caso y con el panorama descrito en los párrafos precedentes, está claro que el procedimiento y el lugar para la identificación de los casos de pobreza infantil es el sistema escolar (siempre que, en paralelo, exista una política de control del absentismo y la escolarización, lo que también es uno de nuestros déficits). En esta tarea deberían participar también los servicios sociales municipales (a los que más adelante se les atribuyen además otros compromisos). La identificación de los casos requiere el establecimiento de un protocolo de identificación específico, del que ya existen diversos modelos en los servicios sociales, pero que también debería incluir (a efectos de comparaciones más generales) las preguntas de la ECV y también las de la Encuesta Nacional de Salud en lo relativo a condiciones de vida (que hasta ahora nadie, que yo sepa, ha explorado).

En cualquier caso el protocolo también debería incluir preguntas sobre cuestiones culturales y percepciones subjetivas, en la línea marcada por este texto.

¿Quién en concreto debería proceder a esta identificación? Creo que debería ser un programa conjunto de los servicios psicopedagógicos de los centros escolares en coordinación con los servicios sociales, cuya estructura funcional dependerá de cómo se haya enfocado la cuestión del absentismo y la falta de escolarización en el ámbito local¹⁰. Obviamente sin

9. Lo hicimos hace casi dos décadas, con un cuestionario que recogía, aunque de forma menos sistemática, todas estas dimensiones (Aguinaga y Comas, 1991). El CIS lo ha repetido en diversas ocasiones, aunque no se ha vuelto a realizar un análisis concreto de los resultados, quizá porque han cambiado poco. De ahí mi seguridad a la hora de imaginar las dimensiones de bienestar infantil y adolescente que más preocupan a los españoles.

10. En este programa deberían participar también otros agentes sociales e institucionales, como la policía municipal y las ONGs que trabajan en el ámbito de la pobreza, pero es además es algo que debería superar la condición de programa coordinado, ya que debería adquirir el perfil de un compromiso social y político contra el absentismo escolar, en el que los diferentes actores, en particular los servicios escolares y los sociales deberían actuar como “cómplices” capaces de actuar con diligencia extrema frente a los casos de absentismo escolar sin escudarse en las limitaciones normativas para evitar los conflictos con las familias y otros protagonistas del fenómeno. En mi opinión una de las razones que explican nuestro exagerado nivel de absentismo se debe a que tanto niños y niñas absentistas como sus familias evalúan, de forma correcta, las debilidades y la falta de decisión de las instituciones responsables en relación a este tema.

una política local decidida en materia de absentismo escolar parece difícil articular ningún tipo de política contra la pobreza infantil, lo que a su vez supone que aquellos ayuntamientos que no tienen programas o acciones de esta naturaleza¹¹ incumplen la Convención sobre los Derechos del Niño (en particular el artículo 28), lo cual supone un incumplimiento flagrante de la Ley¹².

5.- ¿CUÁLES SON LAS POLÍTICAS QUE PUEDEN AYUDAR A SUPERAR LA POBREZA INFANTIL?

11. El tema no es simple, porque las leyes españolas, incluidas las leyes educativas, no sólo garantizan la educación sino que además la hacen obligatoria hasta los 16 años. Pero no fue hasta el Real Decreto 299/1996 cuando se relacionó esta garantía y esta obligación con el absentismo. Poco después, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor permitió una acción más decidida de las Fiscalías en esta materia. Creo que además una mayoría de Comunidades Autónomas tienen planes o programas en esta materia. Pero al final resulta que es una competencia municipal, que nadie tiene claro hasta qué punto se asume y cuáles son los ayuntamientos que la desarrollan de forma eficiente. En todo caso en el Informe de la OCDE sobre el "Panorama de la Educación-2008" observamos como el absentismo en España es elevado y crece (OECD, 2008).

12. A mi entender, la lucha contra el absentismo escolar será una realidad, el día que se inhabilite al primer Alcalde (son muchos los que podrían serlo y a nadie se le ocurre) por este motivo.

13. Con posterioridad a la mencionada publicación algunas administraciones me han solicitado balances entre las "retóricas" y las "prácticas". Los resultados obtenidos confirman los hallazgos del informe general sobre "políticas de juventud".

Ya sabemos donde están los niños/as con mayores necesidades y cómo podemos acercarnos a ellos a través de indicadores escolares, intuimos también que el tipo de intervención más adecuada se articularía sobre el propio sistema escolar en combinación con los servicios sociales locales. Algo que algunos profesionales seguramente ya hacen y hasta es posible que incluso consiguiéramos editar un catálogo de buenas prácticas con algunas experiencias interesantes. Pero algunos de estos profesionales (y otros del entorno) también nos dirán que ya está bien de acciones basadas en el voluntarismo y en atribuir a ambos sistemas más y más carga, sin que las acciones figuren siquiera como tales en los catálogos de servicios y obedezcan a una planificación general. Se trata de un argumento que debemos analizar con atención.

En un reciente trabajo donde describía las políticas de juventud en la España Democrática (Comas, 2008), he tratado de encajar los componentes del debate entre las llamadas políticas afirmativas y/o condición juvenil y las llamadas políticas de transición y/o emancipación, con lo que he llamado "retóricas políticas" frente a las "prácticas profesionales". Por "retóricas políticas" he interpretado, en el mencionado texto, tanto los programas electorales, como las inauguraciones de jornadas y las declaraciones de todos tipo de los responsables políticos, pero **también los planes integrales y/o globales de juventud**, así como sus evaluaciones y presentaciones en los parlamentos y los plenos municipales. Por "prácticas profesionales" designo lo que efectivamente hacen, en el día a día, en este caso los "técnicos de juventud", es decir, el tipo, la distribución y la frecuencia de las acciones concretas que realizan estos profesionales en su labor cotidiana y visualizados con independencia de lo que digan los correspondientes planes de actuación¹³.

En un primer momento del análisis pude establecer que existe una fuerte asociación entre las "retóricas políticas" y las llamadas políticas de transición (de carácter general y muy ambiciosas), mientras que las "prácticas profesionales" se asocian más bien a las políticas afirmativas (más limitadas a la condición juvenil). En un segundo momento llegué a la conclusión de que el estrecho ajuste entre las retóricas políticas y las políticas de transición respondían a las insuficiencias (y a la falta de recursos) de nuestro Estado de Bienestar y de nuestras políticas públicas, utilizándose el enunciado de una política general (y transversal) como una manera de negar las políticas afirmativas y por tanto de bloquear la demanda de recursos reales por parte de los ámbitos administrativos (y del tercer sector) que desarrollan, de forma real y efectiva, las políticas afirmativas. En esencia, se decía en las conclusiones, una política pública idealizada con objetivos abstractos, de carácter transversal y macro, sirve para evitar la consolidación y las demandas de las políticas públicas posibles con objetivos concretos, realistas y micro.

¿Pasa lo mismo con la pobreza? ¿Pasa lo mismo con la pobreza infantil y juvenil? Visto desde una mirada global, externa y crítica, me parece que sí. Lo que me lleva a afirmar que los planes de inclusión, que suponen la plasmación de políticas de equidad y cohesión social son muy necesarias, pero producen como efecto residual colateral, un evidente oscurecimiento de las políticas específicas dirigidas a los pobres reales, a las personas

que están en situación de pobreza absoluta. Se trata de un gigantesco “efecto Mateo” sustentando en una visión idealizada de los planes de inclusión¹⁴.

¿Qué acciones proponen las iniciativas europeas? En particular: ¿Qué nos proponen la Estrategia de Lisboa¹⁵ y los Planes Nacionales de acción para la inclusión social? Pues esencialmente medidas de tipo socio-económico, haciendo mucho hincapié en el empleo, en la formación para el empleo, en la igualdad de oportunidades educativas, en integración y cohesión social (desde una perspectiva socio-laboral) y algo en el ámbito de acceso a la vivienda. También se utilizan los niveles de renta para determinar los beneficiarios de estas medidas, lo que a su vez se combina con la definición de algunos grupos “vulnerables”: mayores, personas con discapacidad, familias y menores en “riesgo de exclusión”, drogodependientes, enfermos de SIDA, inmigrantes, solicitantes de asilo y refugio, reclusos, gitanos, mujeres en riesgo por violencia de género y personas sin hogar.

Se trata de colectivos que, sólo los específicos, representan más de un tercio de la población española (MEPSyD). Si le añadimos las “familias en riesgo de exclusión” que se identifican con los “hogares unipersonales” y con las “familias monomarentales”, las cifras suben, aunque muchos están ya representados en los colectivos anteriores. Sin embargo en el caso de la infancia, como ya hemos explicado, sólo se identifica, de una parte, a aquellos que padecen una situación de pobreza relativa y de otra parte aquellos que han sido objeto de medidas de protección.

Llegados a este punto parece conveniente revisar más a fondo estas políticas generales. Va a ser fácil porque los niños/as pobres en cuanto tales, ni tan siquiera los pobres en general, ni son un desafío clave, ni un objetivo prioritario, ni una meta del actual Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social. Se puede suponer que las grandes actuaciones (el empleo, la educación en la perspectiva del empleo y la equidad, la atención a los inmigrantes) son políticas contra la pobreza, y de hecho algunas medidas así lo sugieren. Entre ellas hemos seleccionado las siguientes:

- *Establecer subvenciones de 350€ al mes a los desempleados con problemas de empleabilidad y menos renta, durante el proceso de búsqueda de empleo.*
- *Desarrollar, en colaboración con ONG, programas de acceso al empleo para personas en situación o riesgo de exclusión social que:*
 - >> *Combinen actividades de diferente naturaleza: información, orientación y asesoramiento, formación práctica laboral e itinerario personalizado de acompañamiento y seguimiento en el proceso de inserción laboral.*
 - >> *Posibiliten la inserción laboral de personas o grupos vulnerables en actividades vinculadas a necesidades emergentes tales como servicios de proximidad, servicios culturales y de ocio, medio ambiente, rehabilitación de viviendas y barrios y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.*
 - >> *Establezcan estructuras puente hacia el mercado de trabajo normalizado.*
 - >> *Establezcan estructuras de información sobre microcréditos para el autoempleo y que sirvan de enlace con las entidades financieras, así como el asesoramiento para la puesta en marcha del proyecto y ayuda a la petición del crédito.*
- *Avanzar por parte de las CCAA en la regulación normativa de las RMI como derecho subjetivo.*

Se trata, como puede observarse y aún entre las seleccionadas porque se ajustan más a la cuestión de la pobreza real, de medidas genéricas, que **podrían** utilizarse en la lucha contra la pobreza real y por tanto afectar a los niños/as. Pero en cambio es difícil encontrar medidas equivalentes entre las “propuestas educativas”, salvo las relacionadas con las becas, que pudieran servir para la misma finalidad ya que todas ellas se refieren a la mejora del sistema escolar contemplado desde la óptica de su propia eficacia. Sin duda alguna se trata

14. Por este motivo se pueden leer los planes nacionales de inclusión como una estrategia activa de consolidación de una clase media, que proporcione estabilidad social y política, así como crecimiento económico y competitividad, al conjunto de países de la Unión Europea. Es un objetivo legítimo y seguramente necesario, que a la vez nos permite entender que las tasas de pobreza relativa, calculadas sobre un porcentaje de la renta, permanecerán estables a lo largo del tiempo, ya que el éxito de los planes tenderá a consolidar una curva normalizada de la renta en la que de manera progresiva la distribución de la varianza se estabilizará. De hecho esto ha pasado en España ya que con la misma fórmula de cálculo seguimos teniendo el mismo porcentaje de pobres relativos desde 1984 a pesar (o justo por esto) de que la mediana de la renta se ha multiplicado por tres.

15. Una lectura intencional de los documentos aprobados en Lisboa en marzo del año 2000, nos permite constatar que “la erradicación de la pobreza y la exclusión social”, objetivo que se fija para el próximo año 2010, se relaciona en los textos y de forma exclusiva con “más y mejores empleos, más crecimiento económico y una mayor cohesión social”. Hasta podríamos creernos que todo esto tiene que ver con la lucha contra la pobreza si en el prólogo del texto no se declara que el objetivo de la Estrategia es “crear la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”.

de objetivos legítimos y adecuados que van a ser muy útiles a los escolares y que van a aumentar la calidad de su formación. Pero no deja de ser sorprendente que entre casi cuarenta medidas, algunas de gran calado y otras dirigidas a colectivos específicos la cuestión del absentismo y la lucha contra el absentismo **ni tan siquiera se menciona**, a pesar de que una parte importante de las medidas propuestas se formulan tratando de resolver el “fracaso escolar” y alcanzar los objetivos educativos previstos por la “Estrategia de Lisboa”¹⁶.

Continuando con esta revisión vemos como entre las medidas complementarias de otros ámbitos, en las acciones de “salud y equidad” se indica *“Realizar estudios sobre acceso y utilización del Sistema Nacional de Salud según características de la población, nivel socio-económico, nivel educativo, discapacidad o limitaciones en la autonomía personal, población inmigrante, etc., con objeto de mejorar la salud y el acceso a los servicios sanitarios de los grupos más desfavorecidos y en riesgo de exclusión social.”* Por su parte entre las medidas de “Servicios Sociales” se indica *“la realización de programas de intervención social integral para la erradicación de la pobreza, así como programas integrales dirigidos a personas en situación o riesgo de exclusión social, y otros desarrollados en zonas rurales y urbanas vulnerables, en colaboración con ONG.”*

En el apartado de “vivienda” aparece *“Erradicar la infravivienda vertical y el chabolismo en coordinación con Ayuntamientos y CCAA.”* En cambio no aparece nada en el apartado de “justicia” y en “Inclusión en la Sociedad de la Información” aparece como medida *“Desarrollar, en colaboración con las ONG, programas destinados a facilitar el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones a las personas excluidas o en riesgo de exclusión.”*

En cuanto a las actuaciones a favor de las personas en situación de mayor vulnerabilidad (mayores, con discapacidad, mujeres, jóvenes, **infancia**, familias, población gitana, españoles en el exterior y emigrantes retornados, personas sin hogar y reclusos y ex-reclusos), no hay referencias explícitas a la pobreza e incluso entre las personas sin hogar (que serán todas ellas “pobres despreciables” según la terminología de Matza), no aparecen medidas relacionadas con su situación sino tan sólo medidas técnicas relacionadas con su gestión.

Al hacer esta revisión un poco exhaustiva (y sin entrar en los indicadores de evaluación para no ser reiterativo), resulta evidente que las políticas definidas en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, no aportan demasiado en relación a la cuestión de la pobreza real y absoluta. Las medidas que pueden tener un cierto impacto son escasas y siguen siendo genéricas. Tampoco podía ser de otra manera porque sus objetivos son, como hemos visto, otros.

¿Hay otras políticas generales que pudieran servir de referencia para responder a la pregunta de ¿Qué hacer? En el Informe de referencia (Maciá, 2008), los autores han seleccionado aquellos objetivos del Plan Nacional de Infancia y Adolescencia que podrían tener algún impacto en la lucha contra la pobreza infantil. Reproduzco el resultado obtenido, en el que parece evidente que salvo la medida 4.16 y la 6.15 las demás se refieren a políticas de cohesión y equidad y para nada a aspectos concretos de la lucha contra la pobreza infantil. Es más, como hemos visto, el Plan Nacional para la Inclusión Social no ha impulsado las medidas específicas que reclama la medida 6.15.

16. Aunque quizá el problema resida en que alguien ha demostrado que una mayor tasa de absentismo reduce el fracaso escolar y no conozco esta evidencia científica.

Objetivos estratégicos y medidas del Plan Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009 encaminadas a luchar contra la pobreza en la infancia

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

- 1.- Establecer un sistema permanente y compartido de información con el objetivo de mejorar el conocimiento de la situación de la infancia en España

- 3.- Avanzar en la promoción de políticas de apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades de crianza, cuidado y promoción del desarrollo personal y potenciales capacidades de los niños y niñas y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar

- 4.- Fomentar la sensibilización social sobre los derechos, necesidades e intereses de la infancia y la adolescencia movilizándolo a todos los agentes implicados en los diferentes escenarios de socialización y redes sociales comunitarias

- 6.- Potenciar la atención e intervención social a la infancia y adolescencia en situación de riesgo, desprotección o discapacidad y/o en situación de exclusión social, estableciendo criterios compartidos de calidad y mejores prácticas susceptibles de evaluación

- 8.- Garantizar una educación de calidad para todos que, caracterizada por la formación en valores, la atención a la diversidad y el avance en la igualdad desde una perspectiva de género, potencie la interculturalidad, el respeto a las minorías, compense desigualdades y asegure, mediante una atención continuada, el máximo desarrollo de las potencialidades desde los primeros años de vida hasta la adolescencia

- 9.- Fomentar el desarrollo de intervenciones de prevención, promoción y protección de la salud dirigidas a la infancia y adolescencia, de prevención de accidentes y otras causas generadoras de discapacidad, incluyendo aspectos de educación afectivo-sexual y educación para el consumo responsable y prestando una atención especial al diagnóstico y tratamiento de las deficiencias y a la salud mental de la infancia y adolescencia

MEDIDAS

- 1.1.- Establecer líneas de explotación estadística que contemplen la franja de edad 0-18 y desagregada por sexo, edad y hábitat, si la metodología lo permite, sobre aspectos que afectan a la infancia

- 3.2.- Favorecer el intercambio de buenas prácticas en la intervención social con las familias en España para definir unos principios básicos de actuación consensuados por el conjunto de entidades públicas y privadas implicadas
- 3.3.- Favorecer la conciliación entre la vida familiar y laboral
- 3.4.- Favorecer el desarrollo de programas de apoyo a las familias en situaciones especiales, incluyendo aquellas en las que haya niños con discapacidad

- 4.16.- Fomentar acciones con ONG para el desarrollo de programas dirigidos a la prevención de la pobreza y la exclusión social infantil

- 6.15.- Impulsar medidas específicas contra la pobreza y la exclusión social de la infancia en el Plan Nacional de Acción Social para la Inclusión Social
- 6.19.- Promover el impulso de la ley reguladora del Fondo de Garantía de Pensiones que prevé la disposición adicional única de la Ley 5/2005 para que se garantice el pago de alimentos reconocidos e impagados a favor de los hijos e hijas menores de edad en convenio judicialmente aprobado o en resolución judicial, concretando el sistema de cobertura en dichos supuestos

- 8.9.- Aumentar las becas y ayudas al estudio dando prioridad a la extensión de las ayudas compensatorias a las familias de menor renta o con mayores cargas familiares
- 8.12.- Establecer mecanismos de coordinación entre las Consejerías de Bienestar Social de las Comunidades Autónomas, para la atención específica o de apoyo a niños y niñas escolarizados procedentes de familias y ambientes socialmente deprimidos, o en situación de riesgo, o que están siendo objeto de medidas de intervención familiar o de protección
- 8.14.- Recoger y analizar experiencias de buenas prácticas que se hayan desarrollado para garantizar la asistencia continua a las escuelas y la reducción de las tasas de absentismo y abandono de los estudios, divulgar los resultados y promover su aplicación

- 9.1.- Promover la realización de un estudio sobre la salud de la infancia y la adolescencia en España desde una perspectiva de salud pública
- 9.2.- Potenciar la Red de Escuelas promotoras de la Salud

6.- ¿DE QUÉ MANERA VAMOS A HACERLO?: ¿CÓMO INTERVENIMOS CON LOS NIÑOS/AS POBRES?

Las anteriores respuestas a las preguntas sobre las políticas de lucha contra la pobreza, sobre cómo identificamos a los niños/as que viven una situación de pobreza, ha puesto en evidencia no sólo las dificultades para reconocer quiénes son estos niños, sino que la manera de hacerlo determina que las acciones y las políticas se dirijan hacia unos u hacia otros. Es decir, la manera de definir la pobreza determina quienes son los pobres y por último esta identificación determina la forma de actuar para ayudar a superar esta condición.

La respuesta a las preguntas nos ha permitido también entender que la eclosión de ciertos conceptos, como exclusión social, ha producido un cierto abandono del campo propio de la pobreza, pero a la vez nos ha llevado a una expansión de las políticas de equidad, igualdad y cohesión social que apenas benefician a los pobres reales y absolutos.

Pero, a pesar de todo, algo deberíamos de hacer y algo debería de proponer, sabiendo que la mayoría de directrices insisten en el desarrollo de las políticas generales de exclusión social y que otros caminos no resultan demasiado aceptables para las administraciones públicas europeas, sometidas a la férrea disciplina de la Estrategia de Lisboa.

Para avanzar en esta propuesta me gustaría contestar antes a otra pregunta ¿Quién y de qué manera se ocupa actualmente de los pobres? Pues básicamente las organizaciones benéficas más tradicionales, en especial las religiosas. En este sentido la expansión del movimiento carismático y pentecostal, tanto en el mundo (Jenkins, 2006), como en España (Comas, 2009), donde se ha convertido, en confluencia con otras orientaciones evangélicas en la segunda confesión religiosa del país, a una notable distancia de la tercera (el islam). ¿Cómo lo ha conseguido? ¿Cómo lo ha hecho sin que casi nadie se dé cuenta? Pues ocupándose de los segmentos sociales más pobres y más marginales, que han sido dejados de lado por los sistemas de bienestar, por las políticas de equidad e igualdad y que además “desaparecen” en la definición institucional de exclusión social. Se trata de una estrategia bien definida, de alcance mundial, resultado de un análisis sobre “las insuficiencias” del Estado de Bienestar y que esta obtenido sonados éxitos (Soothill, 2007).

¿Qué procedimiento utilizan para alcanzar este éxito? ¿Mediante ayudas y prestaciones? ¿Mediante formas clásicas de beneficencia? En un primer momento actúa desde esta última perspectiva mediante dos estrategias que compiten con los Servicios Sociales: acogida residencial inmediata, ayudas alimentarias y comedores sociales. Pero en un segundo momento convierte la beneficencia en obligación y deber, es decir, obliga a comprometerse con un proyecto de vida y a producir una fuerte re-estructuración de la vida familiar y social. La fórmula consiste en adaptar las bases culturales de la pobreza para provocar resiliencia (aunque nunca se utiliza esta palabra sino términos religiosos equivalentes). Visto en perspectiva deberíamos comprender que la expansión del movimiento pentecostal y carismático ha aprovechado una debilidad del Estado de Bienestar, es decir, su falta de reconocimiento de la condición real (o absoluta) de pobreza, para expandir unas creencias que además ponen en duda la utilidad de los sistemas públicos de bienestar, lo cual les conduce hacia una confluencia con las formas más radicales de neo-liberalismo político.

La siguiente pregunta es ¿Se puede aprovechar el ejemplo de la identificación del campo de actuación de la pobreza que ha hecho el movimiento pentecostal y carismático para proyectarlo desde las políticas públicas? Parece posible, aunque el primer paso sería reconocer la pobreza en cuanto a tal y diferenciarla de otras situaciones de desigualdad social. Una vez reconocida hay que actuar **de forma directa y exclusiva** sobre la misma¹⁷. Tal actuación implica además una acción que combina las prestaciones con las obligaciones y los compromisos.

También es cierto que si utilizamos los criterios de reconocimiento propuestos en esta reflexión, en particular en la perspectiva de las necesidades de los niños/as, el perfil obte-

17. Un ejemplo perfecto de cómo las políticas públicas difuminan la pobreza infantil lo constituye el ya mencionado capítulo sobre educación del Plan Nacional de Inclusión Social. Se trata sin duda de medidas positivas pero todas ellas están orientadas hacia niñas/os que no plantean especiales problemas de accesibilidad (en particular accesibilidad cultural) hacia el sistema educativo. En el fondo se trata de consolidar una clase media bien relacionada con la sociedad del conocimiento y lograr así la consecuente competitividad internacional. Un objetivo no sólo lícito y legítimo sino necesario, con el cual no tengo el menor desacuerdo. El problema es que los niños y las niñas que son verdaderos pobres no aparecen, ni son identificados, en este “Plan Nacional” que se llama “de Inclusión Social” y además seguro que no se va a poner en marcha uno alternativo para estas niñas y niños.

nido parece poco compatible con las acciones de los planes de acción y otras iniciativas de las administraciones públicas que responden más bien a la lógica inaugurada por la Estrategia de Lisboa.

De ahí que la única alternativa plausible, según reconoce el propio Plan Nacional de Inclusión Social en las medidas más específicas contra la pobreza real, parezcan ser los “conciertos con ONGs”. Lo que a su vez nos plantea otro problema, porque ¿Qué tipo de ONGs son las adecuadas para cumplir esta función?

Sin entrar a fondo en el debate sobre la cuestión del Tercer Sector, esta claro que esta cuestión genera posiciones muy diferentes. Por ejemplo En el último número de la “REVISTA DEL TERCER SECTOR” que edita la Fundación Luis Vives (septiembre- diciembre, 2008), aparecen cuatro artículos de gran valor que, puestos juntos, suponen una aportación paradigmática al análisis del tercer sector en España. Así Salvador Giner opta por la idea de que las ONGs suponen “el ejercicio del papel político de la sociedad civil”, mientras Víctor Pérez-Díaz, mantiene la idea liberal de la “beneficencia”, Demetrio Casado apuesta por la idea de la “complementariedad con las políticas públicas” y Antonio Ariño nos habla de “la realidad de la prestación de servicios”.

Si los autores más conocidos en este campo nos proporcionan definiciones tan diversas ¿Qué son de verdad las ONGs y para qué sirven? Vemos que para algunos son entidades que se dedican a promocionar la participación social, para otros son entidades que tratan de ayudar a los más necesitados con los excedentes de los más ricos, un tercero piensa que prestan servicios complementarios a las administraciones públicas y finalmente se nos dice que son entes autónomos que deciden que servicios prestar. ¿Nos valen todas estas tipificaciones para tomar en cargo las acciones de la lucha contra la pobreza infantil? Pues de alguna manera todas pueden hacerlo, en la versión de Salvador Giner se puede visualizar como las ONGs reivindican esta tarea, en la versión de Víctor Pérez-Díaz se pueden encajar las formulas de “responsabilidad social corporativa” y otras estrategias de recogida de recursos destinados a la beneficencia, en la versión de Demetrio Casado podemos suponer que las administraciones publicas encargan la prestación de ciertos servicios a las entidades del tercer sector y finalmente en la versión de Antonio Ariño percibimos unas ONGs motivadas, quizá por factores ideológicos, que ponen en marcha programas y políticas y buscan financiación para implantarlas.

En todo caso supongamos que contamos con una base cívica de ONGs prestadoras de servicios dispuestas a hacerse cargo de la lucha contra la pobreza infantil. ¿Cómo se puede reemplazar la mera lógica religiosa de las entidades que actualmente se ocupan de la misma? O expresado en otros términos ¿Qué tipo de prácticas profesionales son necesarias para implantar acciones verdaderas de lucha contra la pobreza infantil?¹⁸.

Pues se me ocurre que, en el contexto de lo que he identificado como el elemento clave para evitar la reproducción del círculo vicioso de la pobreza (el absentismo escolar), hay que implementar acciones que supongan un desarrollo práctico de la noción de resiliencia¹⁹ para estos niños/as pobres en la España actual. Se trata de una noción, la cual y con independencia de su valor heurístico y metodológico, ha servido para poner sobre la mesa la cuestión de utilizar los recursos disponibles, en el entorno, en la familia y en el propio niño, para maximizar y aprovechar las oportunidades. En mi opinión y de acuerdo con el análisis y la reflexión realizados en los epígrafes anteriores este debería ser el enfoque principal de la intervención.

¿Qué se requiere para hacerlo? Pues profesionales con capacidad para provocar esta resiliencia. ¿De qué profesionales se trata? Pues, para nada pienso en un grupo exclusivo de psicólogos especializados en esta temática, sino más bien en los profesionales que son agentes naturales en el entorno de este niño/niña, en particular los maestros y profesores (de una manera especial los de primaria), profesionales de los servicios sociales, equipos psicopedagógicos, así como los profesionales de las ONGs que acceden a estos perfiles.

Si creamos este entorno institucional y social de estrategias de resiliencia para los niños y las niñas pobres identificados a través de su nivel de absentismo escolar (recordemos de

18. Un buen ejemplo de implantar prácticas profesionales lo ofrecen, a veces sin saberlo, los técnicos de juventud. Las acciones de las políticas afirmativas de juventud son el resultado de una experiencia histórica que surge de forma más o menos espontanea a partir de las “demandas” y las necesidades de los jóvenes, ¿Existe ya una experiencia similar en la lucha contra la pobreza infantil? Lo cierto es que esta es una de las cuestiones que ignoro.

19. Si alguien tiene problemas con el concepto lo podría llamar, de una forma incluso más precisa, “una visión en términos de oportunidad de las habilidades sociales”.

nuevo que esta es una característica básica de la Cultura de la Pobreza en la versión de Oscar Lewis y algo que ha puesto en evidencia para España el estudio de UNICEF)²⁰, creo que contribuiremos, con mayor intensidad que con cualquier otra estrategia, a ayudar a estos niños/as a superar su situación de pobreza. Conviene en todo caso tener en cuenta que las acciones contra el absentismo escolar implican políticas duras, de las que hay ejemplos en algunos países, que combinan prestaciones con sanciones, incluida la retirada de la patria potestad y las sanciones penales a las familias, pero que no sólo requieren una legislación ad-hoc sino también unos medios de seguimiento suficientemente dotados.

20. Nos podríamos preguntar ¿Y los niños/as pobres que están bien escolarizados, cómo los identificamos? La respuesta a esta pregunta podría ser, de forma metafórica pero sin asomo de ironía, “los niños/as bien escolarizados en toda la etapa obligatoria, con independencia de su nivel de renta familiar ya no pertenecen a la cultura de la pobreza y sus padres y madres están dejando de ser pobres, al menos en España, en el momento en que escolarizan de una forma adecuada a sus hijos/as”

21. El mínimo de gasto público en políticas sociales se alcanzó en el año 2001 con un 24%, desde entonces viene incrementándose a un ritmo medio de dos décimas de punto anual, lo que significa que, dejando aparte crisis y otros factores políticos, de seguir la tendencia recuperaremos el 27% en 2016. Como la media de la UE-15 se mantiene estable en torno al 33%, de seguir también así la alcanzaríamos en el año 2046.

22. No deja de ser paradójico que los adultos construyan esta modelo de dependencia y a la vez lancen el discurso de que “los jóvenes no quieren o no se esfuerzan en emanciparse.” Pero es doblemente paradójico que en España sean los jóvenes que menos recursos reciben del Estado de Bienestar (por la vía de sus padres) los que antes se emancipan, mientras que aquellos que reciben más recursos, en igualdad de condiciones, se emancipan más tarde.

7.- ¿QUÉ MEDIOS Y RECURSOS NECESITAMOS PARA INTERVENIR?: ¿QUÉ NECESITAN LOS NIÑOS AFECTADOS POR SITUACIONES DE POBREZA?

Por el motivo aludido al final del epígrafe anterior tenemos que preguntarnos sobre los medios y los recursos necesarios para realizar esta intervención. La respuesta es elemental: los propios de un Estado de Bienestar suficiente. Pero la cuestión es que vivimos en un Estado de Bienestar insuficiente, que se enuncia de forma retórica como tal pero al que no acompaña la adecuada política fiscal. El reciente Barómetro Social de España publicado por el Colectivo IOÉ, nos ofrece algunos datos esclarecedores sobre esta cuestión (Colectivo IOÉ, 2008).

1. El gasto en políticas sociales en España se incrementó de una manera notable desde el 16% hasta el 29% del PIB entre los años 1976 y 1993. Lo que nos aproximó a la media europea. A partir de este momento comenzó a reducirse habiéndose estabilizado en los últimos años (2005) en el entorno del 25% del PIB lo que ha vuelto a separarnos de Europa²¹. En el periodo 1993-2004, mientras la riqueza crecía en un 125,7% y el PIB lo hacía en un 55,6%, el gasto en políticas sociales lo hacía en un 42,3%. Como consecuencia las políticas sociales existentes en 1993 se han mantenido (e incluso incrementado ligeramente) pero no lo han hecho al ritmo que crecía el país.

2. El PIB por persona en moneda constante ha crecido entre 1993 y 2004 en un 28%. En este mismo periodo el gasto en protección social por persona ha pasado del 22,8% al 20,8% (en los años 1999 y 2001 descendió por debajo del 20%), siendo España el país de la UE en que menos ha crecido el gasto en protección social, un 35% en termino monetarios absolutos que al estaflactarlo nos proporciona una cifra del 16%, es decir, alrededor de la mitad de lo que ha crecido el PIB constante. La cifra española (que incluye las pensiones que representan el 45% del gasto) supone 4.186 euros por persona año, lejos de los 6.926 euros de media de la UE-15, siendo el país con menor gasto (empatado con Portugal con 4.100 euros).

Pero no sólo esto, en un reciente estudio referido al Principado de Asturias (Comas, 2008c) se ha podido constatar cómo esta situación de escasez de recursos produce una peculiar lógica redistributiva, en la que la mayor parte de los recursos se atribuyen a “adultos que trabajan o han trabajado”, aunque al final acaben por mejorar las rentas y las condiciones de vida de los menores y los jóvenes. Tal lógica supone que estos menores y jóvenes están “encadenados a las decisiones de los adultos” y carecen de autonomía en relación a los recursos que les ofrece el Estado de Bienestar para construir su proyecto de vida²². Es decir, los escasos recursos destinados a la ayuda a los niños/as pobres pasan siempre por el filtro de unos padres/madres que no van a hacer otra cosa que integrarlos en el círculo vicioso de la cultura de la pobreza.

Como consecuencia no hay recursos presupuestarios suficientes para crear un verdadero Estado de Bienestar y las prestaciones, ayudas e intervenciones se dilucidan según crite-

rios de visibilidad y efectividad de las reclamaciones sectoriales, que a su vez tienen mucho que ver con la capacidad de organización y la potencialidad mediática de cada sector, que a su vez se traduce en su capacidad para entrar a formar parte de la agenda política y mediática. Como hemos visto los pobres reales y absolutos están excluidos de esta agenda copada por las nociones de pobreza relativa y exclusión social, así como las correspondientes políticas de equidad. Si además, algo les llega, no suele utilizarse para que menores y jóvenes puedan abandonar el círculo de la pobreza.

Además en España, ante la escasez de recursos y la precariedad del Estado de Bienestar, y cuando las demandas sectoriales tienen una escasa proyección pública, como ocurre con la pobreza infantil, especialmente si la definimos como pobreza real o absoluta, la respuesta tradicional suele ser la de diseñar un programa o una acción transversal. Pero acudir a la solución de un programa transversal, en el contexto de una "ocupación total" del campo temático por parte de las políticas de igualdad y equidad del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (y otros planes y medidas) no parece, en este caso, una buena idea, ya que la mera transversalidad, sino está acompañada de una adecuada capacidad de intervención propia, se limita a quedarse en los papeles.

Por tanto la única solución posible para dotarnos de una política de lucha contra la pobreza infantil requiere modificar las prioridades y el contenido global de gasto en políticas sociales, colocando en un lugar adecuado "**la identificación y la lucha contra la pobreza real y absoluta de la infancia**". Pero para conseguir imponer esta prioridad, es necesario, de forma previa determinar las características de la pobreza infantil y juvenil en los términos que propone el informe del IUNDIA que nos ha servido de referencia: "*Desde el IUNDIA se propone una forma de estudio de la pobreza y la exclusión social en la infancia basada en la inadecuada satisfacción o total insatisfacción de las necesidades básicas de todos los niños y niñas. Ello permitiría desarrollar un sistema de indicadores para evaluar el riesgo de padecer dichas situaciones, así como el diseño de políticas concretas encaminadas a la mejora del bienestar infantil. Dichos indicadores deberían desarrollarse desde la perspectiva de derechos de la infancia que recoge la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*" (Maciá, 2008).

Una prioridad que cierra el recurso a la lógica kantiana de esta reflexión y que a la vez va hacia aquello que el propio Kant pensaba de la pobreza y que aparece en el encabezado: tratamos siempre de falsear en nuestro provecho, en función de nuestros intereses sociales, las necesidades de aquellos a los que menospreciamos y al hacerlo los convertimos en seres invisibles salvo cuando tratamos de obtener provecho de los mismos. Al reiterar esta afirmación de Kant también quiero poner bajo el punto de mira de la reflexión a aquellos que se declaran "defensores de los pobres" y a los que identifican de una manera muy precisa, pero desde ópticas ideológicas particulares, que es otra manera de obtener provecho.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGUINAGA, Josune y COMAS, Domingo, (1991), *Infancia y adolescencia: la mirada de los adultos*, Madrid, MTAS.
- BONGER, William (1916), *Criminality and economic conditions*, Boston, Little Brown (el texto ha sido digitalizado por <http://openlibrary.org>).
- CARDOSO, Fernando H. y FALETTO, Enzo, (1988), *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, México, Siglo XXI.
- COLECTIVO IOÉ, (2008), *Barómetro Social de España 1994-2006*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- COMAS, Domingo, (2005), *La experiencia vital y terapéutica de los adictos a drogas en Castilla la Mancha*, Toledo, FISCAM.
- COMAS, Domingo, (2006), *La gestión de ingresos y gastos por parte de los pensionistas españoles*, Madrid, MTAS/Seguridad Social.
- COMAS, Domingo, (2007), *Las políticas de juventud en la España democrática*, Madrid, INJUVE.
- COMAS, Domingo, (2008), *Manual para la evaluación de acciones, programas y políticas sociales*, Madrid, INJUVE.
- COMAS, Domingo, (2008b), *El estado de salud de la juventud*, Madrid, INJUVE.
- COMAS, Domingo, (2008c), *La juventud asturiana: los escenarios de una generación premeditada*, Oviedo, Instituto Asturiano de la Juventud.
- COMAS, Domingo, (2009), *Un lugar para otra vida: los centros terapéuticos y la expansión de movimiento carismático y pentecostal en España*, Madrid, Mineo.
- DOYAL, Lem y GOUGH, lam, (1992), *Teoría de las necesidades humanas*, Madrid, Icaria, 1994.
- EDIS, (1984), *Pobreza y marginación*, Madrid Caritas/Documentación Social.
- GERMANI, Gino, (1973), *El concepto de marginalidad: significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- KANT, Immanuel, (1783), *Prolegómenos a toda metafísica futura que querrá presentarse como ciencia*, Madrid, Alambra, 1994.
- LEWIS, Oscar (1959), *Antropología de la pobreza*, México, FCE, 1980.
- LEWIS, Oscar (1961), *Los hijos de Sánchez*, Madrid, Grijalbo, 1982.
- MACIA, Araceli; SAN LUIS, Concepción; ESPINOSA, María Angeles; OCHAITA, Esperanza; LORENZO, María José; GARCIA, Ricardo; DE DIOS, María José, NOREÑA, Esperanza, (2008), *Pobreza y exclusión social de la infancia en España*, Madrid, IUNDIA/UAM (Mimeo).
- MATEO, Miguel A., (2002), *“La perspectiva cualitativa en estudios sobre la pobreza”* en EMPIRIA, Revista de Ciencias Sociales, nº 5.

- MATZA, David (1961), "*Los pobres despreciables*", en BENDIX, Reinhard y LIPSET, Seymour M., (1972), *Clase, estatus y poder*, Madrid, FOESSA.
- MAX-NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio y HOPENHAYN, Martín (1993), "*Desarrollo y necesidades humanas*" en Manfred MAX-NEFF (1993), *Desarrollo a escala humana*, Madrid, Icaria.
- MEPSyD, (2008), *Diagnóstico de situación de pobreza y exclusión social en España*, Madrid, MEPSyD.
- MEPSyD, (2008), *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España*, Madrid, MEPSyD.
- MONREAL, Patricia (1998), *Antropología y pobreza urbana*, Madrid, La Catarata.
- MTAS (2000), *Diagnósticos sobre la exclusión social en España*, Madrid, MTAS
- NUN, José, (2003), *Marginalidad y exclusión social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OCHAITA, Esperanza y ESPINOSA, María Ángeles (2004), *Hacia una teoría de las necesidades infantiles y adolescentes*, Madrid, McGraw Hill/UNICEF.
- OECD (2008), *Education at a Glance-2008*, Paris, OECD.
- SEN, Amartya, (1981), "*Sobre conceptos y medidas de pobreza*" capítulos 1 y 2 de *Poverty and famines*, Oxford, Clarenton Press. Versión en Español en: <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/sen-medida%20de%20la%20pobreza.htm>.
- SIMMEL, Georg, (1906), "*El pobre*", en *Sociología 2: estudios sobre las formas de socialización*, Madrid, Alianza Universidad, 1986.
- UNICEF (2007), *Pobreza infantil en perspectiva: un panorama del bienestar infantil en los países ricos*, Florencia, Centro de Investigaciones Innocenti.

Jornadas sobre Pobreza Infantil

GRUPO DE TRABAJO: POLÍTICAS EDUCATIVAS Y POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

Facilitadora: **Fidel Revilla**

Relatora: **María de Lope**

1. Preparación del grupo de trabajo

La lectura en profundidad del texto de Domingo Comas y el contenido de la sesión del día 12 sobre *buenas prácticas en el trabajo con menores en situación de pobreza: enfoque desde la educación*, motivan la consideración del texto marco un punto de partida sobre el que empezar a profundizar en el campo de las **políticas educativas y la pobreza infantil**, planteando los siguientes temas para el trabajo en subgrupos, aunque algunos de ellos no se trata directamente en la ponencia marco:

- Pobreza infantil, escuela y familia.
- Políticas públicas educativas y pobreza infantil.
- La participación infantil como herramienta para la mejora de la situación social de la infancia.
- Iniciativa educativa privada y pobreza infantil.

Una vez finalizado el trabajo en pequeños grupo se realizaría la puesta en común de las conclusiones y propuestas de estos y se reabría un turno de preguntas y respuestas entre los grupos, espacio al que se destinarían unos 30-40 minutos.

2. Sesión de trabajo del grupo

Tras la exposición de todos los documentos marco en plenario, los asistentes a la jornada se dividen en los distintos grupos de trabajo.

El grupo sobre **políticas educativas y pobreza infantil**, se desarrolla en el aula 2 del Caixa Forum y acuden 66 personas.

En primer lugar el facilitador expuso la dinámica y la forma de trabajo. Solicitó alguna aportación a la misma y antes de ceder la palabra a Domingo Comas, para que aclarara alguno de los puntos de su intervención y añadiera los ejemplos que, por falta de tiempo, no había podido exponer en la sesión plenaria.

Los asistentes aceptan la dinámica propuesta. El facilitador pasó la palabra a Domingo Comas, quien planteó la cuestión de cómo *el movimiento carismático y pentecostal* se ha convertido en la segunda confesión religiosa mas importante en nuestro país y cómo ha logrado esto. Lo ha conseguido aprovechando las insuficiencias de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza.

Este movimiento ataja las cuestiones de pobreza a partir de la creación de nuevos proyectos de vida y modificando los valores sociales de las personas a las que atiende y no a través de políticas de equidad. En la ponencia escrita está ampliamente desarrollado el ejemplo por lo que no nos parece necesario repetirlo.

Otra de las cuestiones en las que se refirió el Ponente, antes de dar paso al trabajo en equipo, fue a la necesidad de políticas duras, incluso de tipo legal, frente al absentismo escolar.

Tras esta primera parte introductoria se dividieron los grupos de trabajo y se asignaron los temas a los mismos, esta asignación se realizó, de forma aleatoria, con el criterio de que no quedase ningún tema por trabajar y que los miembros de las mismas entidades participasen, en la medida de lo posible, en grupos diferentes. Finalmente se formaron 8 grupos,

de entre 6 y 10 personas distribuidos entre los distintos temas de la siguiente manera:

- Pobreza infantil, escuela y familia (Tres grupos)
- Políticas públicas educativas y pobreza infantil (Dos grupos)
- La participación infantil como herramienta para la mejora de la situación social de la infancia (Dos grupos)
- Iniciativa educativa privada y pobreza infantil (Un grupo)

El tiempo que se destinó al trabajo en equipo fue finalmente de 35 minutos, dejando, así, tiempo suficiente para el debate de las conclusiones y propuestas.

El clima de trabajo que se observó fue muy bueno, se mantuvo en todo momento un tono de voz adecuado para permitir el trabajo simultáneo de los ocho grupos.

La dinámica observada dentro de cada equipo fue la de realizar una primera ronda de presentación para posteriormente entrar en el tema del debate. Observamos la amplia participación de la mayoría de los componentes.

Todos los equipos se ajustaron a los tiempos marcados por el facilitador.

Ya al final del acto algunos de los participantes de los grupos apuntaron el buen clima de la sesión y lo interesante de las aportaciones y del intercambio de experiencias realizado en los grupos pequeños.

Cada grupo hizo su puesta en común dedicando para ello entre 3 y 5 minutos.

Algunas de las conclusiones de los grupos son complementarias, otras quizá un tanto reiterativas y en algún caso un poco contradictorias. Las hemos redactado buscando la coherencia entre ellas pero a la vez manteniendo la máxima fidelidad a lo que se trató.

Pobreza infantil, escuela y familia. **Tres grupos**

Las principales ideas aportadas por quienes trabajaron sobre este tema fueron:

- La escuela está desbordada por un alumnado muy heterogéneo y no está preparada para afrontar esta situación. Necesita más medios, mayor preparación de los maestros y profesores y una mejor gestión de los recursos.

- Es necesaria una mayor relación entre escuela y familia y una mayor integración de la escuela en la sociedad. Deben aprovecharse de forma adecuada todos los agentes sociales que tienen relación con la escuela.

- La escuela es indispensable, es uno de los primeros lugares de resiliencia que puede romper con la perpetuación de una situación de pobreza, es necesario, para ello, la adaptación de la escuela en su organización, en su currículo a las necesidades de cada centro.

- Es necesario un nuevo pacto social por la educación. Se insistió en la importancia de la familia, a la que considera un pilar importante de la formación en la escuela.

Finalmente se apuntó la necesidad de hablar también de la infancia que no es pobre, que también se encuentra sometida a situaciones de estrés y angustia.

Políticas públicas educativas y **pobreza infantil. Dos grupos**

En primer lugar se planteó la relación entre educación y pobreza, "es la educación quien puede romper el círculo de la exclusión social", y aun teniendo esto tan claro sigue creciendo el absentismo, el abandono y el fracaso escolar.

Se abundó en la necesidad de que la educación debe estar por encima de los cambios de gobierno e incluso de las peleas entre los gobiernos que tienen competencia en el tema.

Necesidad de sensibilizar al profesorado y al resto del personal de los centros sobre la necesidad de articular las intervenciones para la infancia desde la escuela, con la incorporación del personal adecuado.

Importancia del liderazgo local y escolar para evitar que algunas escuelas se conviertan en guetos, ayudando a la incorporación de niños y niñas de todos los grupos sociales y creando redes sociales de relación y de intercambio de opiniones.

Es fundamental la estabilidad de los equipos directivos, de los profesores y de los proyectos dentro de los centros educativos, con propuestas de trabajo serias y que además sean evaluadas.

El problema no es la falta de leyes y de normas, sí lo es la falta de seguimiento y, en ocasiones, de cumplimiento de las mismas.

Hay que pedirle más a los centros educativos en lo administrativo, organizativo, metodológico, pedagógico, etc. A la par hay que dotarles de más recursos personales y económicos.

Se reclama más participación de las familias en la escuela para corregir y solucionar, en la medida de lo posible, los problemas de los niños y adolescentes con dificultades.

La participación infantil como herramienta para la mejora de la situación social de la infancia. **Dos grupos**

Es conveniente que el niño participe en la escuela pero también en su familia y en su barrio o en su pueblo. Se constata que la escuela en vez de abrirse se cierra cada vez más y solamente reclama la participación del niño, familia... en circunstancias en las que se encuentra desbordada, pero eso no es participación: la participación debe darse siempre.

Se reclama el protagonismo del niño en muchos de los asuntos que le afectan.

Para que la participación infantil sea posible, es fundamental que los adultos nos lo creamos, sin ello es imposible. Debemos convencernos que pueden ayudarnos a resolver problemas que les afectan y que también nos pueden afectar a nosotros.

Se apunta como ejemplo positivo de participación el caso de un colegio de Sevilla en el que se funciona dentro del proyecto de Comunidades de Aprendizaje y esto permite a toda la comunidad soñar y construir una escuela distinta con la participación de todos.

No se abordó el tema de la participación de la infancia y la adolescencia dentro de las propias organizaciones e instituciones que trabajan con ellos.

Iniciativa educativa privada y pobreza infantil. Un grupo

Este grupo realizó su discusión a partir de un DAFO, las conclusiones presentadas fueron:

Debilidades: ente las asociaciones se destaca la falta de recursos propios en muchos casos y miedo, por tanto, a la retirada de los fondos por parte de las entidades públicas o privadas que los aportan, junto con la elevada rotación e inestabilidad de los equipos.

Fortalezas: la cercanía que las entidades sociales tienen a sus usuarios y el entusiasmo e implicación que generalmente se pone en la tarea.

Oportunidades: la iniciativa privada tiene posibilidades de participación en la escuela donde llevan otros programas complementarios (ocio, extraescolares). Ya tiene presencia dentro de la escuela y por ello conocen la realidad y podrían implicarse más en las tareas educativas y de apoyo a quienes tienen dificultades.

No dio tiempo a abordar la dimensión de las Amenazas.

3. Turno de intervenciones réplica entre los grupos

El ponente, Domingo Comas, tomó la palabra para comentar y apostillar algunas de las ideas aportadas.

Respecto a los recursos consideró que son escasos que no va a haber más porque se va a cambiar el sistema fiscal, como ya había apuntado en su ponencia escrita. Si no vamos a tener más recursos no se pueden colgar las propuestas de esta percha. Será necesario suplirlo con militancia, voluntarismo y participación.

Muchas de las ideas que se han expuesto sobre el papel de la escuela no se corresponden con los centros escolares que tenemos, sobre todo en la ESO.

Con relación al absentismo que se había planteado al inicio del trabajo de los grupos apuntó, por un lado la dificultad de conocer los datos de la realidad española. La realidad educativa ha empeorado si medimos el número de jóvenes que tienen estudios superiores a la Educación Obligatoria entre 18 y 24 años.

Las actuaciones que se llevan a cabo para combatir el absentismo, el fracaso y el abandono escolares no son suficientes.

Otra de las posibilidades que se dieron de participación, fue a través de escritos que podían dejar al facilitador o a la relatora, de los recibidos queremos resaltar uno por su carácter de propuesta concreta: "Que los equipos directivos, coordinados entre si, hagan funciones de trabajo en red con agentes sociales externos (instituciones públicas, privadas, sociales, fundaciones....) para desarrollar programas complementarios a los propiamente escolares.

Para ello aumentar el número de horas para coordinar este trabajo, descargando a estos de horas de docencia.”

Finalizamos con algunas referencias más al tema del absentismo y con una reflexión de Francisco Lara respecto a lo poco que les importan los niños a los gobiernos y al trato que algunos de ellos reciben en instituciones encargadas de cuidarlos como hace poco denunció el Defensor del Pueblo. También reivindicó que el derecho a la educación es un derecho de los niños, no de los padres.

ANÁLISIS Y PROPUESTAS SOBRE

POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA



Colabora:



Subvencionado por:

