

UNICEF COMITÉ ESPAÑOL

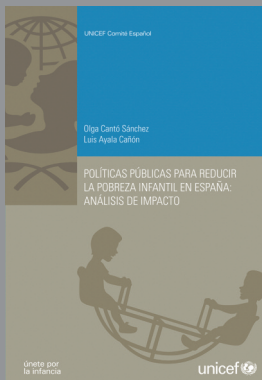
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

RESUMEN EJECUTIVO



únete por
la infancia

unicef 



El presente documento recoge los principales resultados del estudio **Políticas Públicas para reducir la Pobreza Infantil en España: Análisis de Impacto**. Dicho estudio, realizado por Olga Cantó Sánchez (Universidad de Alcalá) y Luis Ayala Cañón (Universidad Rey Juan Carlos) se enmarca en un acuerdo de colaboración con la Universidad de Alcalá, y ha contado con la financiación del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. El estudio completo se puede consultar en la web de UNICEF España: <http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/politicas-publicas-para-reducir-la-pobreza-infantil-en-espana>

Edita: UNICEF Comité Español.

C/ Mauricio Legendre, 36. 28046 Madrid.

Tel. 913 789 555.

sensibilizacion@unicef.es

www.unicef.es

Coordinación: Armando Bello (UNICEF Comité Español).

Diseño y maquetación: Rex Media SL.

Fotografías: ©UNICEF España/2012/Ajay Hirani.

Depósito Legal: M-13244-2014

Año de edición: 2014

Queda permitida la reproducción libre de cualquier extracto de este documento siempre que se cite la procedencia utilizando la referencia siguiente: UNICEF España (2014). Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España. Resumen ejecutivo. UNICEF Comité Español, Madrid.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA INFANCIA.....	4
POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA.....	6
EL EFECTO ACTUAL DE LAS DISTINTAS PRESTACIONES MONETARIAS	8
POSIBLES REFORMAS DE LAS PRESTACIONES MONETARIAS PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL	10
CONCLUSIONES.....	14
RECOMENDACIONES	15
NOTAS	16

INTRODUCCIÓN

La realidad social española se caracteriza por una tasa de pobreza infantil de las más altas de Europa y un claro y creciente riesgo diferencial de pobreza de los niños y las niñas respecto al resto de la población. Entre los principales factores que determinan esta realidad están los problemas del mercado de trabajo y la insuficiencia de la red de protección social. Esta última se refleja en los bajos niveles de inversión pública y en la escasa capacidad de las prestaciones sociales para reducir la pobreza infantil.

La pobreza y la exclusión infantil son fenómenos multidimensionales cuya incidencia en un territorio es el resultado de la compleja interacción entre factores económicos, demográficos y sociales, junto con varios elementos relacionados con la intervención pública en distintos sectores y a distintos niveles.

La Comisión Europea¹, asumiendo la necesidad de adoptar un enfoque holístico e integral en la lucha contra la pobreza infantil, recomienda a los Estados Miembros actuar en torno a tres pilares estratégicos para garantizar: el acceso de las familias y los niños a recursos adecuados; el acceso a servicios de calidad; y el derecho de los niños a participar.

Le hace eco, en el nivel doméstico, el recientemente aprobado Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016², que hace de la pobreza infantil una de sus “máximas prioridades”, adoptando un enfoque estratégico de inclusión activa en tres ejes, siendo uno de ellos la garantía de ingresos mínimos para el hogar.

Efectivamente, las políticas de transferencias monetarias a las familias juegan un papel fundamental –aunque no exclusivo– en la lucha contra la pobreza infantil, especialmente en su dimensión material, y de ellas depende en buena medida la eficacia del sistema de protección social a la infancia³.

El presente documento resume los principales resultados del estudio “Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto”⁴ que, utilizando la técnica de la microsimulación⁵, evalúa tanto el impacto de las políticas monetarias actualmente existentes como el efecto sobre la pobreza que podrían tener algunas reformas concretas que tratarían de acercar los niveles de las prestaciones a los vigentes en algunos países de nuestro entorno.

Dicho estudio, a través de la generación de evidencias sólidas y rigurosas, pretende contribuir a la toma de decisiones y la posterior puesta en práctica de políticas que mejoren la eficacia y la eficiencia del actual sistema de protección social de la infancia.

Tal objetivo se corresponde con iniciativas de intervención pública recientes, como el segundo Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (II PENIA)⁶ cuyo primer objetivo es justamente la “mejora de las políticas de infancia a través de la evaluación de su impacto”.



LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA INFANCIA

A. Una pobreza infantil cada vez más extensa e intensa

Todos los indicadores de pobreza revelan que ésta es claramente mayor en la infancia que en el resto de la población, y que la crisis ha afectado con especial dureza a los hogares con niños.

En 2011⁷ la pobreza infantil era un 35% más alta que la adulta y, respecto al 2009, había crecido casi el doble que la adulta. Asimismo, la pobreza severa afectaba casi a un 15% de niños frente a un 9% de adultos y había crecido en un 54% entre 2008 y 2011.

La pobreza infantil se ha hecho más intensa, aumentando la distancia entre las rentas de los pobres y el umbral de la pobreza.

Dicho de otras formas y tal como UNICEF Comité Español planteaba ya en 2012, cada vez hay más niños y niñas pobres y cada vez son más pobres⁸.

Destaca la elevada concentración de la pobreza en los hogares monoparentales y las familias de mayor dimensión⁹.

La crisis ha agravado este perfil, con un impacto especialmente acusado en las familias numerosas, siendo estas especialmente sensibles a los cambios de ciclo económico.

En casi todos los indicadores de privación material del hogar la situación de los niños es peor que la del resto.

El indicador propuesto por la Comisión Europea para medir el riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE)¹⁰, confirma la peor posición relativa de los niños, con valores cercanos al 30%, y su considerable empeoramiento con la crisis.

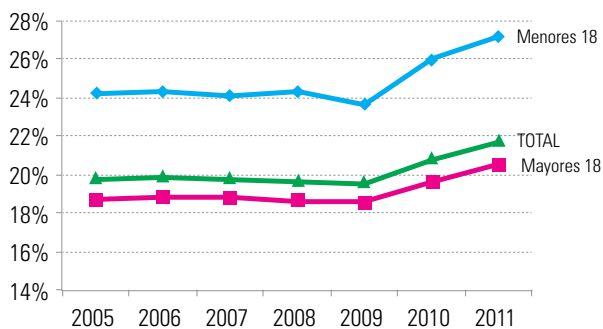
La realidad que hemos dibujado brevemente hasta aquí sitúa a España entre los países de la UE-27 donde los niños sufren mayores niveles de vulnerabilidad económica.

En 2011 sólo presentaban tasas mayores de pobreza infantil Bulgaria y Rumanía, dos países con niveles de renta y de gasto social muy por debajo de los españoles.

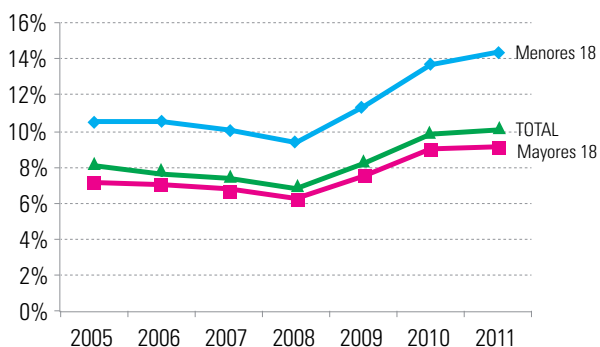
Además, aunque en varios países aumentó la pobreza infantil con la crisis, el deterioro ha sido mayor en España, lo que ha ampliado la brecha con el resto de países de la Unión.

La pobreza es más extendida, más severa y más intensa en la infancia que en el resto de la población, problemas que se han acentuado con la crisis.

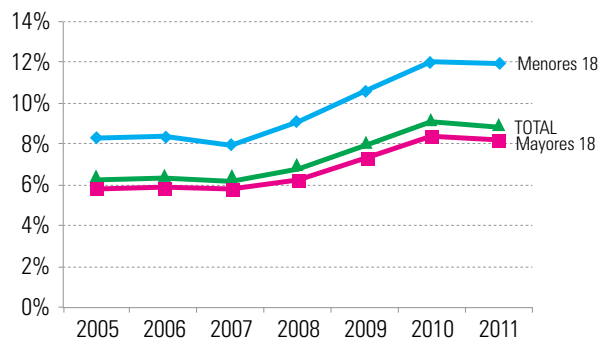
POBREZA MODERADA



POBREZA SEVERA



INTENSIDAD DE LA POBREZA



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

Nota: Para la pobreza moderada se utiliza el umbral del 60% de la mediana de la renta nacional, mientras que para la pobreza severa se utiliza el umbral del 40%. La intensidad de la pobreza mide la distancia entre la renta de los hogares pobres y el umbral de la pobreza.

El análisis de la situación económica de la infancia ofrece un retrato claramente desfavorecedor y alarmante de la realidad social española caracterizado, entre otros, por dos aspectos especialmente relevantes: una pobreza infantil cada vez más extendida y más intensa y una creciente desigualdad que caracteriza a los hogares con niños.

B. La desigualdad en la infancia

Por un lado, es evidente la desproporcionada concentración de la población infantil en los estratos más pobre de la sociedad.

En 2011, más de uno de cada cuatro niños (25,7%) se encontraba dentro del 20% más pobre de la población española frente a poco menos de un 19% de adultos.

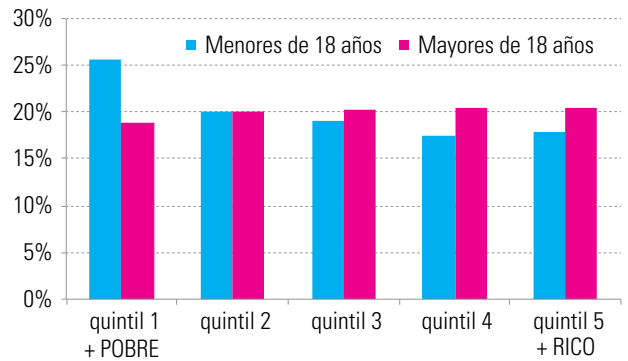
Además, la crisis ha reforzado claramente esta segmentación. En los últimos cuatro años el porcentaje de niños en el quintil más pobre ha crecido, algo que no ha pasado en el caso de los adultos.

Por el otro, existe una brecha cada vez más profunda en los hogares con niños entre las rentas más pobres y más ricas.

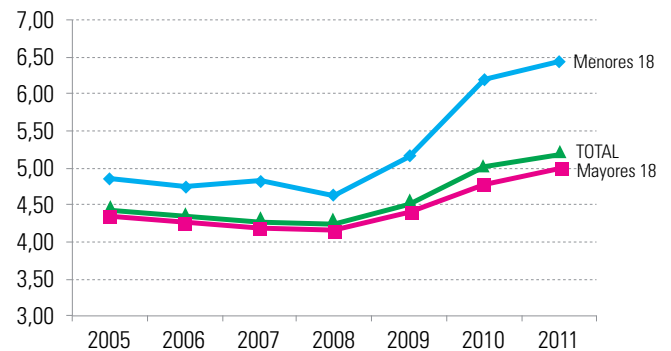
En 2011 la distancia entre las rentas del 10% más rico y las del 10% más pobre era casi un 30% superior en el caso de los niños y había crecido un 32% respecto al 2008.

La **gran desigualdad** en los hogares con niños es una de las principales explicaciones de la desigualdad de la sociedad española y podría ser el germen de futuras desigualdades de oportunidades.

Distribución de la población por quintiles de renta equivalente



Distancia entre las rentas más rivas y las más pobres



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

Nota: La distancia entre las rentas más rivas y más pobres se mide como el cociente entre el percentil correspondiente la decila con renta más alta (D9) y el de la decila con menor renta (D1)



POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

La extensión de la pobreza y su evolución no son indiferentes a las políticas públicas y dependen en buena medida del diseño y la intensidad protectora de las políticas fiscales y de gasto social.

En este sentido, y en un contexto donde la crisis ha hecho que las prestaciones sociales tengan un peso cada vez más relevante en la economía de los hogares con hijos, hay dos elementos que han venido caracterizando la realidad española que resultan especialmente destacados. Por un lado, la baja inversión pública en familia e infancia y, por el otro, la limitada capacidad de las prestaciones sociales para reducir la pobreza de los niños.

España se caracteriza por una inversión de recursos públicos en la infancia netamente inferior a la del promedio de los países de su entorno.

El gasto en protección social dedicado a “familia e hijos”, se sitúa en un 1,4% del PIB, frente al 2,3% que invierten en promedio los países de la Eurozona (EU17).

Si bien antes de la crisis hubo una cierta etapa expansiva del gasto, la llegada de la crisis y la introducción de severas medidas de ajuste fiscal han invertido de forma repentina esta tendencia, volviendo a ensanchar la brecha con la Eurozona.

En 2011 España invertía un 40% menos que la media europea en esta partida y un 65% menos en prestaciones monetarias para la infancia. En cambio el gasto público total o la inversión en protección social no diferían mucho de la media europea, lo que refleja el escaso peso relativo de la infancia en el reparto de los recursos disponibles.

Las prestaciones monetarias españolas tienen una capacidad de reducir la pobreza infantil especialmente limitada en comparación con el resto de países europeos.

Mientras que en el promedio de la Unión Europea (UE 27) las transferencias monetarias reducen la pobreza de los hogares con niños en un 45%, en España lo hacen tan sólo un 30%.

Al mismo tiempo, las prestaciones sociales españolas se caracterizan por tener un efecto mucho más limitado sobre la po-

breza infantil respecto a lo que tienen sobre la población adulta, puesto que logran reducir la pobreza adulta hasta en un 66%, más del doble de lo que hacen con la pobreza infantil¹¹.

El peso de las prestaciones sociales en la economía de las familias con niños más pobres se ha duplicado por efecto de la crisis, siendo especialmente relevantes para su subsistencia.

La mayor dependencia de estos hogares de las rentas procedentes del empleo hace que estas familias tengan una sensibilidad mucho mayor a los cambios de ciclo económico¹².

La actual crisis económica ha disparado el peso de las prestaciones sociales en los hogares con niños, llegando estas a representar en 2012 el 15% de su renta, es decir más del doble que en 2007 y 4 puntos más de los hogares sin niños.

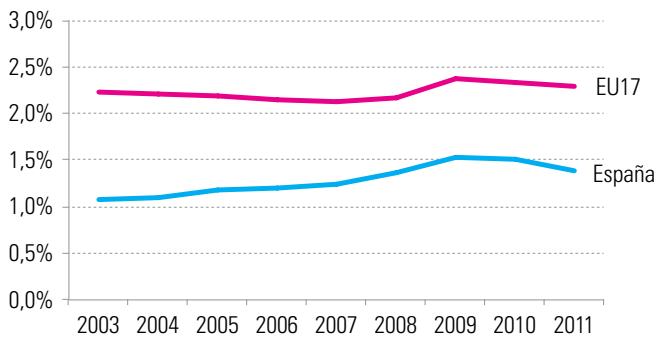
Además, los mayores cambios se han registrado en las familias con niños que presentan niveles de ingreso más bajos para las que las prestaciones sociales suponen más de una tercera parte de sus ingresos totales (36%).



La inversión en familia e infancia respecto al PIB es un 40% más baja en España que el promedio de la Eurozona, y, después de una etapa expansiva, ha vuelto a bajar.

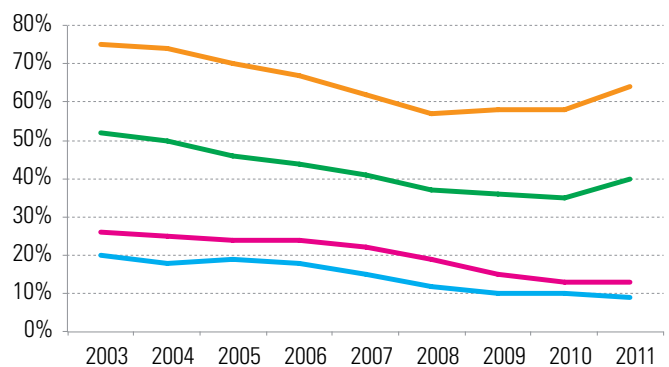
Evolución del gasto público como % del PIB

Familia e hijos



Fuente: EUROSTAT

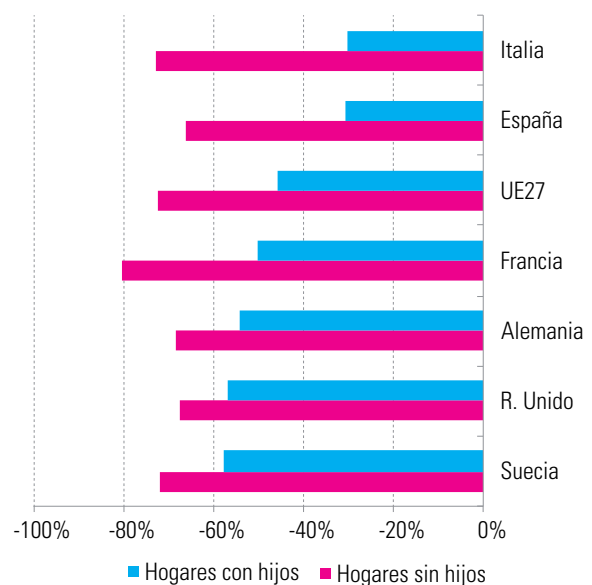
Deficit de gasto público de España respecto a la Eurozona (EU17)



— Gasto Total — Protección Social
— Familia e hijos — Prestaciones monetarias familia e hijos

Eficacia de las prestaciones sociales en la UE, 2011

El conjunto de las prestaciones sociales en España reduce la pobreza infantil menos de la mitad que la adulta, y una cuarta parte menos que el promedio europeo.



Fuente: EUROSTAT

Nota: Diferencia porcentual entre la tasa de pobreza (umbral 60% de la mediana) con y sin prestaciones.

EL EFECTO ACTUAL DE LAS DISTINTAS PRESTACIONES MONETARIAS

Dado este resultado, resulta especialmente interesante observar que **cada política provoca efectos distintos sobre los niveles de pobreza y analizar qué parte del impacto total les corresponde a cada una.**

Para este fin, utilizando la técnica de la microsimulación, se ha calculado el impacto de las principales políticas monetarias en vigor en 2012 sobre los niveles de pobreza tanto infantil como adulta¹³.

En general, este ejercicio confirma que nuestro sistema de impuestos y prestaciones es significativamente más efectivo en reducir la tasa de pobreza adulta que la tasa de pobreza infantil. Si miramos más en detalle el efecto por tipo de política podemos concluir que:

- Las pensiones contributivas reducen mucho la pobreza adulta, pero muy poco la pobreza infantil. En el caso de los niños, **la política con mayor impacto son las prestaciones monetarias** en general, que la reducen en más de un 20%. No obstante, su efecto sigue siendo mayor sobre la pobreza adulta.
- Dentro de las prestaciones sociales, **aquellas sin condición de renta o universales juegan el papel más importante para la infancia**, ya que contribuyen más a reducir la pobreza infantil que las que están condicionadas

por renta (un 11,3% frente a un 9,4% en el caso de la pobreza moderada y un 20% frente a un 15% en el caso de la pobreza severa).

- **El papel del impuesto sobre la renta es muy limitado**, casi neutral, lo que apunta a que las reducciones por hijo en la base imponible y las deducciones de la cuota en las distintas Comunidades Autónomas prácticamente no afectan a los hogares pobres con niños.

- **Las prestaciones sociales, y especialmente las universales, son algo más efectivas en reducir intensidad o brecha de pobreza infantil**, es decir la distancia entre las rentas de los hogares pobres y el umbral.

- **Las prestaciones con límites de renta o focalizadas¹⁴ juegan un papel más importante a la hora de aliviar la pobreza extrema de los niños** y mejorar la renta de los hogares más pobres. No obstante, por su baja cuantía, no logran sacar de la pobreza más que una pequeña parte de esta población.

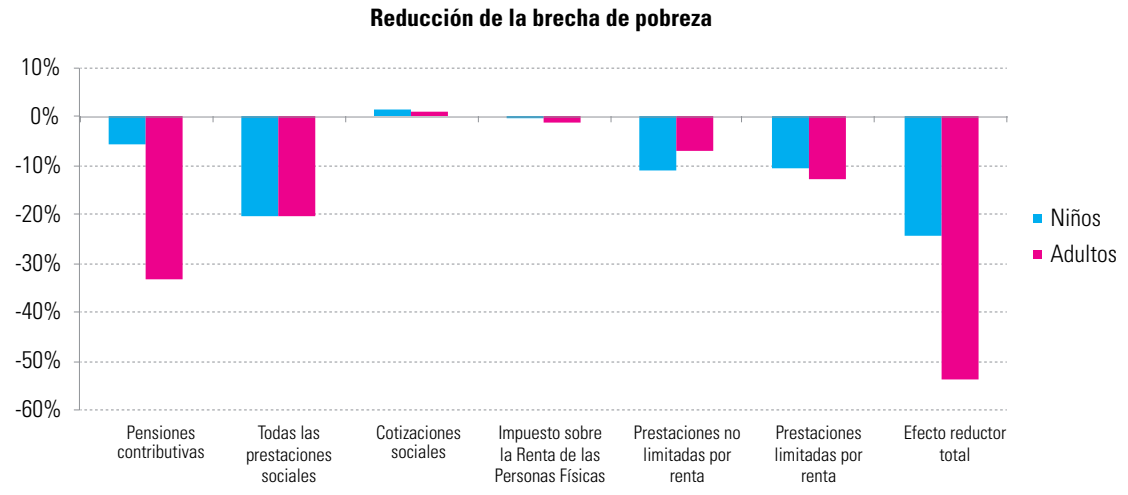
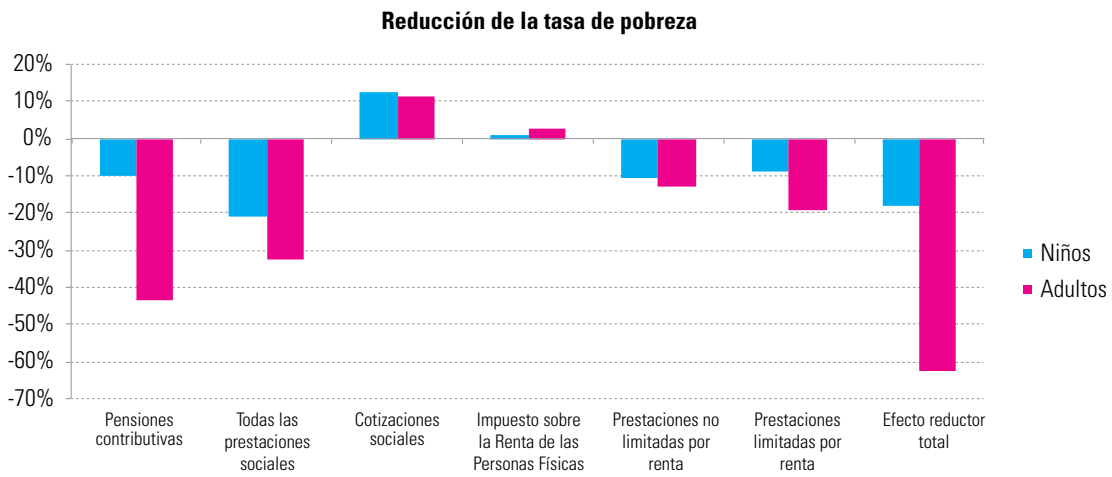
En definitiva, aunque el sistema de prestaciones es clave para la supervivencia de las familias con rentas más bajas, el colchón que proporcionan es claramente mejorable e insuficiente, puesto que es muy bajo el número de hogares que logran salir de la pobreza gracias a ellas.

Tabla 1: Prestaciones monetarias con y sin condición de rentas, 2012¹⁵

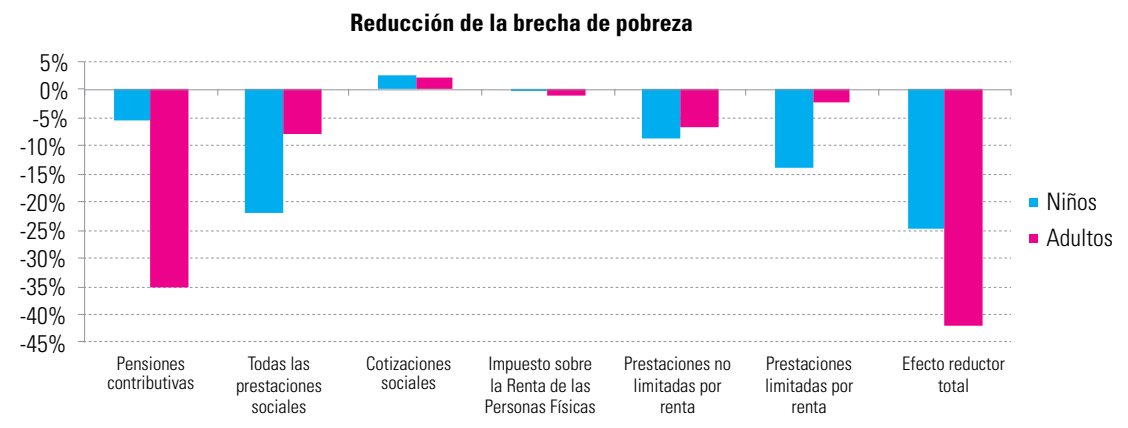
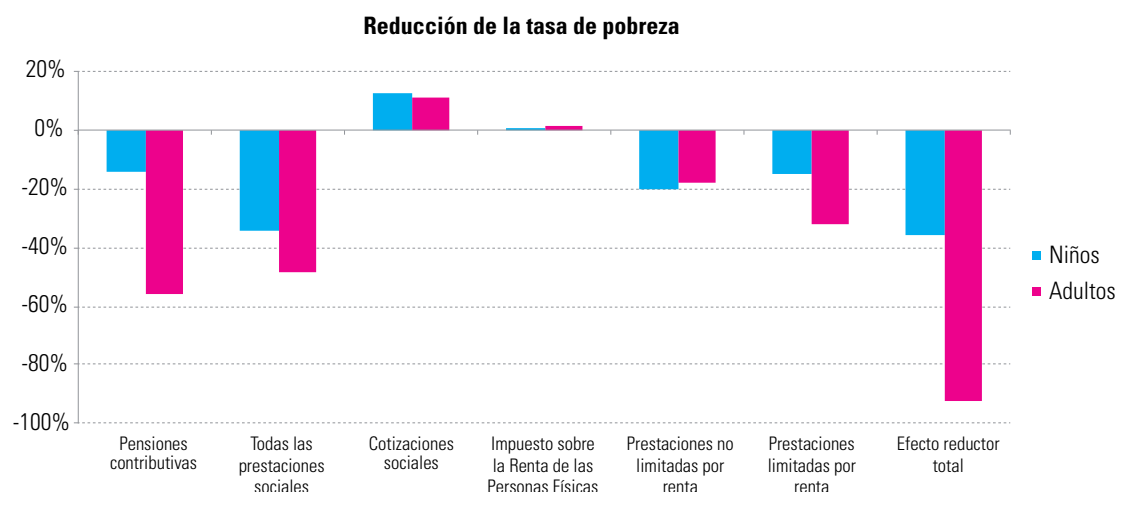
PRESTACIONES SIN CONDICIÓN DE RENTAS (UNIVERSALES)	PRESTACIONES CON CONDICIÓN DE RENTAS (FOCALIZADAS)
Prestación por maternidad	Prestación por hijo a cargo
Prestación por hijo a cargo con discapacidad	Prestaciones estatales por nacimiento o adopción
Prestación contributiva por desempleo	Prestaciones de las CCAA por nacimiento o adopción condicionadas por renta
Prestaciones de las CCAA por nacimiento o adopción no condicionadas por renta	Subsidio por desempleo
Indemnizaciones por despido o cese en el empleo	Renta Activa de Inserción (RAI)
Prestación-deducción por madre trabajadora con hijo menor de 3 años	Prestación programa PREPARA
	Complemento de mínimos por pensión de viudedad
	Otras prestaciones con condición de rentas (becas y ayudas por vivienda)

Fuente: Elaboración propia.

POBREZA MODERADA. UMBRAL 60%



POBREZA SEVERA. UMBRAL 40%



Fuente: EUROMOD G1.0+

POSIBLES REFORMAS DE LAS PRESTACIONES MONETARIAS PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL

Los altos niveles de pobreza infantil junto con la reducida capacidad de la intervención pública para corregir esta realidad, obligan a repensar el actual sistema de protección social a la infancia, incluyendo como posibilidad el diseño de políticas monetarias mucho más ambiciosas. Pero ¿qué cambios serían necesarios en estas prestaciones? ¿cuáles deberían ser los ejes de una posible reforma del sistema?

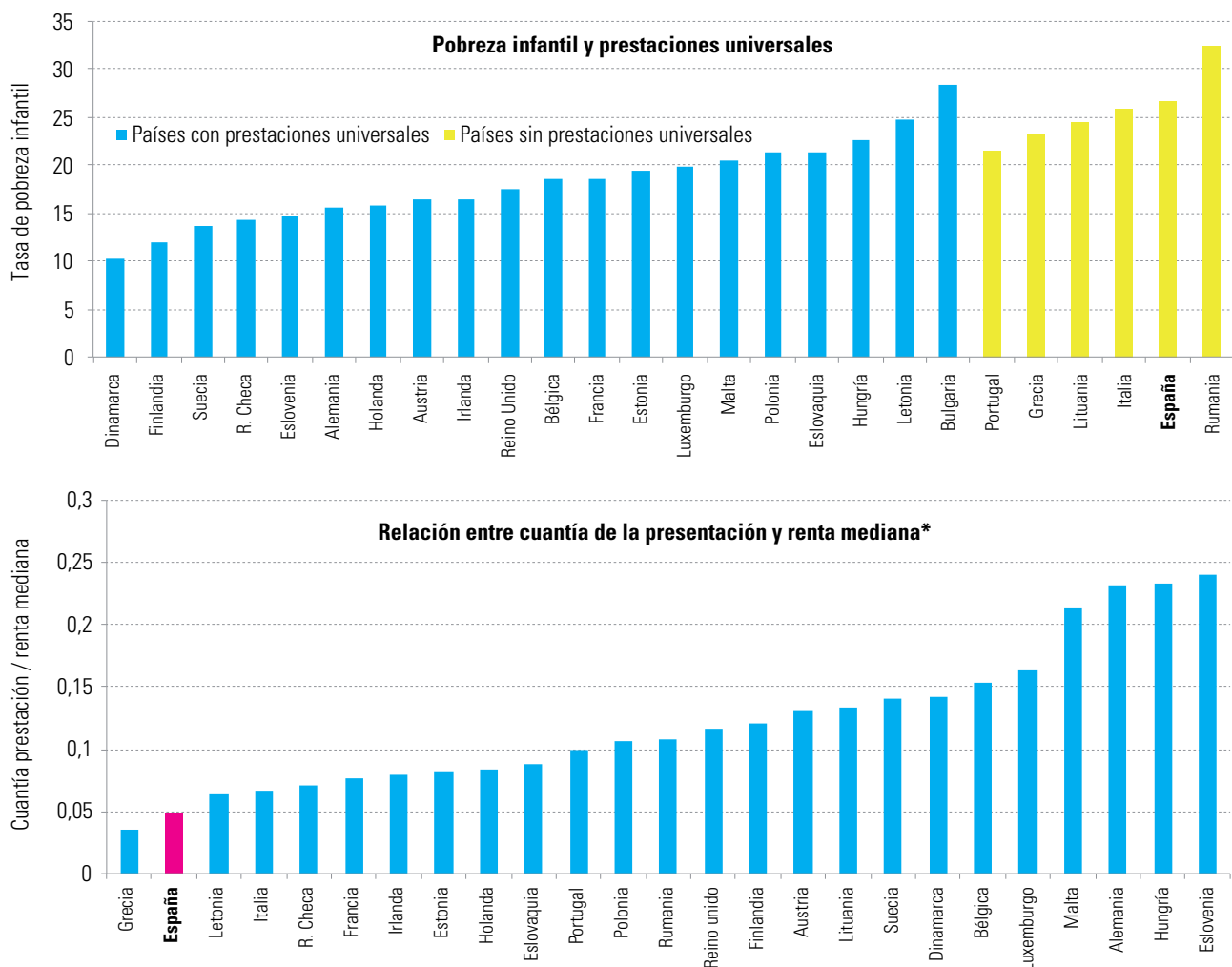
El estudio comparado muestra claramente una doble anomalía de la realidad española. Por un lado la inexistencia de una prestación universal por hijo a cargo y,

por el otro, una muy baja cuantía de la prestación condicionada que existe.

De los 27 países de la Unión Europea, solo seis no cuentan con un sistema universal de prestaciones por hijo a cargo, entre ellos España. Precisamente, todos ellos están entre los países con mayores tasas de pobreza infantil de la Unión.

La prestación por hijo a cargo española¹⁶, además que por su carácter condicionado, se caracteriza por una cuantía muy baja, que no llega al 5% de la renta mediana y es la más baja después de Grecia.

La prestación por hijo a cargo española en el marco comparado



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC y MISSOC.

*Hogar de referencia: dos hijos, de 3 y 7 años

España se caracteriza por una prestación por hijo a cargo focalizada y de muy baja cuantía, mientras que la mayoría de los países europeos apuestan por una prestación universal y mucho más generosa.

En este estudio se han analizado **tres vértices sobre los que podría girar la necesaria reforma de estas prestaciones** en España si se quiere reducir de la pobreza en los niños:

- **Aumentar las cuantías**, acercándola a los valores vigentes en la mayoría de los países europeos.
- **Modificar al alza los límites de renta para acceder a las prestaciones**, lo que implicaría aumentar la cobertura de las mismas y alcanzar a más familias.
- **Apostar por un sistema universal**, financiado con impuestos generales, en línea con la mayoría de los países europeos.

Para cada uno de estos tres ejes se ha analizado, a través de la técnica de la microsimulación, el **impacto potencial de tres posibles reformas concretas de la prestación por hijo a cargo**.

Las dos primeras reformas van en la misma línea de medidas ya implementadas en pasado en nuestro país, que modificaron al alza tanto la cuantía como el baremo de esta prestación¹⁷.

Propuestas de reformas de la prestación por hijo a cargo

Política 1. Aumento de la cuantía de los actuales 291 euros anuales a 1.200 euros para menores sin discapacidad (100 euros mensuales) y de 1.000 a 2.000 euros anuales para aquellos con una discapacidad.

Política 2. Aumento de un 50% del límite de renta para acceder a la prestación, manteniendo estable la cuantía (291 euros anuales). Esta modificación al alza supone, que el límite de renta pase de 11.376 euros anuales a 17.065 euros en el caso de familias con un hijo a cargo, lo que en el caso de familia numerosa supondría pasar de 17.122 a 25.684 euros.

Política 3. Creación de una nueva política universal que transferiría 1.200 euros anuales (100 euros mensuales) e iría destinada a todas las familias con niños dependientes de entre 0 y 17 años. Esta cuantía mensual es parecida a la que podría ser la media de esas prestaciones en Europa.

La tercera, que propone una prestación universal, va en la línea de las propuestas realizadas por varios autores¹⁸ de implantar en Europa una renta mínima para los niños o Renta Básica de Infancia (RBI).

Una política universal de transferencias monetarias para familias con niños (Política 3) tendría un gran potencial para reducir la tasa de pobreza infantil, al rebajarla en más de un 18%, a la vez que reduciría la pobreza adulta en un 7%.

Este resultado, aplicado al escenario actual¹⁹, implicaría reducir la pobreza infantil en más de 5 puntos (hasta el nivel más bajo desde el 2004) y, en términos absolutos, sacar a más de 450.000 niños y 550.000 adultos de la pobreza. A su vez, la distancia entre la tasa de pobreza infantil y la adulta se reduciría casi a la mitad aunque no desaparecería, puesto que los niños seguirían siendo más pobres que los adultos.

Una política focalizada acompañada de un aumento significativo de la cuantía de la prestación tiene un gran potencial para reducir la intensidad de la pobreza y con ello la existencia de la pobreza más extrema.

Dicha reforma (Política 1), a pesar de que tendría un efecto menor en la reducción de la tasa de pobreza, jugaría un papel muy importante en términos de la reducción de su intensidad (hasta un 14%) y, por tanto, mejoraría significativamente el nivel de renta de los hogares más pobres con niños.

Finalmente, **las dos reformas que implican un aumento importante de la cuantía de los ingresos de los hogares con niños (Políticas 1 y 3):**

- **afectarían de forma importante a la pobreza infantil de los hogares monoparentales y de las familias numerosas**, siendo especialmente relevante el efecto de la prestación universal sobre las familias de mayor dimensión.

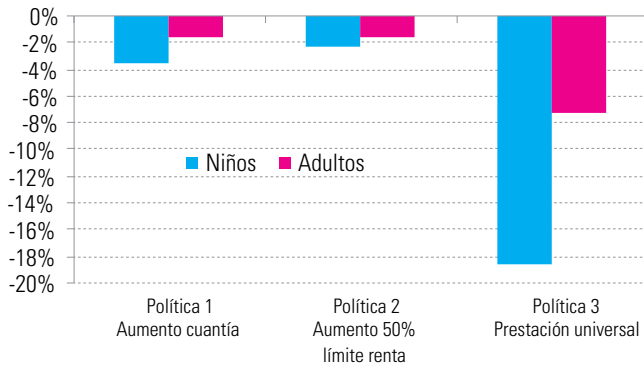
- **originaría una reducción significativa de la desigualdad en la infancia**, reduciendo entre un 10 y un 12% la distancia entre las renta más altas y las más bajas.

En contraste, un aumento del límite de renta no acompañado de un aumento en la cuantía (Política 2) tendría un efecto prácticamente nulo tanto sobre la extensión de la pobreza infantil como sobre su intensidad, y también sobre los niveles de desigualdad en los hogares con niños.

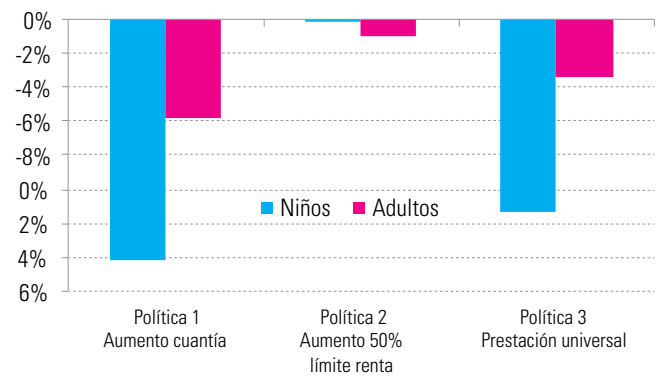
Una prestación universal por hijo a cargo similar a la que existe en la mayoría de los países europeos reduciría potencialmente la pobreza infantil en un 18% y también la adulta en un 7%, reduciendo el número de pobres en más de 450 mil niños y 550 mil adultos

Efecto potencial de diferentes reformas sobre la pobreza

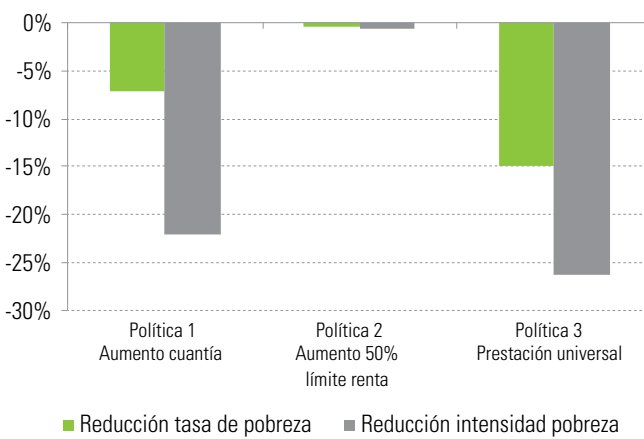
Reducción de la tasa de pobreza



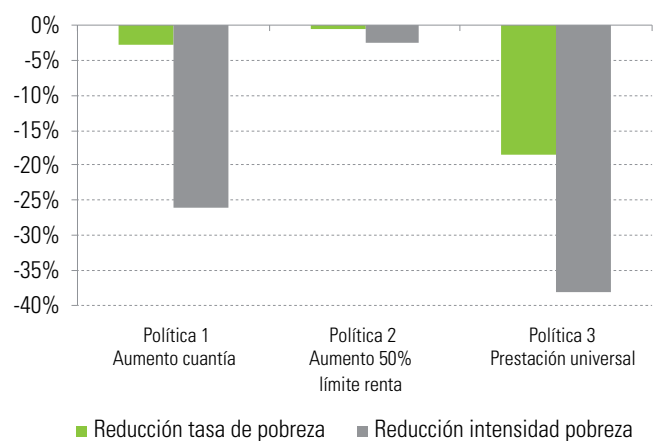
Reducción de la intensidad de la pobreza



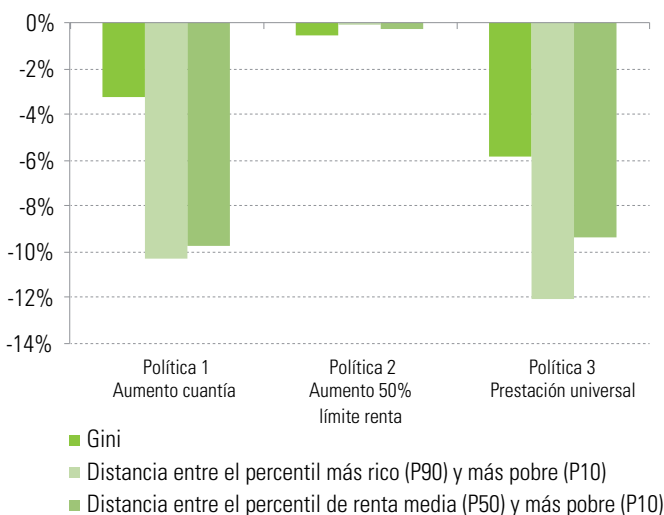
Reducción de la tasa de pobreza en los hogares monoparentales



Reducción de la tasa de pobreza en familias numerosas



Efecto potencial de diferentes reformas sobre la desigualdad



Fuente: EUROMOD G1.0+

Las políticas que optan por un aumento significativo de la cuantía de la prestación tienen un gran potencial para reducir la intensidad de la pobreza infantil, especialmente la más extrema, así como los niveles de desigualdad en la infancia.

Efectos sobre la inversión pública en la infancia

A la hora de valorar cualquier política pública es muy importante comparar la eficacia de estas, en este caso para reducir la pobreza infantil, con el coste que supondrían para las arcas públicas, no solo para planificar mejor los gastos en función de los recursos disponibles sino también para identificar las necesidades de financiación a cubrir por la vía de los ingresos.

Como era de esperarse, **la primera reforma** supondría un aumento significativo en la prestación anual media que recibe cada hogar y casi no modificaría en número de hogares beneficiarios (pasarían del 23% al 25% del total). **El coste aproximado de dicha reforma sería de unos 1.500 millones**, es decir un aumento del 120% respecto al coste actual.

En cambio, **la segunda reforma**, que consiste únicamente en un aumento del umbral de condición de rentas, tendría un efecto notable sobre el número de perceptores de la prestación (un 62% más). No obstante, al mantenerse una cuantía de la prestación muy baja, **su coste sería mucho más reducido, rondando los 300 millones de euros**.

Finalmente **la tercera reforma**, que consiste en la implantación de una nueva prestación universal análoga a la existente en la mayoría de países europeos, **tendría un coste aproximado de unos 9.400 millones de euros**.

En términos per cápita, es decir dividiendo el coste total por el número de niños en España, **la primera política implicaría una inversión de 181 euros por niño, la segunda 38 euros por niño y la política universal de 1.131 euros por niño**.

Al mismo tiempo, la inversión necesaria para implementar la más cara de las opciones barajadas, **la política de corte universalista, equivaldría aproximadamente a un 2% del gasto público total** español del año 2011, o a un 3,5% del total del gasto en protección social.

Así, si se diese esta circunstancia, el gasto social destinado este mismo año a la función "familia e infancia" aumentaría un 65%, hasta un 2,3% del PIB, **lo que situaría a España al mismo nivel del promedio de la Unión Europea**.

Tabla 2: Potenciales impactos y costes de las reformas

	Reducción tasa de pobreza infantil	Reducción intensidad de pobreza infantil	Hogares perceptores (en % del total)	Coste anual total (millones de euros)	coste anual per capita (euros por niño)	Coste anual como % del Gasto Total
Política 1 - aumento cuantía	-3,5%	-14,2%	25%	1.514	181	0,32%
Política 2 - aumento 50% límite renta	-2,3%	-0,02%	37%	319	38	0,07%
Política 3 - prestación universal	-18,7%	-11,3%	100%	9.440	1.131	1,97%

Fuente: Elaboración propia.



La adopción de una prestación universal para la infancia como la que aquí se analiza, requeriría aproximadamente una inversión igual al 2% del gasto público total y situaría el gasto en familia e infancia a niveles parecidos a la media europea

CONCLUSIONES

- La realidad social española se ha caracterizado tradicionalmente por **tasas de pobreza infantil muy elevadas y claramente superiores al resto de la población**, junto con **niveles de desigualdad especialmente elevados**.
- **La crisis no ha hecho sino empeorar esta realidad golpeando con especial dureza a la población infantil** y poniendo de manifiesto la escasa capacidad del sistema de protección social actual para proteger a los niños y sus familias.
- La pobreza infantil es el resultado de la interacción de varios factores de distinta naturaleza en los que **las políticas monetarias juegan un papel fundamental**, en combinación con medidas dirigidas a garantizar acceso a servicios de calidad a las familias con hijos, políticas de fomento de empleo, conciliación y participación infantil, entre otras.
- España se caracteriza por **una inversión de recursos públicos netamente inferior a la del promedio de los países de nuestro entorno y por una capacidad muy limitada de las prestaciones sociales para reducir la pobreza infantil**.
- El análisis de las distintas políticas monetarias confirma que todas ellas tienen un impacto mayor sobre la pobreza adulta que sobre los niños. Además muestra que **las prestaciones sociales, y especialmente aquellas sin condiciones de renta o universales** (ej. por maternidad o la contributiva por desempleo), **juegan el papel más importante para la infancia**, frente a un efecto mucho más limitados de otro tipo de políticas, especialmente de las pensiones contributivas (vejez, invalidez, viudedad u orfandad).
- **El impuesto sobre la renta**, si bien contribuye muy poco a reducir la pobreza infantil respecto al resto de prestaciones, **es un elemento fundamental para garantizar la sostenibilidad económica** de cualquier reforma en las prestaciones siendo el principal instrumento recaudatorio del Estado.
- El análisis comparado muestra la clara apuesta por un sistema universal de todos los países miembros que registran menores tasas de pobreza infantil, y sugiere que **la necesaria reforma de estas prestaciones en España debería buscar mejorar tanto la generosidad de las mismas como su cobertura**.
- Cualquier mejora de las políticas públicas pasa necesariamente por analizar su impacto sobre la realidad que pretende modificar. Para ello **existen distintas metodologías e instrumentos que permiten evaluar la eficacia de las políticas para reducir la pobreza infantil, así como simular el efecto de hipotéticas reformas de las mismas**. El presente estudio utiliza la técnica de la microsimulación para simular tres posibles reformas de la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social.
- **Una transferencia monetaria universal por hijos a cargo** parecida a la que existe en la mayoría de los países europeos **tendría un gran potencial para reducir la tasa de pobreza infantil**, a la vez que reduciría la pobreza adulta.
- **Las políticas focalizadas que optan por un aumento significativo de la prestación**, aunque reducirían menos el número de niños en riesgo de pobreza, **tendrían un gran potencial para reducir la intensidad o brecha de la pobreza infantil, especialmente la más extrema, así como los niveles de desigualdad en la infancia**.
- **Cualquier reforma del sistema de prestaciones monetarias dirigida a reducir de manera significativa la pobreza infantil en España requiere una inversión de recursos muy importante**, aunque no inasumible, que acercaría en nivel de gasto en familia e infancia al promedio de los países europeos.

RECOMENDACIONES

Los elevados y crecientes niveles de pobreza infantil y la debilidad del sistema de prestaciones familiares, hacen necesario plantear las siguientes **recomendaciones**:

- **Diseñar y poner en marcha políticas públicas** que, **con un enfoque holístico e integral**, actúen rápida y efectivamente en cada uno de los tres ejes identificados por la Comisión Europea para luchar contra la pobreza infantil: acceso a recursos adecuados; acceso a servicios de calidad; y participación infantil.
- **Evaluar el impacto de las políticas en vigor y simular el efecto de posibles reformas de las mismas**, generando así las evidencias necesarias para una toma de decisión informada que permita **mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas para reducir la pobreza infantil**.
- **Abordar una reforma urgente del actual sistema de prestaciones sociales, introduciendo prestaciones monetarias mucho más efectivas y ambiciosas que las actuales**, en línea con las que se aplican en la mayoría de los países europeos.

- **Aumentar progresivamente la inversión de recursos en prestaciones familiares**, llevándola a un nivel más propio a la realidad española y reduciendo el déficit de inversión en la infancia que caracteriza a España en el contexto comparado

- **Acompañar la revisión del sistema de prestaciones con reformas en las actuales fuentes de financiación del sector público** que, con carácter redistributivo, garanticen su sostenibilidad económica.

Todo ello remite a **la necesidad urgente de un pacto social y político por la infancia**, que traduzca en medidas concretas el compromiso firme de la sociedad española en su conjunto para combatir la pobreza infantil y garantizar el bienestar presente y futuro de los niños y las niñas del conjunto de la sociedad española.

NOTAS

1. La Recomendación de la Comisión Europea *Invertir en Infancia: romper el círculo de las desventajas* (2013) sobre pobreza y bienestar infantil, define las líneas estratégicas comunes para la acción de los Estados Miembros.
2. *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
3. Al mismo tiempo, no debemos olvidar que ellas son un instrumento importante, pero no el único a tener en cuenta. UNICEF España, junto con varias organizaciones y plataformas, ha elaborado en 2013 un cuadro de propuestas de acción y medidas contra la pobreza y la exclusión social de la infancia en el que se proponían 32 medidas para el PNAIN 2013 estrechamente ligadas al enfoque de la Recomendación de la Comisión Europea sobre 'Invertir en Infancia'. <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/10/19/solidaridad/1382197296.html>.
4. Cantó Sánchez, O. y Ayala Cañón, L. (2014), *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*, UNICEF Comité Español, Madrid.
5. El modelo de microsimulación utilizado ha sido EUROMOD, un modelo para la Unión Europea de tipo Tax-Benefit (de impuestos y prestaciones), que permite calcular, de manera comparable, los efectos sobre las rentas familiares de cambios en los impuestos, las cotizaciones y las prestaciones sociales. Dicho modelo estima, a partir de la información sobre ingresos individuales brutos procedentes de encuestas de hogares (ECV), el montante que debe satisfacer el individuo por el impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales y, también, el valor monetario de las prestaciones a las que tiene derecho. Así, conociendo además la estructura del hogar al que el individuo pertenece es posible calcular el efecto sobre la renta disponible de cada hogar de las políticas fiscales y de prestaciones, medir el coste de hipotéticas reformas, valorar opciones de mecanismos de financiación de las mismas y analizar sus efectos distributivos (cambios en la desigualdad y/o la pobreza). Para mayores detalles ver la Nota Metodológica en el Anexo 1 del estudio completo (Cantó Sánchez, O. y Ayala Cañón, L. 2014)
6. *II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013 – 2016 (II PENIA)*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de abril de 2013.
7. Para el análisis de la situación económica de la infancia se han utilizado los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística (INE). En noviembre de 2013 el INE introdujo un cambio en el cálculo de los indicadores de la ECV, incluyendo los datos actualizado de población y hogares del CENSO 2011, y ha recalculado toda la serie histórica desde el 2004. No obstante, para elaborar este estudio la extracción de la información se ha realizado con anterioridad a este cambio, por lo que la información reportada podría no coincidir del todo con la actualmente publicada por el INE.
8. González-Bueno, G, Bello, A., Arias, M. (2012). *La Infancia en España 2012-2013: El impacto de la crisis en los niños*, UNICEF Comité Español.
9. El estudio profundiza en la posición real de los niños en la escala de rentas diferenciando la situación de la infancia a través de dos vías distintas: por un lado, desde la perspectiva de los hogares, trazando una línea divisoria entre aquellos con y sin niños, y por el otro desde la perspectiva individual, comparando la situación de los menores de 18 años y la de las personas mayores de esa edad.

10. El indicador AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusion) cuyas siglas en castellano hacen referencia al porcentaje población que se encuentra en riesgo de pobreza y/o exclusión social pretende dar un contenido más multidimensional al concepto de pobreza y exclusión, agrupando todas aquellas personas que: viven por debajo del umbral de la pobreza relativa; sufren privación material severa (no pueden permitirse 4 de los 9 ítems); viven en hogares con muy baja intensidad de empleo (menos de un 20% de tiempo trabajado del tiempo potencial de trabajo en el último año)

11. Si excluimos el efecto de las pensiones contributiva estas diferencias se suavizan pero no se anulan, puesto que el resto de prestaciones siguen teniendo un impacto mayor sobre la pobreza adulta que sobre la pobreza infantil. Para mayores detalles ver el estudio completo.

12. En cambio las pensiones contributivas tienen mucho menor peso en este grupo que otras prestaciones sociales. Esto se debe a que las personas mayores suponen un porcentaje importante de los hogares sin niños.

13. Dichas políticas incluyen las pensiones contributivas relacionadas con vejez, invalidez u orfandad, las prestaciones monetarias condicionadas o no por renta, las cotizaciones sociales que ha de pagar el trabajador y el pago del impuesto sobre la renta.

14. Como la prestación por desempleo asistencial, las prestaciones por menores a cargo (estatales o regionales) y las pensiones no contributivas o complementos de mínimos.

15. No se incluye en la renta familiar la prestación por renta mínima o salario social de las Comunidades Autónomas por la sobreestimación de los beneficiarios de estas transferencias cuando comparamos los resultados del simulador con la información real de perceptores por regiones.

16. Esta es una prestación monetaria para adultos que conviven con menores de 18 años (o mayores si tienen una discapacidad) cuyas rentas anuales estén por debajo del salario mínimo (7.695,8 euros en 2013) y cuya renta familiar anual no supere un límite (no se exige límite de ingresos en el caso de discapacidad). En 2013 el límite es 11.490,43 euros para las familias con un menor, un 15% por cada menor adicional y 17.293,82 euros para familias numerosas (con tres o más menores de 21 años con rentas menores que el IPREM o de 26 años si son estudiantes a tiempo completo). Este límite aumenta en 2.801,12 euros por menor dependiente a partir del cuarto. La prestación en 2013 son 291 euros anuales por menor (1.000 euros si se sufre una discapacidad del 33%, 4.292,4 si es al 65% y 6.439,2 euros si llega al 75%).

17. En realidad, nuestras simulaciones se diferencian de lo que se llevó a cabo en 2007 y 2008 en que el aumento de la cuantía es mayor y se aplica a todos los menores de 18 años. En aquellas reformas los cambios se concentraron en el colectivo de los niños de menor edad, primero entre 0 y 2 años y, posteriormente, a los de 3 y 4 años. Además, nuestra propuesta de reforma del baremo de rentas también supone un aumento significativamente mayor que el que se implementó en 2007.

18. Atkinson y Marlier (2010). Otros autores como Levy et al. (2006) o Levy et al. (2013) han realizado simulaciones del impacto de varios diseños concretos de una política universal sobre la pobreza infantil de los países europeos. Sus resultados para España apuntan a una reducción significativa tanto de la incidencia como de la intensidad de la pobreza infantil si se implantase una transferencia monetaria de este tipo.

19. Es decir, aplicando los efectos potenciales de las políticas simuladas a los datos de pobreza de la Encuesta de Condiciones de Vida 2012 (INE).



Universidad
de Alcalá

