



ikuspegi@k

Gizarte Gaien Behatokiak
Observatorios de Asuntos Sociales

Haur eta Nerabeen behatokia

Observatorio de Infancia y Adolescencia

POBREZA INFANTIL EN EUSKADI



Mayo 2013



Informe elaborado por:

Centro de Documentación y Estudios **Siis** Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO	6
1.1. Objetivos.....	6
1.2. Metodología y estructura del informe	8
2. LA POBREZA INFANTIL: ¿UN NUEVO RETO PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES?	13
2.1. Qué es y cómo se mide la pobreza infantil.....	13
2.1.1. La definición y la medición de la pobreza infantil	15
2.1.2. Pobreza, privación, exclusión y bienestar.....	24
2.1.3. La importancia de la medición de la pobreza para orientar las políticas de intervención en el ámbito de la pobreza infantil.....	33
2.1.4. Indicadores utilizados en este informe	36
2.2. Incidencia de las situaciones de pobreza infantil en Europa y en el Estado español.....	37
2.2.1. Tasas más elevadas de pobreza relativa en España e incremento elevado como consecuencia de la crisis	37
2.2.2. Mayores tasas de pobreza entre los niños que entre los mayores	39
2.2.3. Pobreza más intensa en el caso de la población infantil, tanto en España como en la UE	41
2.2.4. Elevadas tasas de pobreza infantil persistente en España, tanto en relación a la UE como a otros grupos de población.....	43
2.2.5. Las tasas de privación material en la infancia se encuentran en España entre las más bajas de la UE.....	44
2.2.6. El impacto de la crisis en la situación de la población infantil en España y en Europa.....	47
2.3. Causas y factores de riesgo	49
2.3.1. El acceso de los padres (y las madres) al empleo: desempleo y empleo de bajos salarios.....	51
2.3.2. La composición familiar.....	55
2.3.3. La nacionalidad de los progenitores.....	56
2.4. ¿Por qué actuar contra la pobreza infantil? El impacto de la pobreza en las condiciones de vida, los niveles de integración social y las expectativas vitales de los niños/as.....	57
2.4.1. Impacto en las condiciones de vida: el aquí y el ahora.....	58
2.4.2. Impacto a medio y largo plazo en las oportunidades vitales.....	59
2.4.3. La transmisión intergeneracional de la pobreza	63

3. TENDENCIAS Y ESTRATEGIAS PARA LA PREVENCIÓN Y EL ABORDAJE DE LA POBREZA INFANTIL	68
3.1. El coste de la pobreza infantil y la apuesta por el Estado social inversor	68
3.1.1. El coste de la pobreza infantil.....	69
3.1.2. El paradigma del Estado social inversor y la importancia de la inversión en la infancia	70
3.1.3. La apuesta de las instituciones europeas por el Estado Social Inversor.....	77
3.2. La importancia de la acción pública en la lucha contra la pobreza infantil	78
3.2.1. Las políticas sociales públicas como factor de riesgo o protección en relación a la pobreza infantil.....	78
3.2.2. La eficacia de las políticas sociales en la reducción de la pobreza infantil.....	80
3.2.3. La responsabilidad sobre los niños y las niñas pobres	86
3.2.4. La integralidad de las políticas de lucha contra la pobreza infantil: planes, leyes y estrategias.....	88
3.2.5. Factores de éxito para el desarrollo de una estrategia contra la pobreza infantil	91
3.3. ¿Qué políticas públicas pueden reducir la pobreza infantil?	95
3.3.1. Algunas consideraciones generales.....	95
3.3.2. Las políticas de apoyo económico a las familias y el papel de la fiscalidad	97
3.3.3. Activación, políticas de empleo y conciliación laboral.....	107
3.3.4. La atención infantil y la intervención precoz.....	112
3.3.5. El papel de la escuela.....	119
3.3.6. La intervención socioeducativa y comunitaria, clave en el abordaje de la pobreza infantil.....	124
4. LA POBREZA INFANTIL EN EUSKADI: INCIDENCIA, EVOLUCIÓN, FACTORES DE RIESGO E IMPACTO DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS	129
4.1. Introducción.....	129
4.2. Pobreza infantil en Euskadi: incidencia, evolución y factores de riesgo.....	132
4.2.1. Indicadores de pobreza en la población menor de 14 años: situación actual y evolución.....	132
4.2.2. Evolución diferencial de la pobreza infantil en relación al conjunto de la población y a los demás grupos de edad	138
4.2.3. Factores de riesgo y perfil mayoritario de la pobreza infantil.....	144
4.3. El impacto diferencial de las situaciones de privación en la integración socioeducativa y las condiciones de vida de la población infantil.....	150
4.3.1. Introducción	150
4.3.2. Indicadores generales de privación y características de las familias	152
4.3.3. Atención infantil y problemas de escolarización de la población infantil en situación de privación	154
4.3.4. Problemas relacionales y de inserción laboral de las familias en situación de privación con hijos/as	158
4.3.5. El impacto de la pobreza infantil en las condiciones de vida de los niños y las niñas pobres	162
4.4. La pobreza infantil vasca en una perspectiva comparada	164
4.4.1. La situación de la CAPV en el contexto español.....	164
4.4.2. La situación de la CAPV en el contexto europeo.....	168

4.5.	Eficacia y eficiencia del sistema vasco de protección social en la reducción de las tasas de pobreza infantil en Euskadi.....	176
4.5.1.	Introducción	176
4.5.2.	Demanda de servicios por parte de las familias en situación de privación.....	178
4.5.3.	El impacto del sistema vasco de garantía de ingresos en la reducción de la incidencia de la pobreza infantil.....	180
4.5.4.	Un sistema de ayudas familiares muy poco desarrollado en relación a los modelos imperantes en Europa	193
4.5.5.	La reducción de la pobreza infantil de la CAPV en perspectiva comparada: la eficacia y la eficiencia de las prestaciones de protección social	206
5.	UNA VISIÓN CUALITATIVA RESPECTO AL IMPACTO DE LA POBREZA INFANTIL EN EUSKADI	220
5.1.	Introducción y metodología.....	220
5.1.1.	El valor de los enfoques cualitativos en la investigación sobre pobreza infantil	221
5.1.2.	Diseño de la metodología utilizada en el estudio	227
5.2.	La visión de los niños/as y de sus padres y madres en situación de pobreza.....	245
5.2.1.	Impacto en las condiciones de vida materiales.....	245
5.2.2.	El acceso a los servicios	255
5.2.3.	El apoyo formal e informal	263
5.2.4.	El impacto de la pobreza en las relaciones familiares y sociales.....	267
5.2.5.	El impacto de la pobreza en la autoestima y en las expectativas de futuro	272
5.2.6.	Conclusiones.....	276
5.3.	La visión de los profesionales que trabajan en el campo de la infancia en relación a la pobreza infantil	278
5.3.1.	Introducción	278
5.3.2.	Definición, conceptualización e impacto de la crisis económica sobre las familias y la infancia	279
5.3.3.	El impacto de la pobreza infantil en las condiciones de vida de los niños y niñas	285
5.3.4.	Adecuación de la respuesta institucional a la problemática de la pobreza infantil	290
5.3.5.	Propuestas, buenas prácticas y recomendaciones	299
5.4.	¿Qué piensan los niños “no pobres” de la pobreza infantil?.....	303
5.4.1.	Introducción	303
5.4.2.	Definición, conceptualización e impacto de la crisis económica sobre las familias y la infancia	304
5.4.3.	El impacto de la pobreza infantil en las condiciones de vida de los niños y niñas.....	306
5.4.4.	La utilización de servicios y redes de apoyo	308
5.4.5.	Propuestas de mejora y recomendaciones	310

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	312
6.1. Conclusiones	312
6.1.1. La incidencia de la pobreza infantil en Euskadi y los principales grupos de riesgo afectados.....	314
6.1.2. El impacto de la pobreza infantil en las condiciones de vida de la población afectada.....	317
6.1.3. La pobreza infantil vasca en perspectiva comparada	319
6.1.4. La efectividad de las políticas sociales vascas en cuanto al abordaje de la pobreza infantil	320
6.1.5. Políticas públicas para la prevención y el abordaje de la pobreza infantil.....	330
6.2. Recomendaciones.....	336
BIBLIOGRAFÍA	325

“No sé ni cómo se hace el dinero... Puede que en mi casa se arreglen las cosas pronto, pero puede que no, puede que nos toque la lotería y que mi padre encuentre trabajo”.

Bruno, 12 años.

“La ama no me compra juguetes porque no tiene dinero, y no tiene dinero porque está en crisis”.

Hirune, 8 años.

1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

1.1. Objetivos

Pese a que la cuestión de la pobreza infantil se ha considerado un asunto prioritario en el ámbito de las políticas sociales en buena parte de los países de nuestro entorno, así como a nivel de la Unión Europea, no puede decirse que en la CAPV esta cuestión haya sido abordada de forma específica o prioritaria. Si bien muchas de las medidas y las políticas adoptadas en Euskadi han sido diseñadas para incidir en los factores que conducen a la pobreza infantil¹, puede decirse que las investigaciones y debates sobre la pobreza o la exclusión social han girado a menudo sobre

¹ De hecho, la falta de concreción de la aproximación en términos de *pobreza infantil* en sentido estricto no ha implicado nunca en el caso vasco desinterés por la pobreza que afecta a las familias donde están presentes menores. Las comparativamente bajas tasas de pobreza que afectan a la población infantil en Euskadi, conseguidas ante todo gracias al sistema RGI/PCV/AES, son un reflejo de esa preocupación. Si bien es preciso reconocer que la aproximación al estudio específico de la pobreza infantil no ha sido objeto central de atención estadística en Euskadi, por ejemplo en términos de un seguimiento detallado de la evolución de las tasas de pobreza infantil en relación con las tasas correspondientes a la población general, debe decirse que, más que una falta de preocupación por la pobreza infantil, esta circunstancia es ante todo el reflejo de un enfoque diferente en el tratamiento del problema, centrado en el estudio de la posición de los distintos tipos de unidades familiares respecto a la pobreza. Así, la aproximación estadística desarrollada en Euskadi siempre ha considerado –y destacado– la problemática de las familias monoparentales y de la población de adultos jóvenes, ámbitos básicos de concentración de la pobreza infantil.

otras cuestiones y no se ha dado a las situaciones de pobreza que padecen los niños y niñas la misma prioridad que en otros países. Con todo, y como ponen de manifiesto los datos recogidos en este estudio, la pobreza infantil existe, y resulta necesario, también en la CAPV, establecer políticas específicas dirigidas a su prevención y abordaje.

La necesidad de adoptar estas políticas viene fundamentalmente determinada por tres elementos:

- La incidencia del fenómeno de la pobreza, que, proporcionalmente, afecta en mayor medida a la población infantil que a la población adulta y que ha crecido entre los niños/as de forma significativa como consecuencia de la actual crisis económica. Si bien es cierto que los niveles de pobreza infantil son en Euskadi muy inferiores a los que se registran en el resto del Estado español e, incluso, inferiores a los que se registran en la mayor parte de los países de la Unión Europea, no puede obviarse la existencia de un número importante de niños y niñas (más de 33.000, si nos ceñimos a la población menor de 14 años) que viven en una situación de riesgo de pobreza.
- El impacto que estas situaciones tienen en la vida cotidiana de estos niños/as y, también, en sus oportunidades de desarrollo a medio y largo plazo. Si bien no cabe duda de que el impacto en las condiciones de vida de los niños y niñas y en sus posibilidades de desarrollo es el efecto más pernicioso de este fenómeno, es también preciso insistir en el impacto que la pobreza infantil tiene a largo plazo en la equidad, la cohesión e, incluso, la productividad futura de la sociedad vasca.
- La constatación de que el sistema vasco de protección social –determinado tanto a nivel estatal como a nivel autonómico– protege en mayor medida a las personas adultas y mayores que a los jóvenes y a los niños/as, y la consiguiente necesidad de reorientar el Estado de Bienestar de la CAPV hacia un modelo que ofrezca una mejor protección a las familias con hijos/as a cargo, en la línea de lo que promulga el paradigma del Estado Social inversor y, en ese marco, la propia Comisión Europea. Desde ese punto de vista, es preciso señalar, por una parte, el importantísimo papel que el modelo vasco de protección social –y, en concreto, el sistema de rentas mínimas– realiza de cara a la prevención y la reducción de la pobreza. Por otra, sin embargo, también debe destacarse la necesidad, y la posibilidad, de incrementar esa capacidad de reducción de la pobreza infantil, modificando el diseño de algunas prestaciones y reforzando los servicios sociales, educativos o de apoyo a las familias que contribuyen al bienestar de la infancia.

Con ese punto de partida, el objetivo de este informe es el de analizar el fenómeno de la pobreza infantil en Euskadi, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, así como el de analizar las políticas y estrategias que al respecto se están desarrollando en la Unión Europea. En ese sentido, el estudio se plantea con el objetivo de dar una mayor visibilidad de esta problemática, incorporando esta cuestión a la agenda política y social, analizar las causas y los factores de riesgo que subyacen a esas situaciones y, sobre todo, contribuir a la mejora de las políticas públicas que se desarrollan en relación a las familias con hijo/as y, especialmente, a las familias en situación de pobreza.

Más concretamente, la investigación realizada ha pretendido alcanzar tres objetivos básicos:

- El análisis de la extensión y el alcance del fenómeno de la pobreza infantil en Euskadi, a partir de los datos estadísticos disponibles y de acuerdo a las definiciones internacionalmente aceptadas en relación a este fenómeno;
- El análisis del impacto de las situaciones de pobreza infantil en la calidad de vida, el bienestar y el desarrollo de los niños y niñas que padecen esta situación, a partir de la utilización de metodologías cualitativas.
- La identificación de los factores que inciden en las situaciones de pobreza infantil y el análisis de las políticas desarrolladas en otros países en relación a la pobreza infantil.

1.2. Metodología y estructura del informe

La metodología seguida para la realización de este trabajo se basa, principalmente, en tres enfoques complementarios:

- De una parte, se ha realizado un amplio análisis de la literatura científica publicada en los países de nuestro entorno en relación a la definición, la medición, la incidencia y las características de la pobreza infantil, así como en relación a las políticas públicas realizadas en los países de la UE para su prevención, contención o erradicación. Si bien este análisis de la literatura no hace referencia expresa a la situación de la CAPV, se ha considerado imprescindible analizar en profundidad la realidad de la pobreza infantil en la UE y las principales políticas que se han desarrollado al respecto, al objeto de contextualizar e interpretar adecuadamente la situación vasca.

Este enfoque se ha basado en un análisis de cerca de un centenar de artículos, libros e informes contenidos en la base de datos bibliográfica sobre políticas sociales del SIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga. En relación al análisis realizado es preciso señalar varias cuestiones:

- en primer lugar, se ha dado prioridad a los documentos más recientes, especialmente a los elaborados tras el inicio de la actual crisis, en la medida en que se ha considerado que cualquier análisis ha de partir de la realidad que en la actualidad viven los países europeos;
 - en segundo lugar, una parte muy importante de los estudios e investigaciones recogidas se refieren al Reino Unido. La razón es doble: por una parte, se trata de un país con una amplia tradición de investigación, evaluación y análisis en el marco de las políticas sociales, con un nivel de producción editorial muy elevado. La mayor presencia de la realidad británica en este análisis se debe fundamentalmente, sin embargo, a la prioridad política y social que a lo largo de casi 50 años² –y, especialmente, desde 1999– se ha dado en ese país a la cuestión de la pobreza infantil, así como a los buenos resultados obtenidos. Desde ese punto de vista, puede considerarse que el Reino Unido ha sido un verdadero laboratorio en el diseño y la aplicación de políticas sociales específicamente diseñadas para prevenir o erradicar la pobreza infantil.
 - finalmente, debe señalarse que las cuestiones relacionadas con la realidad de la pobreza a nivel europeo y, sobre todo, con las políticas desarrolladas se han analizado de forma muy somera. De hecho, cada una de esas cuestiones –las causas de la pobreza infantil, el impacto de inserción laboral de los padres y las madres en el bienestar de los hijos/as, el impacto a largo plazo de la pobreza infantil, el debate entre universalidad y selectividad, etc.– hubieran requerido un informe específico y ha sido necesario realizar un esfuerzo de síntesis para recoger únicamente las cuestiones más relevantes.
- Se ha recurrido en segundo lugar a una aproximación estadística, recogiendo los datos más relevantes disponibles tanto para la UE como para el Estado español y, sobre todo, para la Comunidad autónoma vasca. En ese sentido, se ha recurrido fundamentalmente a las siguientes fuentes:

² Cabe recordar, en ese sentido, la labor que desde 1965 realiza el *Child Poverty Action Group*, en cuyos inicios colaboraron personalidades tan relevantes en las políticas sociales europeas como Peter Townsend, A.B. Atkinson o Frank Field.

- La serie de estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida de la Unión Europea (EU_SILC), que ofrece información homogénea sobre aspectos relacionados con la pobreza para todos los países de la UE. En el marco del Estado español, esta operación se realiza a través de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE (ECV), con datos a escala autonómica, y cubre el periodo que va desde 2004 hasta la actualidad.
 - La Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), que cubre un periodo de casi 25 años y ofrece datos sobre las situaciones de pobreza de mantenimiento, de acumulación y real a nivel comarcal, territorial y de toda la CAPV. La última oleada de la encuesta recoge los datos correspondientes a 2012.
 - La encuesta de Necesidades Sociales, realizada también por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, ofrece datos relativos a 2010 y permite relacionar las situaciones de pobreza o privación con otras dificultades en lo que se refiere a la escolarización, la inserción laboral, las situaciones de desatención y maltrato, etc.
- Finalmente, y como se explica con mayor detalle en el apartado correspondiente, se ha utilizado también un enfoque cualitativo, mediante entrevistas a familias en situación de pobreza, incluyendo a sus hijos/as, y mediante la realización de grupos de discusión con profesionales. La utilización de este tipo de aproximaciones cualitativas –cada vez más habituales en el estudio de la pobreza, y en concreto de la pobreza infantil, en el contexto europeo– ha permitido analizar el impacto de las situaciones de pobreza desde la perspectiva de las personas que las experimentan, así como debatir con los profesionales que trabajan en este ámbito en relación a la extensión de la pobreza, su impacto, y las políticas puestas en marcha para su erradicación.

La estructura del informe es la siguiente:

- Tras este capítulo introductorio, el segundo capítulo analiza en primer lugar, con cierto detalle, la definición y los sistemas de medición de la pobreza infantil. Se trata de una cuestión fundamental, tanto desde el punto de vista práctico como conceptual, en la medida en que de la definición del fenómeno de la pobreza infantil depende a menudo la orientación de las políticas puestas en marcha para erradicarla. De hecho, todas las es-

trategias analizadas incluyen entre sus componentes la necesidad de desarrollar sistemas adecuados de medición y seguimiento de la pobreza infantil.

Tras ese primer análisis, se detallan en este capítulo las tasas de incidencia de la pobreza infantil en Europa y su evolución, los colectivos más afectados por las situaciones de riesgo y el impacto que se atribuye a la pobreza infantil en las condiciones de vida y en las perspectivas de desarrollo de la población afectada.

- El tercer capítulo se deriva fundamentalmente, como el anterior, de la revisión de la literatura realizada y pretende describir las políticas que en este ámbito se realizan en los países de la UE. Con ese objetivo, se describen en primer lugar los principales enfoques teóricos que se aplican en la actualidad, la orientación genérica de estas políticas y los factores que normalmente se asocian a una mayor efectividad. Posteriormente se plantean de forma somera algunas consideraciones respecto a las principales políticas sectoriales que se realizan en Europa en este ámbito.
- El cuarto capítulo se centra de forma específica en la situación vasca y describe, a partir de los principales indicadores disponibles, la incidencia y las características de la pobreza infantil en Euskadi en el momento actual. También se analiza en ese capítulo la capacidad de reducción de la pobreza infantil que tiene el sistema vasco de garantía de ingresos y, en general, el modelo de protección social que existe en la CAPV, su efectividad y su eficiencia.
- El quinto capítulo recoge la aproximación cualitativa antes descrita, analizando de forma diferenciada las opiniones de las personas expertas, los testimonios aportados por las familias en situación de pobreza y, como contraste, la opinión que plantea un grupo de adolescentes que, en general, cabe pensar que viven en una situación de bienestar.
- El sexto capítulo recoge las principales conclusiones del estudio y algunas recomendaciones de cara a la mejora de las políticas sociales vascas en cuanto a la prevención y el abordaje de la pobreza infantil.

El informe ha sido realizado por el SIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga a instancias del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. Los redactores del mismo quieren agradecer la colaboración del Órgano Estadístico Específico de ese Departamento en el análisis de los datos estadísticos, la colaboración de los profesionales y expertos participantes en los grupos de discusión y, muy particularmente, la ayuda pres-

tada por los padres, madres, niños, niñas y adolescentes que han accedido a ser entrevistados para la realización de este informe.

2. LA POBREZA INFANTIL: ¿UN NUEVO RETO PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES?

2.1. Qué es y cómo se mide la pobreza infantil

Pese a su aparente claridad, el concepto de pobreza infantil se presta desde muchos puntos de vista a la confusión. No existe, como señala la propia UNICEF citando a J. Bradshaw, un consenso público y político fuerte sobre cómo definir y medir la pobreza infantil: “Tendemos a confundir conceptos y mediciones, a utilizar diferentes palabras para describir lo mismo y, a la vez, a utilizar las mismas palabras para describir cosas diferentes” (Centro de Investigaciones Innocenti, 2012).

Por una parte, la adecuada comprensión del concepto de pobreza infantil está relacionada con los debates metodológicos y conceptuales existentes en torno a la medición de la pobreza general, y a la relación existente entre conceptos tales como pobreza, privación, exclusión o bienestar. Es preciso por tanto, al hablar de pobreza infantil, definir adecuadamente los indicadores que se van a utilizar y, sobre todo, identificar cuáles de esos indicadores recogen los procesos y situaciones que verdaderamente ponen en riesgo el bienestar, la integración, las oportunidades y las perspectivas de futuro de la población infantil. Tal y como señala Comas (2009), “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”.

Por otra parte, el propio concepto de *infantil* puede dar pie a ciertos equívocos. Obviamente, la pobreza infantil se refiere a los niños y a las niñas –al margen de la edad que se establezca para determinar el final de la infancia– que viven en situaciones de pobreza. En nuestro entorno sin embargo, si se deja al margen la situación de los menores inmigrantes no acompañados, no existen niños o niñas pobres, sino familias pobres y, fundamentalmente, padres y madres que perciben ingresos insuficientes para mantener unos niveles de vida mínimos para ellos y para sus hijos. Por definición, los niños y niñas pobres lo son porque lo son sus familias y, más concretamente, porque lo son sus progenitores. Por lo tanto –al menos desde el punto de vista de su definición y de la identificación de sus causas– la cuestión relevante no se refiere tanto a la pobreza infantil como a la pobreza de las familias con hijos/as y, por tanto, a la insuficiencia de los ingresos de sus padres y sus madres.

Sin duda, la pobreza infantil existe –en la medida en que existen niños y niñas pobres y en la medida en que esas situaciones afectan claramente a su bienestar y a su potencial de desarrollo–; pero tal fenómeno apenas puede abordarse de forma específica, en la medida en que responde a causas y factores más amplios, que se relacionan con el mercado de trabajo, las políticas de apoyo a las familias y los sistemas de garantía de ingresos. Desde ese punto de vista, parece claro que el poner un énfasis excesivo en el concepto de pobreza infantil implica una visión reduccionista del problema. La prevención y el abordaje de la pobreza infantil exige, básicamente, prevenir y abordar la pobreza del conjunto de la población y, en especial, la pobreza de las familias: exige, por tanto, el desarrollo de políticas que favorezcan el acceso al empleo de calidad, especialmente en el caso de las mujeres; medidas que fomentan la conciliación de la vida familiar y laboral; políticas adecuadas de garantía de ingresos y de vivienda, políticas inclusivas en el ámbito educativo y en lo que se refiere a atención infantil, así como el desarrollo de equipamientos culturales, deportivos y de ocio abiertos al conjunto de la infancia.

Todo ello no impide, en cualquier caso, reconocer la necesidad de desarrollar políticas específicamente centradas en la prevención y el abordaje de la pobreza infantil, tanto en lo que se refiere a reducir la incidencia de la pobreza entre las familias con hijos/as (abordando los factores de riesgo específicos que subyacen a estas situaciones), como a reducir el impacto que la pobreza tiene en las condiciones de vida y en las perspectivas de futuro de los niños y niñas que se en-

cuentran en esa situación, mediante la prestación de las medidas compensatorias y de los apoyos sociales y socioeducativos adecuados.

Al abordar, en las páginas posteriores, las estrategias y políticas de actuación que se están desarrollando en otros países en relación a la pobreza infantil se hará en cualquier caso referencia más detallada a la cuestión de las políticas que deben desarrollarse para prevenir y abordar la pobreza infantil, y a la necesidad de evitar un enfoque excesivamente restringido en relación a esta cuestión. Previamente, en este apartado introductorio se repasarán de forma somera algunas cuestiones básicas relacionadas con la definición y la medición de la pobreza infantil, al objeto, por una parte, de poder interpretar adecuadamente los resultados que se presentan en la parte empírica del informe y, por otra, de proponer medidas e intervenciones centradas en las cuestiones que verdaderamente influyen en las condiciones de vida de la población infantil más desfavorecida.

2.1.1. La definición y la medición de la pobreza infantil

De acuerdo al Diccionario Enciclopédico de Sociología, de K.H. Hillman, “el concepto de pobreza puede entenderse de muchas maneras y, por tanto, resulta difícil de operacionalizar en ciencias sociales”. Efectivamente, para Sanzo (2009), “en el ámbito estadístico, pocas son las temáticas que plantean mayor nivel de controversia y de dificultad que el estudio de la pobreza y la precariedad. La dificultad mencionada se relaciona en gran medida con la complejidad de un fenómeno –el de la precariedad– que, incluso cuando se contempla desde una estricta perspectiva socio-económica, destaca por una multiplicidad de facetas”. La definición y la medición de la pobreza infantil se enfrenta, básicamente, a los mismos problemas metodológicos y conceptuales que la pobreza global, por lo que interesa, aunque sea brevemente, describir los enfoques más habitualmente utilizados para la medición del fenómeno de la pobreza.

Sin duda, existen numerosos enfoques conceptuales e indicadores para la medición de la pobreza y la exclusión. De hecho, la existencia de tan numerosos indicadores puede considerarse en cierta medida como un obstáculo, en la medida en que cada uno de ellos arroja resultados diferentes que impiden en ocasiones alcanzar conclusiones categóricas y realizar diagnósticos social y políticamente creíbles. En cualquier caso, para mejorar algo, primero hay que medirlo. La decisión misma de medir ayuda a fijar directrices y prioridades, ya que exige un cierto grado de consenso previo sobre lo que ha de medirse, es decir, sobre cuáles son los elementos que constituyen un progreso. A largo plazo, las medidas sirven como guía de las políticas para mantener los esfuerzos encaminados hacia las metas, estimular una atención sostenida, ofrecer avisos preco-

ces del éxito o el fracaso, propiciar la defensa de los derechos, delimitar responsabilidades y ayudar a asignar los recursos con más eficacia (Dancier, 2007).

Por todo ello, deben tenerse en cuenta al menos las siguientes cuestiones básicas en relación a la medición de la pobreza infantil:

- **El carácter relativo de la pobreza.** La mayor parte de los indicadores que se utilizan para la medición de la pobreza tienen un carácter relativo; las situaciones de pobreza no se definen, en general, por el hecho de no alcanzar un nivel mínimo de recursos, sino por disponer de un nivel de recursos inferior en determinada medida a los recursos habituales (o medios) de una sociedad dada³.

Como señala Ruiz de Azua (2004), a diferencia de lo observado en Norteamérica y en el mundo en vías de desarrollo, en los países europeos se ha evolucionado en general desde un enfoque tradicional de pobreza absoluta hacia un concepto de pobreza relativa. En esta concepción alternativa, los umbrales de pobreza se vinculan a un indicador relativo a los recursos de la comunidad, renunciándose a la construcción de la cesta de bienes considerada necesaria. Frente a la aproximación absoluta, que considera pobre al que no accede a la cobertura de una cesta básica de bienes, en el enfoque relativo se define al individuo pobre como aquél que está excluido de un determinado nivel de bienestar, relacionado con el que disfruta el individuo medio en su territorio. El enfoque relativo de la pobreza se basa por tanto en la idea de que no sólo es *pobre* aquel individuo o hogar que, en términos objetivos, tiene unos bajos ingresos, potencialmente insuficientes para cubrir unas necesidades básicas idealmente definidas, sino aquel cuyos ingresos difieren en exceso de los de la media de la sociedad que le rodea. De esta forma, la delimitación de la pobreza se relaciona con el nivel de desarrollo y de renta de la sociedad que se está estudiando.

A partir de esa idea, el enfoque más habitual consiste en clasificar como pobres a las familias con ingresos inferiores al 60% de los ingresos familiares medianos, aunque a veces se utilizan otros umbrales, como el 40% o el 30%. Ello implica, por ejemplo, que si los ingresos de una familia pobre crecen en un 20% y el ingreso mediano del conjunto de la sociedad también lo hace en un 20%, esa familia seguirá viviendo en la pobreza (o seguirá, al menos, siendo clasificada como pobre), por mucho que su renta se haya incrementado en un 20%. En nuestro

³ El estudio de la pobreza se ha ligado tradicionalmente en Europa a la construcción de indicadores estadísticos objetivos de naturaleza relativa. El enfoque dominante ha consistido en asociar el umbral de pobreza a un nivel de recursos situado por debajo del que se deriva de la aplicación de un determinado porcentaje a un indicador estadístico de tendencia central, calculado para una variable representativa de los recursos globales de la sociedad (los ingresos netos disponibles o el nivel de gasto realizado). En esta aproximación, la pobreza refleja la posición de la población respecto de un indicador estadístico objetivo, previamente definido por el equipo investigador (Sanzo, 2009).

entorno, por tanto, la pobreza no es otra cosa que la riqueza mal distribuida y tiene, en realidad, más que ver con la desigualdad que con cualquier otro concepto.

Dadas sus limitaciones y los valores habitualmente elevados que arroja, la utilización de este indicador es para algunos especialistas muy cuestionable. Así, para Comas (2009), “el mero indicador de pobreza relativa y su asimilación a pobreza o a exclusión social, supone una operación ideológica que invisibiliza al fragmento social de verdaderos pobres (...). 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 sí 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”.

- **Selección de los umbrales.** De todo ello se deriva la importancia que tiene la selección de los umbrales que determinan el corte entre las situaciones de pobreza y aquellas que no lo son: la extensión de la pobreza depende en ese sentido de si se utiliza por ejemplo el umbral del 60% o del 40% de la mediana (umbrales en cualquier caso arbitrarios⁴), o del ámbito territorial que se utiliza como referencia para determinar esos umbrales.

Esta diferencia territorial es particularmente importante en Euskadi: cuando se utiliza un umbral estatal, las tasas de pobreza resultan en nuestra Comunidad reducidas, debido a que el ingreso mediano estatal es más bajo que el vasco. Sin embargo, cuando el umbral se establece en relación al ingreso mediano correspondiente a la CAPV, las tasas de pobreza resultan mucho mayores. La corrección de este efecto no es sencilla. Por una parte, en la medida en que la pobreza implica disponer de recursos inferiores a los habituales en la sociedad concreta en la que vive una familia, diferentes autores abogan por utilizar, cuando se dispone de ellos, datos basados en el umbral autonómico correspondiente⁵. Otros expertos sin embargo, entre

⁴ Como señala Ruiz de Azua (2004), “definir el umbral anterior resulta más complejo de lo que, a priori, pudiera parecer. En la elección del nivel, umbral o línea de pobreza que nos permita distinguir quiénes constituyen el grupo de los pobres de los que no lo son, puede efectivamente recurrirse a diferentes enfoques sin que la trayectoria de investigación analítica sobre la pobreza haya podido resolver todas las incógnitas planteadas. La historia de la investigación sobre la pobreza demuestra, por una parte, que no existe un criterio natural a la hora de elegir la mejor línea de pobreza posible. Tampoco existe, por otra parte, consenso suficiente al respecto: no se han consolidado, en este sentido, métodos definitivos de definición y cálculo suficientemente aceptados por la comunidad científica. Aunque hay que precisar que en los últimos años se ha impuesto en la investigación aplicada un determinado modelo de aproximación, a raíz de su oficialización por Eurostat”.

⁵ Según Laparra y García (2012), “la utilización de un umbral estatal tiene sentido como criterio para medir las desigualdades en el conjunto de España y para valorar los efectos de las políticas redistributivas a ese nivel. Sin embargo, en países con fuertes dispa-

ellos los responsables del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, plantean los inconvenientes de esta aproximación. Se sostiene en ese sentido que resulta difícil –en realidad, prácticamente imposible en el caso de territorios con grandes diferencias en cuanto a niveles y formas de vida– comparar el impacto de la pobreza en distintos territorios recurriendo de forma automática a los umbrales, arbitrarios, del 40% o el 60% del ingreso mediano para cada uno de sus territorios. La razón es que la base de comparación no resulta de partida equivalente en cuanto a su significado de cara a la consecución de un determinado nivel de bienestar económico: en Euskadi, el 40% de la mediana es un indicador asociado a la medición de la pobreza y el 60% a la medición más amplia de las situaciones de ausencia de bienestar, pero desconocemos si la posición de bienestar que reflejan esos indicadores en Euskadi se corresponde con esos porcentajes en otras CC.AA o en otros Estados. De ahí que, sin conocer esa correspondencia, a lo más que pueda llegarse con una comparación basada en este tipo de indicadores es a reflexiones en términos de impacto de la desigualdad relativa⁶. Así, si se pretende comparar realidades diferentes a partir de indicadores equivalentes, resulta más ilustrativo comparar la posición del conjunto de territorios recurriendo a un umbral común para esos territorios. Los problemas asociados a las diferencias en el coste de la vida por territorios deberían resolverse, en este contexto, utilizando indicadores correctores de paridad de poder de compra (PPC). Esta es, precisamente, la aproximación que se seguirá en este estudio para comparar las tasas de pobreza infantil de la CAPV en relación a las de otras CC.AA españolas.

Además de la cuestión del ámbito territorial al que deben hacer referencia los umbrales, se ha debatido también en relación a su ajuste temporal. Efectivamente, puede ocurrir –y de hecho ocurre en situaciones como la actual– que las tasas de pobreza se reduzcan no como consecuencia de una mejora en los ingresos de la población pobre, sino como resultado de un descenso en los ingresos medios de la población y, por consiguiente, de la reducción en el umbral

ridades territoriales en los niveles de vida tiene sentido complementar este análisis con la utilización de umbrales de pobreza distintos para cada región. La justificación de ello está por un lado en las diferencias en el coste de la vida, lo que se resolvería utilizando alguna medida de paridad en el poder de compra. Pero además, si hay diferencias abultadas en el nivel de riqueza general, la utilización de un umbral único estatal puede hacer que los resultados reflejen más las diferencias de renta en cada territorio que los niveles de desigualdad interna. Finalmente, cuando se dan procesos de descentralización de las políticas sociales, parece razonable que exista un criterio de valoración propio y adecuado a las características de cada territorio (En: Laparra, Pérez Eránsus y Corera, 2012). En un sentido muy parecido, Comas (2009) critica la utilización de datos de pobreza a escala autonómica a partir de umbrales calculados a escala estatal. A su juicio, “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”.

⁶ Desde esta perspectiva se argumenta que sin comprobarse con carácter previo la hipótesis de una equivalencia de bienestar correspondiente al mismo umbral en cada territorio, el hecho de que en un territorio A exista mayor porcentaje de personas afectadas respecto a otro territorio B sólo significa, en realidad, que en el territorio A tienen mayor peso relativo las personas que se alejan del porcentaje preestablecido de los niveles medianos del territorio. Los indicadores Eurostat de posición en relación a la mediana resultan así útiles en una aproximación a la desigualdad, pero sólo secundariamente, en la medida en que la pobreza es una función de la desigualdad, en lo relativo al estudio de la pobreza.

de pobreza⁷. Para evitar este efecto, autores como Corak (2005), han defendido la adopción de umbrales fijos y móviles o, en otros términos, la definición de umbrales que actúen como *suelo*. Esta propuesta se concreta en la idea de considerar como umbral de pobreza en un año dado el umbral correspondiente a un periodo anterior, ajustando esa cuantía en función del incremento del IPC durante ambos periodos.

- **Diferencia entre prevalencia e intensidad.** Habitualmente, los datos que se dan en relación a las situaciones de pobreza se refieren al número y/o al porcentaje de personas que viven por debajo de ese umbral de pobreza; no se suele prestar sin embargo la misma atención a la distancia que existe entre los ingresos de esas personas y el umbral de pobreza establecido (lo que suele considerarse como intensidad de la pobreza o *poverty gap*). Podría ocurrir, sin embargo, que en una sociedad las tasas de pobreza fueran altas pero la distancia respecto al umbral fuera baja (apenas unos euros, por ejemplo), lo que necesariamente obligaría a considerar de otra forma esas elevadas tasas de pobreza, ya que estaríamos hablando de situaciones de pobreza muy extendidas, pero poco intensas. También puede ocurrir lo contrario (lo que en el Reino Unido se conoce como pobreza + una libra): que la incidencia de la pobreza se reduzca por incrementarse el ingreso de las familias sólo ligeramente por encima del umbral, y manteniendo por tanto prácticamente intacta su capacidad adquisitiva.

En ese sentido, y en lo que se refiere a la pobreza infantil en los países ricos, entidades como UNICEF han insistido en la necesidad de medir la desigualdad en cuanto al bienestar material, educativo o sanitario de la población infantil. En ese sentido, se pone el énfasis en la distancia que separa a los niños más pobres de la media, y no tanto en el número o porcentaje de niños/as que están por debajo de un umbral determinado (establecido además, como se ha dicho, de forma arbitraria). La justificación de esta preocupación es clara: “El nivel medio de bienestar infantil –ya sea respecto a los bienes materiales, a los resultados educacionales o al estándar de salud– representa lo que se considera normal en una determinada sociedad y quedarse atrás respecto a esa media más allá de un cierto grado conlleva el riesgo de la exclusión social” (Centro de Investigación Innocenti, 2009).

- **Las unidades de medida.** En general, las unidades de medida que se utilizan para la medición de la pobreza y la exclusión son los grupos familiares, sumándose todos los ingresos de las personas que conviven en una misma unidad. Ello impide, habitualmente, detectar situa-

⁷ El enfoque relativo permite paradojas como la de que una reducción neta en el nivel de ingresos de una familia pobre sea compatible, si el ingreso mediano de referencia se reduce en mayor medida, con la superación del umbral de pobreza. En ese sentido, el actual Gobierno británico insiste en que la reducción en las tasas de pobreza infantil alcanzadas en los últimos años se debe fundamentalmente a la reducción del ingreso mediano contemplado y a la consiguiente reducción del umbral de renta utilizado. Las familias que abandonaron la pobreza, sin embargo, en ningún modo mejoraron su situación previa (Department for Work and Pensions, 2012).

ciones de pobreza encubierta (en la que una persona sin ingresos se ve ‘salvada’ de la pobreza debido a los ingresos de otros familiares) o los casos en los que los ingresos familiares no se reparten, dentro de esa unidad, de forma equitativa. Esta cuestión tiene una particular importancia en lo que se refiere a la pobreza infantil, pues las mediciones que se realizan parten de la base de que los recursos económicos se reparten de forma proporcional en el seno de las familias y que todos los miembros de la misma se benefician en la misma medida de los recursos disponibles (o, desde el punto de vista inverso, padecen en la misma medida el impacto de la carencia de recursos⁸). Efectivamente, el ingreso total de las familias puede no ser siempre un reflejo fiel de los recursos disponibles del niño (Centro de Investigación Innocenti, 2012). También es importante destacar que la práctica totalidad de las encuestas se orientan a la población residente en viviendas familiares, lo que impide tener en cuenta la situación de las personas institucionalizadas –en cárceles, residencias, hospitales...–, las personas sin hogar o las que residen en infraviviendas, casas abandonadas, etc.

- **La selección de las escalas de equivalencia.** En la medida en que la pobreza se considera un atributo del conjunto de la unidad familiar, la mayor parte de los sistemas de medición de la pobreza no tienen en cuenta el número real de miembros de la familia, sino que se aplica una escala de equivalencia para tener en cuenta el efecto de las economías de escala que se producen en el seno de las familias: efectivamente, 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 lo relativo a la vivienda, los gastos comunes de calefacción, luz, etc.), asumiendo que su coste no aumenta de forma proporcional al número de miembros del hogar.

Como explican Ayala y Cantó (2009), 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 de 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

⁸ El análisis cualitativo realizado en el marco de este informe ha puesto de manifiesto que ello no siempre es así y que, en algunos casos, los padres o madres en situación de pobreza destinan a sus hijos/as la mayor parte de los ingresos de los que disponen, al objeto de evitarles las consecuencias de la pobreza, a costa de disponer ellos mismos, para sus necesidades, de una cantidad menor.

adultos del hogar como a los niños. Para estos autores, “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”.

Efectivamente, la determinación de las tasas de pobreza, especialmente las relativas a la pobreza infantil, y la definición del perfil de la población pobre, está muy determinada por las tasas de equivalencia que se utilizan para su cálculo. De acuerdo a Ruiz de Azua (2004), si se parte de una escala per cápita, se tenderá a acentuar la incidencia potencial de la pobreza entre hogares con mayor tamaño y a reducir su impacto en los hogares de menor tamaño; lo contrario sucederá, con una mayor probabilidad de pobreza potencial entre los hogares de pequeño tamaño y menor en los de mayor tamaño, cuando se elijan escalas de equivalencia más planas. En definitiva, en el primer caso, los hogares de mayor tamaño tendrán mayor probabilidad de pobreza; en el segundo, se tratará de los de pequeño tamaño.

- **Pobreza monetaria frente a privación material.** Otra de las características básicas de los indicadores habituales de pobreza ha sido su carácter generalmente monetario, centrándose la mayor parte de los indicadores en la renta que perciben los hogares. Son sin embargo numerosos también los enfoques que, alternativa o complementariamente, han evaluado la pobreza desde el punto de vista de la disponibilidad o el acceso a una serie de productos relativos a la alimentación, el ocio, la vivienda, la ropa, el transporte, etc. Las encuestas realizadas en nuestro entorno –tanto la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, a escala estatal, como la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, a escala autonómica–, recogen indicadores relacionados con esta dimensión de la pobreza.

La primera recoge el concepto de carencia material, que se define como la carencia de al menos tres conceptos de una lista de siete (no puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos; ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses; no puede permitirse disponer de un automóvil; no puede permitirse disponer de un ordenador personal). La segunda, ya desde sus inicios, diferencia la dimensión de mantenimiento de la dimensión de acumulación⁹, y, además, incluye regularmente una serie de indi-

⁹ La dimensión de mantenimiento hace referencia a aquellas formas de pobreza relacionadas con una insuficiencia de ingresos o de rentas para abordar las necesidades ordinarias, esto es, aquellas a las que debe hacerse frente en el corto plazo, tanto si se trata de gasto corriente como de gastos de inversión de aplicación ajustada y distribuida en el tiempo, por ejemplo el pago de intereses y

cadorez relativos a la privación de las familias. Muchos expertos insisten en la necesidad de complementar el estudio de la pobreza monetaria con el estudio de la privación material para poder captar adecuadamente la extensión y las características reales de la pobreza infantil, tanto debido a la multidimensionalidad de la experiencia de la pobreza como, en el caso de los niños, a que su acceso a los recursos monetarios familiares es más incierto y dependen en mayor medida de la disponibilidad de ciertos bienes materiales para garantizar su bienestar (De Neubourg, 2012).

- **La duración de la pobreza y la importancia de la perspectiva longitudinal para su medición.** También es importante tener en cuenta que, al margen de que pueda disponerse de datos evolutivos, las estadísticas de pobreza hacen normalmente referencia a la situación de cada familia en un momento dado, lo cual no quiere decir que esa haya sido la situación de esa familia en el pasado ni que lo vaya a seguir siendo en el futuro. De hecho, experimentar situaciones de pobreza en algún momento del ciclo vital resulta mucho más habitual de lo que se habitualmente se piensa¹⁰. Algunas encuestas aplican por ello una perspectiva longitudinal, que permite seguir durante varios años la situación de una serie de familias y analizar en qué medida se producen flujos de entrada o de salida en las situaciones de pobreza, y debido a qué factores.

Como señalan Ayala y Cantó (2009) la dimensión temporal de la pobreza, 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 prolonga¹¹. Por el mismo motivo, puede resultar fundamental diferenciar aquella pobreza transitoria que resulta ser de natu-

amortizaciones por adquisición de una vivienda. Esta dimensión de la pobreza remite al bajo nivel de los recursos económicos de los que disponen algunos hogares para hacer frente a sus gastos habituales. En términos concretos, en cuanto a su significado real en la vida cotidiana, la pobreza de mantenimiento hace referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar, en el corto plazo, la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. Por su parte, la dimensión de acumulación se asocia a la incapacidad de la población para acceder a los bienes de consumo duradero necesarios para mantener, en el medio y largo plazo, un nivel de vida suficientemente adecuado, entendido sobre todo en términos de capacidad de acceso a una vivienda en condiciones y suficientemente equipada, que satisfaga las normas mínimas de habitabilidad. En tanto que escenario de precariedad a medio y largo plazo, la pobreza de acumulación también se relaciona con la dificultad de los hogares para acumular los recursos patrimoniales mínimos necesarios para garantizar, en situaciones especiales de crisis o emergencia, la continuidad de una vida normalizada, ofreciendo con ello un mínimo de seguridad económica.

¹⁰ El análisis dinámico de la pobreza es fundamental, en la medida en que el número de personas que son pobres de forma crónica o persistente es mucho menor que el de quienes lo son de forma transitoria. En el periodo 2004-2006, la tasa media de pobreza en la CAPV fue del 10%. Sin embargo, el porcentaje de personas que estuvo bajo el umbral de pobreza al menos en uno de esos tres años fue del 17%, mientras que el porcentaje de personas pobres durante los tres años fue del 1,6%. En el conjunto de Estado español, y si se tiene en cuenta un periodo de tiempo más largo (1994-2001), el 44% de la población estuvo bajo el umbral de pobreza durante al menos uno de esos siete años. El 13% de la población fue pobre durante un sólo año de siete, y en torno al diez durante más de cinco (Lafuente, Faura y García, 2009).

¹¹ Además, como señalan Tomlinson y Walker (2012), “los niños pocas veces son pobres para siempre. A menudo sus padres encuentran trabajo, incrementan su jornada o consiguen trabajos mejor pagados. A veces se vuelven a emparejar y su situación económica mejora. Siempre hay esperanza de que las cosas vayan mejor y casi siempre eso es lo que ocurre. De la misma forma, todas las familias corren el riesgo de que las cosas empeoren y algunas están particularmente expuestas al riesgo de caer en la pobreza. Y para las familias con ingresos bajos, las opciones suelen ser más altas”.

raleza esporádica o “de una vez en la vida” de la que se manifiesta de forma recurrente en los mismos hogares, en la medida en que esta última tendrá un efecto de erosión del bienestar familiar a medio y largo plazo. De acuerdo a estos autores, la evidencia 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.

- **Percepción subjetiva y medición objetiva.** Es también importante señalar que la práctica totalidad de los sistemas de medición de la pobreza se basan en criterios objetivos o estadísticos –si bien definidos de forma arbitraria por los investigadores– y no en la percepción subjetiva de las propias personas pobres. Como explica Sanzo (2009), los enfoques subjetivos promovidos por la escuela de Leyden pronto fueron abandonados por la investigación convencional sobre pobreza, que optó rápidamente por indicadores de tipo objetivo. En ese sentido, la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de la CAPV es una de las escasas estadísticas oficiales sobre pobreza que incorporan a su metodología, como elemento central, la percepción subjetiva de la pobreza o, más concretamente, la percepción de la población respecto a los ingresos mínimos necesarios para hacer frente a las necesidades que se vinculan con la superación de la pobreza o la ausencia de bienestar¹². Como pone de manifiesto la investigación cualitativa realizada para este informe, la cuestión de la percepción subjetiva de la pobreza es particularmente importante en lo que se refiere a la pobreza infantil, en la medida en que los niños y las niñas que viven en familias pobres no siempre son conscientes de esa situación y tienden, más aún que las personas mayores, a no verse a sí mismos como *pobres*.

- **El impacto de los servicios públicos y del sistema fiscal.** Tradicionalmente, los indicadores de pobreza de los países occidentales no tienen en cuenta los servicios en especie que las familias reciben, en ocasiones de forma gratuita. Si bien las prestaciones económicas recibidas por las familias sí suelen computarse a la hora de calcular los ingresos familiares, no suelen tenerse en cuenta el coste –real o estimado– de los servicios recibidos. Por otra parte, la mayor parte de las encuestas tampoco suelen tener en cuenta el impacto del sistema tributario, tanto en lo que se refiere a las desgravaciones fiscales como a la posible tributación por las ayudas recibidas. Esta cuestión es importante para el conjunto de la población, pero más

¹² La cuestión no es baladí. De acuerdo a la EPDS de 2012, un 7,3% de la población se encuentra en situación de riesgo de pobreza. Sin embargo, sólo el 3% de la población se considera a sí misma pobre o muy pobre. Ese aparente desajuste se explica por el hecho de que el umbral de pobreza se corresponde a la percepción social de la necesidad mínima de la población para hacer frente a las necesidades básicas. El 3% es la percepción directa de la población en la posición pobreza/bienestar. Dado que los umbrales con los que se trabaja son sociales, reflejan en parte la posición de la parte dominante de la sociedad, caracterizada por el bienestar, dándose un umbral de pobreza que es superior al que se deriva de la propia percepción, menos ambiciosa, en el caso de los más desfavorecidos. De ahí que el indicador objetivo de pobreza basado en la percepción social de necesidad sea muy superior al indicador de pobreza subjetiva en sentido estricto.

aún para las familias con hijos/as, que tienen derecho en países como el nuestro a una educación y a una atención sanitaria gratuita y de calidad, así como a desgravaciones fiscales específicamente orientadas a las familias. Garfinkel, Rainwater y Smeeding (2006) han puesto de manifiesto en qué medida las tasas de desigualdad en los países ricos se reducen si se tienen en cuenta los servicios en especie que reciben las familias, además de los impuestos que abonan para sostenerlos, reduciéndose también las diferencias que normalmente se detectan entre diversos países, especialmente en lo que se refiere a la desigualdad entre las familias con hijos (Garfinkel et al. 2006).

2.1.2. Pobreza, privación, exclusión y bienestar

Junto a la metodología utilizada para la medición de la pobreza, resulta también necesario reflexionar sobre la validez del propio concepto de pobreza, en la medida en que se han desarrollado otros conceptos y medidas –como el de exclusión social o el de bienestar infantil– más integrales y que, posiblemente, recogen mejor el carácter multidimensional de este tipo de procesos. Aunque aparentemente teórica, la cuestión es fundamental porque, por una parte, los resultados que se obtienen –la incidencia del problema, los grupos más afectados, los países peor posicionados...– dependen en buena medida del concepto utilizado y de la perspectiva desde la que se realiza la medición, y, por otra, porque sólo una adecuada definición de problema respecto al que se quiere intervenir puede hacer posible el desarrollo de políticas de intervención adecuadas.

a) De la pobreza a la exclusión

Tradicionalmente, en el marco europeo, el concepto de pobreza ha sido complementado con el concepto de exclusión social, en la medida en que se considera que este último recoge de forma más integral la multidimensionalidad de este tipo de procesos. Hay que insistir por tanto en que pobreza y exclusión son fenómenos diferentes, que responden a causas distintas, se miden mediante indicadores diferentes y, sobre todo, se abordan mediante políticas y dispositivos distintos. Si bien en el discurso técnico y político habitual ambos conceptos han venido siendo a menudo utilizados de forma indistinta, las diferencias entre ellos son claras y están comúnmente aceptadas:

- las situaciones de pobreza se refieren, básicamente, a la carencia de recursos materiales y/o económicos, y tiene una dimensión básicamente monetaria, que se define fundamentalmente a partir de la renta de las familias. Sean cuales sean los indicadores que se utilicen, la pobreza

hace referencia a los recursos de los que dispone una persona o una familia para participar en la sociedad de consumo y/o para garantizarse unas condiciones de vida adecuadas, y no presupone, en sí misma, situaciones de exclusión o marginación.

- las situaciones de exclusión se definen habitualmente como la acumulación de dificultades en los ámbitos que normalmente determinan la inclusión de una persona en la sociedad: empleo, vivienda, salud, educación, relaciones personales, participación política y social, recursos económicos, etc. El concepto de exclusión es por tanto, por definición, multidimensional en la medida que afecta a muy diversas esferas de la vida cotidiana de las personas. La pobreza o insuficiencia de recursos materiales y económicos es uno de los elementos que inciden en las situaciones de exclusión, pero no el único ni necesariamente el principal, de forma que es posible ser pobre y no estar excluido, o estar excluido sin experimentar situaciones de pobreza¹³.

El Plan Vasco de Inclusión Activa 2011-2016, recientemente aprobado, define de la misma forma las diferencias que existen entre ambos conceptos. Según el texto del Plan, “tradicionalmente, la pobreza se ha identificado con la carencia de recursos para satisfacer necesidades consideradas básicas y que influyen en la calidad de vida de las personas. En este sentido, alude a la privación de medios económicos, más aún, a la escasez monetaria. Los procesos de exclusión social van más allá de la precariedad económica y se encuentran ligados a problemas de relación social, de autonomía personal, de relaciones personales, convivenciales y, en general, a problemas en el entorno social. Así, la exclusión social implica aquellas situaciones en las que la persona tiene serias dificultades para acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción comunitaria, adentrándose en un proceso de pérdida de integración o participación en la sociedad. En este sentido, la exclusión podría estar vinculada a variadas situaciones, una de las cuales podría ser la privación en términos económicos”.

También en el ámbito español se han desarrollado sistemas específicos para la medición de la exclusión, que van más allá de la medición de la pobreza monetaria o la privación material. En ese sentido, la Fundación FOESSA desarrolló en 2008 un modelo para el análisis de los procesos de exclusión social que tiene en cuenta, fundamentalmente, el carácter multidimensional del fenómeno. Para ello, el modelo toma en cuenta los tres ejes de la exclusión social (económico, político y social o relacional) con dos dimensiones en cada uno de ellos (participación en la pro-

¹³ De hecho, en el conjunto de España y de acuerdo a la clasificación que realiza la Fundación FOESSA, el 12% de la población es considerada como ‘integrada pobre’, el 11,8% como ‘excluida con dinero’ y el 8,2% como ‘excluida pobre’. Dicho de otra forma, el 60% de las personas que viven en situaciones de pobreza no viven situaciones de exclusión y el 15% de las personas que no viven en la pobreza se pueden considerar excluidas.

ducción, que se manifiesta en la exclusión de una relación salarial normalizada; participación en el consumo, que se manifiesta en términos de pobreza económica y privación; ciudadanía política, medida a través del acceso efectivo a los derechos políticos y del abstencionismo y la pasividad política; ausencia de lazos sociales, existencia de relaciones sociales perversas, entendida como la integración en redes sociales “desviadas”, conflictividad social y familiar., etc.).

A partir de esos ejes y dimensiones, se establece una batería de 35 indicadores relacionados con el empleo, los ingresos, la privación, la participación política, la educación, la vivienda, la salud, los conflictos familiares, las conductas asociales, las conductas delictivas, la carencia de apoyo familiar, la existencia de conflictos vecinales y la institucionalización en centros penitenciarios, psiquiátricos o relacionados con la exclusión social. A partir de esta batería de indicadores y de sus resultados, los autores del estudio elaboran un índice sintético, ponderando en mayor medida, precisamente, los indicadores que afectan a un menor porcentaje de la población, con base en la idea de que las carencias pueden ser consideradas más graves si afectan a un porcentaje más reducido de la población, en tanto en cuanto pueden conducir, al ser muy pocos quienes las padecen, a una situación de exclusión mayor.

En el marco de la estrategia Europa 2020, se ha desarrollado en el seno de la UE el denominado indicador europeo de riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE), que pretende ofrecer una visión más integral de las situaciones de pobreza. El indicador se viene ofreciendo desde hace dos años para todos los países de Europa y recoge, fundamentalmente, a aquellas personas integradas en unidades familiares que viven con bajos ingresos (por debajo del 60% de la mediana), y/o que sufren de privación material severa (4 de los ítem definidos a nivel europeo) y/o que tienen una intensidad de empleo muy baja o nula (esta variable comprende la relación entre el número de personas que trabajan en un hogar y las que están en edad de trabajar. El indicador se refiere a personas con hogares en los que la intensidad del empleo es inferior al 0,2¹⁴). Este grupo de personas en Riesgo de Pobreza y Exclusión se denomina AROPE, en sus siglas en inglés (*At Risk Of Poverty and/or Exclusion*).

b) *Pobreza monetaria y privación material*

El desarrollo de los indicadores de privación responde a una cierta insatisfacción por las carencias e insuficiencias que trae consigo una aproximación exclusivamente monetaria a la cuestión de la pobreza. Efectivamente, como señala el Centro de Investigaciones Innocenti (2012), “con frecuencia se alega que la pobreza relativa no es *pobreza real*. Se dice que pobreza real significa

¹⁴ Sería el caso de una familia con dos adultos en edad de trabajar en la que sólo trabajara uno de ellos a media jornada (o menos) o en la que ambos estuvieran desempleados.

carecer de lo básico: alimentos suficientes, vestimenta apropiada, vivienda seca, baño interior, agua caliente y una cama para dormir. Se esgrime que, si se dejan de lado estos elementos básicos y se comienza a trazar la línea de pobreza en base a nociones estadísticas tales como el ingreso medio, lo que se termina obteniendo son resultados que no tienen significado inmediato y, por tanto, no convencen ni a los políticos ni al público en general. ¿Puede realmente decirse, por ejemplo, que la tasa de pobreza infantil aumenta en un momento en que los ingresos de los pobres también están aumentando? ¿Puede realmente haber más niños en condiciones de pobreza en el Reino Unido o los Estados Unidos que en Hungría o Lituania? ¿O son estas conclusiones meras construcciones estadísticas resultantes de una definición de la pobreza infantil que no se basa en la preocupación por la pobreza sino, más bien, por la desigualdad? Estos son los argumentos por los que muchos rechazan la medición de los ingresos relativos y prefieren medir directamente la privación. ¿Come el niño tres veces al día? ¿Hay algunos libros en su casa? ¿Tiene un techo sin goteras? ¿No es esta medición mucho más fácil de entender y con mayores posibilidades de ganar la comprensión y el apoyo del público?”.

A partir de ese tipo de cuestionamientos, el Centro de Investigaciones Innocenti, dependiente de UNICEF y al que se debe en muy buena medida la atención que en la actualidad se presta a la pobreza infantil en los países de Europa, ha destacado en sus últimos informes la necesidad de combinar los indicadores de pobreza relativa y los de privación material. Para ello, ha desarrollado un índice de privación infantil que consta de 14 elementos:

1. Tres comidas al día;
2. Al menos una comida al día con carne, pollo o pescado (o un plato vegetariano equivalente);
3. Frutas y verduras frescas todos los días;
4. Libros adecuados a la edad y nivel de conocimientos del niño (excepto libros de texto);
5. Artículos para actividades de esparcimiento al aire libre (bicicleta, patines, etc.);
6. Actividades regulares de esparcimiento (nadar, tocar un instrumento musical, participar en organizaciones juveniles, etc.);
7. Juegos para la casa (al menos uno por niño, incluidos juguetes educativos para bebés, bloques, juegos de mesa, juegos de computadora, etc.);
8. Dinero para participar en los paseos y actividades de la escuela;
9. Un lugar tranquilo con espacio y luz suficientes para hacer la tarea escolar;
10. Conexión a Internet;
11. Algunas prendas de vestir nuevas (es decir, no todas de segunda mano);
12. Dos pares de zapatos del tamaño correcto (incluido al menos un par para cualquier clima);

13. Oportunidad de invitar de vez en cuando a un amigo a jugar y comer en su casa
14. Oportunidad de festejar acontecimientos especiales, como su cumpleaños, su santo, fiestas religiosas, etc.

De acuerdo, a la metodología desarrollada por UNICEF, vivirían en una situación de privación los niños que carecen de dos o más de los 14 ítems contemplados. Es importante señalar que no siempre el indicador de pobreza monetaria coincide con el de privación, de tal forma que algunas familias pueden ser pobres desde la perspectiva de los ingresos, pero no vivir en una situación de privación, y viceversa. De hecho, como se explica con más detalle en el siguiente punto, cuando estas dos medidas se analizan a nivel europeo, los países con mayores tasas de privación no siempre coinciden con aquellos que registran mayores tasas de pobreza infantil. Para los responsables de UNICEF, no debe pensarse que ambos indicadores son contradictorios: la privación se basa en un umbral idéntico para todos los países –carecer de dos o más de esos elementos– mientras que la pobreza relativa se basa en los ingresos medianos de cada país y depende en gran medida de su evolución¹⁵.

c) Pobreza infantil y bienestar infantil, dos medidas diferentes

Los indicadores de pobreza infantil que habitualmente se utilizan deben ser entendidos como una medida indirecta del bienestar infantil, en la medida en que el objetivo de cualquier política pública debe ser el de garantizar unos niveles suficientes de bienestar a toda la población infantil y no necesariamente, o exclusivamente, unos ingresos determinados a sus familias. Los indicadores de pobreza relativa que se utilizan no siempre coinciden, sin embargo, con los indicadores que se elaboran en relación al bienestar infantil.

En efecto, cuando el bienestar se mide de forma multidimensional –contemplando indicadores relacionados con el bienestar material, la salud y la seguridad, el rendimiento educativo, las relaciones familiares y entre iguales, las conductas y riesgos y el bienestar subjetivo– se observa que no existe una correspondencia absoluta entre pobreza y bienestar infantil. En ese sentido, el análisis realizado por el Centro de Investigación Innocenti (UNICEF, 2007), pone de manifiesto que la pobreza “afecta a muchos aspectos del bienestar infantil en numerosas formas bien documentadas: sobre todo cuando es prolongada, se ha demostrado que la pobreza tiene un efecto en la salud del niño, su desarrollo cognitivo, su rendimiento escolar, sus aspiraciones, sus per-

¹⁵ Por ello, los países con menor renta per cápita tienden a registrar tasas significativamente más elevadas de privación infantil, pero pueden registrar o no índices superiores de pobreza de ingresos relativa. Por el mismo motivo, las dos medidas diferentes tienden a responder de formas muy diferentes a los cambios de la economía y las políticas. En los períodos de crecimiento económico sostenido, por ejemplo, es casi seguro que la proporción de niños con “privaciones” de un país descenderá a medida que aumenta el nivel general de los ingresos. Sin embargo, la proporción de los niños que crecen en condiciones de pobreza de ingresos *relativa* puede aumentar o disminuir, dependiendo de que el ingreso de su familia aumente más o menos rápidamente que el ingreso medio de la nación en cuestión (Centro de Investigación Innocenti, 2012).

cepciones sobre sí mismo, sus relaciones, sus conductas de riesgo y sus perspectivas de empleo. Con igual claridad –advierte sin embargo el informe– la pobreza económica en solitario se revela como una medida inadecuada del bienestar general de los niños. Es necesario un enfoque multidimensional del bienestar para mejorar la comprensión, la supervisión y la eficacia de las políticas”.

La diferencia entre los resultados que arrojan los indicadores de pobreza y los relativos a la medición multidimensional del bienestar infantil es particularmente significativa en países como España. En 2007, el estado español ocupaba el quinto puesto –de un total de 21 países de la OCDE– en lo que se refiere al conjunto de las dimensiones de bienestar infantil, cuando, en el mismo año, era uno de los países con mayores tasas de pobreza relativa (sólo superado, en aquel año, por Irlanda, Italia, Reino Unido y Estados Unidos (UNICEF, 2007). Resulta por tanto obvio que otros elementos –relacionados con las políticas públicas, por una parte, y con los vínculos y relaciones sociales, por otro– juegan un papel esencial para evitar que la pobreza infantil –medida en términos monetarios y relativos– acabe traducándose en situaciones de exclusión o ausencia de bienestar.

De hecho, como se observa en la tabla siguiente, en el caso español las altas tasas de pobreza relativa se ven en cierto modo neutralizadas por una situación mucho más positiva en otros ámbitos: tasas intermedias de privación, niveles comparativamente altos de salud y seguridad (con, por ejemplo, tasas de mortalidad infantil o bajo peso al nacer inferiores a la media OCDE y tasas de inmunización superiores a esa media), niveles intermedios–ligeramente inferiores a la media– de rendimiento educativo, niveles más bajos de exposición a la violencia, tasas intermedias de bienestar escolar, menores tasas de soledad, mayores tasas de bienestar personal, etc.

Tabla 1. Indicadores correspondientes a España y a la media de la OCDE en relación a diversas dimensiones del bienestar infantil

Dimensiones	Componentes	Indicadores	España	Media OCDE
Bienestar material	Pobreza de ingresos infantil	Porcentaje de niños y jóvenes (0-17) en familias con renta equivalente menor que el 50% de la media: datos más recientes	15,6	11,2
	Privación	Porcentaje de jóvenes que declaran bajo poder adquisitivo familiar, 11, 13 y 15 años: 2001	22,4	19,8
		Porcentaje de jóvenes de 15 años que declaran menos de cinco pertenencias educativas: 2003	24,7	27,0
		Porcentaje de jóvenes de 15 años que declaran tener menos de diez libros en casa: 2003	4,4	7,9
	Trabajo	Porcentaje de familias en edad de trabajar con niños sin padres con empleo OCDE: datos más recientes	4,2	5,0
Salud y seguridad	Salud al nacer	Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos): datos más recientes	4,1	4,6
		Tasa de bajo peso al nacer (% nacimientos de menos de 2.500 g): datos más recientes	6,8	6,4
	Inmunización	Sarampión: % niños vacunados a los 12-23 meses de vida: 2003.	97	90
		DTP3: % niños vacunados a los 12-23 meses de vida: 2002	96	94
		Polio: % niños vacunados a los 12-23 meses de vida: 2002	96	93
Mortalidad infantil	Muertes por accidentes y lesiones por 100.000 de menos de 19 años, media de los tres últimos años disponibles	12,1	14,3	
Bienestar educativo	Rendimiento	Competencias en lectura a los 15 años: 2003	481	500
		Competencias en matemáticas a los 15 años: 2003	485	505
		Competencias en ciencias a los 15 años: 2003	487	504
	Participación	Estudiantes a tiempo completo y parcial en instituciones educativas públicas y privadas de 15-19 años en porcentaje de la población de jóvenes de 15-19 años: 2003	78,5	82,5
	Aspiraciones	Porcentaje de jóvenes de 15-19 años que no reciben enseñanza y no tienen empleo: 2003	7,3	6,9
		Porcentaje de alumnos de 15 años que aspiran a trabajos de baja cualificación: 2003	25,3	27,5
Relaciones familiares y entre iguales	Estructura familiar	Porcentaje de jóvenes que viven en estructuras familiares monoparentales, 11, 13 y 15 años: 2001	9,1	12,7
		Porcentaje de jóvenes que viven en estructuras familiares reconstituidas, 11, 13 y 15 años: 2001	3,0	8,3
	Relaciones familiares	Porcentaje de estudiantes cuyos padres comparten la comida principal con ellos alrededor de la mesa varias veces por semana, 15 años: 2000	83,4	79,4
		Porcentaje de estudiantes cuyos padres pasan tiempo hablando con ellos varias veces por semana, 15 años: 2000	60,2	62,8
	Relaciones entre iguales	Porcentaje de jóvenes que consideran a sus compañeros "amables y serviciales", 11, 13 y 15 años: 2001	59,2	65,6
	Conductas y riesgos	Conducta de riesgo	Porcentaje que fuman cigarrillos al menos una vez por semana, 11, 13 y 15 años: 2001	12,8
Porcentaje de jóvenes que se han emborrachado al menos dos veces, 11, 13 y 15 años:			10,2	15,4

Dimensiones	Componentes	Indicadores	España	Media OCDE
		2001		
		Porcentaje de jóvenes que han consumido cannabis en los últimos 12 meses, 15 años: 2001	30,8	21,4
		Tasa de fecundidad en adolescentes, nacimientos por 1.000 mujeres de 15-19 años: 2003	9,0	16,0
		Porcentaje de jóvenes que han mantenido relaciones sexuales, 15 años: 2001	16,4	23,6
		Porcentaje de jóvenes que usaron preservativo durante su relación acto sexual, 15 años: 2001	89,1	76,0
	Experiencias de violencia	Porcentaje de jóvenes que participaron en peleas en los últimos 12 meses, 11, 13 y 15 años: 2001	40,4	38,1
		Porcentaje de jóvenes que sufrieron acoso escolar al menos una vez en los últimos 2 meses, 11, 13 y 15 años: 2001	26,0	31,0
	Conducta saludable	Porcentaje de jóvenes que comen fruta a diario, 11, 13 y 15 años: 2001	36,6	34,2
		Porcentaje de jóvenes que toman el desayuno todos los días de colegio, 11, 13 y 15 años: 2001	72,2	64,4
		Número medio de días en los que los jóvenes realizan actividades físicas durante una hora o más de la semana anterior/típica, 11, 13 y 15 años: 2001	3,8	3,9
		Porcentaje de jóvenes que tienen sobrepeso según BMI, 11, 13 y 15 años: 2001	16,9	12,9
	Bienestar subjetivo	Salud	Porcentaje de jóvenes que califican su salud de "regular o mala", 11, 13 y 15 años: 2001	9,0
Bienestar personal		Porcentaje de jóvenes con puntuaciones por encima de la media en la escala de satisfacción vital, 11, 13 y 15 años: 2001	87,8	85,8
		Porcentaje de estudiantes que están de acuerdo con la frase: 'Me siento un intruso o al margen de las cosas', 15 años: 2003	3,3	6,7
		Porcentaje de estudiantes que están de acuerdo con la frase: 'Me siento incómodo y fuera de sitio', 15 años: 2003	8,9	9,8
		Porcentaje de estudiantes que están de acuerdo con la frase: 'Me siento solo', 15 años: 2003	4,4	7,4
Bienestar escolar		Porcentaje de jóvenes a los que 'les gusta mucho el colegio', 11, 13 y 15 años: 2001	22,8	23,3

Fuente: Pobreza infantil en perspectiva. Un panorama del bienestar infantil en los países ricos, IRC, 2007.

A parecidas conclusiones se llega cuando se comparan los indicadores convencionales de pobreza con esquemas de comprensión de la pobreza más amplios, como puede ser el modelo de las capacidades de Sen. Como se sabe, las teorías del economista indio Amartya Sen han sido utilizadas para el análisis de las políticas de lucha contra la pobreza a partir de la idea de que la pobreza no debe medirse sólo en función del acceso a una serie de bienes materiales y sociales, o a unos ingresos determinados, sino en función de la capacidad de utilizar tales recursos eficazmente, y de la libertad real que las personas tienen para procurarse su bienestar. Sen afirma que la conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar de manera significativa entre los

individuos, ya que está afectada por variables sobre las que una persona puede tener escaso o ningún control, como son la edad, el sexo, el estatus socioeconómico o el lugar de residencia¹⁶.

Pedace (2006) compara los resultados que se derivan de las mediciones convencionales de la pobreza con las que se obtienen de un esquema de indicadores basado en las teorías de Sen. El autor tiene en cuenta una aproximación a la pobreza basada en un conjunto más amplio de indicadores –que incluye la salud y la discapacidad, las necesidades educativas especiales y la prevalencia de accidentes, el bullying, la implicación en actividades presuntamente delictivas, los conflictos o la mala conducta en la escuela, y los problemas de vivienda– y observa que la imagen emergente es sustancialmente distinta a la que dan a entender los indicadores convencionales de pobreza.

A raíz de esas consideraciones, en los últimos años se han desarrollado diversos sistemas de indicadores orientados a la medición del bienestar infantil desde una perspectiva multidimensional:

- En el marco español, UNICEF ha planteado un sistema de indicadores de bienestar infantil articulado en torno a siete dimensiones, 28 componentes y 49 indicadores. Así, el sistema se articula en una serie de dimensiones que recoge la multidimensionalidad del bienestar infantil –educación, salud y seguridad, bienestar material, entorno familiar y social, infancia vulnerable, estilos de vida, y bienestar subjetivo– e incluye ocho indicadores directamente relacionados con la pobreza relativa y la privación.
- En el mismo sentido, la Dirección de Política Familiar y Comunitaria del Gobierno Vasco ha creado un sistema de indicadores para el seguimiento de la realidad de la infancia y la adolescencia en la CAPV a partir del *Estudio sobre la situación de la infancia y la adolescencia desde la perspectiva de sus derechos y la calidad de vida en la CAPV* realizado en el 2009 para la Defensoría de la Infancia y la Adolescencia del País Vasco por el Servicio de Estudios de la Fundación EDE en colaboración con Fundación Pere Tarrés y Fundación Koiné-Aequalitas. El sistema recoge 176 indicadores diferentes, de los que tres están relacionados con el riesgo de pobreza y seis con la insuficiencia de ingresos¹⁷.

¹⁶ Por ejemplo, dos individuos, uno joven y el otro anciano, pueden tener el mismo ingreso, pero al segundo se le hace más difícil convertir el ingreso en capacidad y podría requerir más ingreso con el fin de alcanzar los mismos funcionamientos. Por ello, el economista indio propone definir la pobreza en términos de la privación de la capacidad, identificando unos niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas, por debajo de las cuales se considera que las personas padecen una situación de privación. A partir de esa idea, Sen propone un cambio de enfoque: en lugar de hacer énfasis en los bienes materiales (ingreso), hay que fijarse en las capacidades del individuo para poder vivir el tipo de vida que valora, de tal forma que la pobreza se equipara a una limitación de la libertad de los individuos (Ferullo, 2006).

¹⁷ En un sentido muy parecido, el Ararteko acaba de presentar un informe que recoge desde una aproximación integral el impacto de la crisis sobre la infancia, con un total de 58 indicadores relacionados con el bienestar material (pobreza, privación, empleo y garantía de ingresos) y con otras dimensiones, como la educación, la salud y el ocio y la participación (Ararteko, 2013).

Estas definiciones de bienestar infantil no están en cualquier caso exentas de críticas y en ningún modo deben entenderse como una alternativa a la medición específica de la pobreza. Es cierto por una parte que, en ocasiones, los niños y niñas que viven bajo el umbral de la pobreza registran niveles adecuados de bienestar o que el hecho de que se registren, en algunas dimensiones, niveles insuficientes de bienestar no está necesariamente vinculado a la pobreza. Estos sistemas de indicadores se limitan en cualquier caso a agregar distintas medidas y no tienen en cualquier caso en cuenta en qué medida algunos de los elementos que miden –como perfectamente puede ser la pobreza– son los causantes, desencadenantes o agravantes de otros, como pueden ser los problemas educativos, los problemas de salud, o las conductas de riesgo.

2.1.3. La importancia de la medición de la pobreza para orientar las políticas de intervención en el ámbito de la pobreza infantil

El repaso realizado en las páginas anteriores pone de manifiesto, por una parte, la importancia de definir con claridad los métodos, conceptos e indicadores que se utilizan para el seguimiento de la pobreza infantil y, por otra, la necesidad de disponer –también a nivel de la CAPV– de un adecuado sistema de seguimiento y monitorización de la pobreza y el bienestar infantil. Para UNICEF, en efecto, el primer paso para el abordaje de la pobreza infantil consiste en la creación de sistemas rigurosos y fiables para de seguimiento: “El compromiso de proteger a los niños de la pobreza es más que un eslogan o una proclama cotidiana de los manifiestos políticos; es el elemento que distingue a las sociedades civilizadas. En la práctica, resulta imposible honrar este compromiso si no se supervisa estrechamente lo que ocurre en la vida de los niños. Solamente la supervisión permite que haya políticas basadas en pruebas, rendición de cuentas política, promoción informada y uso eficaz de los recursos públicos limitados. Por tanto, la disponibilidad de datos actualizados indica, en sí misma, si se está tomando en serio o no el compromiso de proteger a la infancia” (Centro de Investigaciones Innocenti, 2012).

Uno de los países de la UE que ha dedicado un mayor esfuerzo a la lucha contra la pobreza infantil, el Reino Unido, ha desarrollado un trabajo muy importante en lo que se refiere a la definición (y, como veremos más adelante, a la redefinición) de los indicadores para la medición de este fenómeno. De hecho, la definición de la pobreza infantil y los indicadores elegidos para su medición se han convertido en ese país en objeto de polémica política y académica, en la medida en que han determinado la orientación general de las políticas que se han aplicado al respecto. Hay que recordar en ese sentido que el Reino Unido incluyó en su Ley contra la Pobreza Infantil de 2010 –a la que en los siguientes capítulos de este informe se dedicará una espe-

cial atención– una serie de objetivos directamente relacionados con los indicadores analizados. En ese sentido, la Ley marcaba como objetivos para 2020:

- Alcanzar una tasa de pobreza relativa infantil (definida como ingresos inferiores al 60% de la mediana), inferior al 10%;
- Alcanzar una tasa combinada de pobreza relativa y privación material infantil inferior al 5%, definiendo en este caso la pobreza relativa en función del 70% del ingreso mediano;
- Alcanzar una tasa de pobreza absoluta inferior al 5%; definida la pobreza absoluta a partir del umbral de pobreza relativa registrada en 2011, ajustado a la inflación.

Además, la Ley británica señala que ha de establecerse antes de 2015 un indicador máximo relativo a la tasa de pobreza persistente, definida como la persistencia de la pobreza relativa durante al menos tres años durante un periodo de cuatro. Además de establecer estos indicadores, la Ley británica obliga al Gobierno a elaborar una estrategia mediante la que se definan las medidas que se van a adoptar para cumplir esos objetivos.

Sin embargo, una vez llegado el Partido Conservador al poder, el Gobierno británico ha iniciado un proceso para reconsiderar la forma en la que se mide y define la pobreza infantil, debido a las carencias que a su juicio presenta el sistema actual. Entre ellos, una de los más evidentes se traduce en que entre 2009 y 2011 el número de niños/as en situación de pobreza se había reducido en cerca de 300.000, debido no a una mejora en sus condiciones de vida, sino a la reducción del umbral de pobreza utilizado como consecuencia de la reducción del ingreso mediano de las familias británicas a consecuencia de la crisis. La pobreza absoluta, sin embargo, no se modificó. El Gobierno británico también ha criticado que las medidas convencionales de pobreza, al no tener suficientemente en cuenta las diferencias en lo que se refiere a la intensidad de la pobreza, no recoge la mejora que se puede producir cuando una familia, aún sin superar el umbral de pobreza, incrementa de forma significativa sus ingresos y su nivel de vida. De acuerdo a este nuevo enfoque, es imprescindible elaborar un índice multidimensional que recoja no sólo el número de niños y niñas que viven bajo el umbral de la pobreza, sino también la intensidad de esas situaciones y su impacto en la calidad de vida de los niños/as afectados/as. A partir de esa reflexión, el Gobierno británico está desarrollando un nuevo sistema de indicadores que recogerá información relativa a los ingresos y la privación material, el desempleo, el sobreendeudamien-

to, la vivienda, la cualificación de los progenitores, el acceso a una educación de calidad, la estabilidad familiar o la salud de los progenitores¹⁸.

Por otra parte, el breve repaso realizado cuestiona, en cierto modo, el valor del concepto de pobreza infantil, en la medida en que este concepto recoge de forma parcial los procesos de integración y exclusión social, el bienestar y la calidad de vida de la población infantil. Obliga además a analizar la cuestión del bienestar infantil desde una perspectiva amplia y con indicadores capaces de recoger la multidimensionalidad de estas situaciones. UNICEF, a partir de los trabajos previos de Corak (2005), ha planteado en ese sentido una serie de recomendaciones, que se sintetiza en las siguientes recomendaciones (Centro de Investigaciones Innocenti, 2012):

- Continuar monitorizando la pobreza infantil relativa en función del ingreso medio nacional;
- Medir la privación de forma directa;
- Tener en cuenta la intensidad de la pobreza y su duración;
- Mantener un sistema detallado de monitorización;
- Establecer metas temporales y generar apoyo;
- Evitar complejidades innecesarias;
- Medir el bienestar en términos amplios;
- Centrar la atención en la desigualdad.

En esa misma línea, en 2008, el Grupo de Trabajo de la Comisión Europea establecido en relación a la pobreza infantil propuso un esquema de medición de este fenómeno, orientado fundamentalmente a la comparación y el *benchmarking* entre los diversos países de Europa. El esquema se basa en los siguientes grupos de indicadores:

- Indicadores de pobreza infantil (incidencia de la pobreza infantil, intensidad, diferencia entre la tasa de pobreza infantil y la tasa del conjunto de la población, y diferencia entre la tasa de pobreza infantil nacional y la tasa europea);
- Número de niños/as en hogares sin personas adultas ocupadas: diferencia estandarizada entre la tasa nacional y la tasa europea;

¹⁸ Obviamente, no es ajeno a este nuevo sistema de indicadores la apuesta del actual Gobierno británico por centrar la estrategia de lucha contra la pobreza infantil en aspectos ajenos a la cuestión de los ingresos. Para los actuales responsables de las políticas sociales británicas, “la pobreza va más allá de los ingresos; se refiere a la ausencia de oportunidades, de aspiraciones y de estabilidad (Department for Work and Pensions 2011).

- Pobreza laboral en familias con hijos/as: diferencia estandarizada entre la tasa nacional y la tasa europea;
- Efectividad de la intervención pública: diferencia estandarizada entre la capacidad de reducción de la pobreza infantil de las prestaciones económicas (sin tener en cuenta las pensiones) y la capacidad media europea.

En el momento de cerrar la redacción de este informe, la Comisión Europea ha publicado una recomendación (Comisión Europea, 2013) en la que aboga por la introducción del paradigma del Estado social inversor al que posteriormente se hace referencia y por priorizar, en ese marco, las políticas nacionales de lucha contra la pobreza infantil. En esa recomendación, la Comisión Europea hace hincapié en la necesidad de establecer sistemas de medición y observación de la pobreza infantil y plantea un marco de seguimiento con un referente básico, la incidencia de la tasa AROPE entre la población infantil, y 31 indicadores adicionales relacionados, entre otros aspectos, con la pobreza monetaria, la privación material, la intensidad laboral de los progenitores, la pobreza laboral, la intensidad de la pobreza, la disponibilidad de atención infantil, la incidencia del empleo a tiempo parcial debido a la necesidad de atender a los menores de edad, el impacto de las transferencias sociales, el sobrecoste de la vivienda, el hacinamiento, los resultados educativos, la mortalidad infantil, el bajo peso al nacer o el consumo de tabaco.

2.1.4. Indicadores utilizados en este informe

Euskadi no cuenta en la actualidad con un sistema de indicadores relativos a la pobreza infantil que cumpla en su integridad las condiciones a las que hace referencia UNICEF. Sí cuenta sin embargo, desde hace décadas, con un riguroso sistema de seguimiento de las situaciones de pobreza y precariedad –la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de la CAPV que realiza cada cuatro años el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco– que da una respuesta satisfactoria a algunas de las cuestiones planteadas. Efectivamente, la EPDS se basa para la determinación de sus umbrales de pobreza en la percepción subjetiva de la población en relación a los ingresos mínimos necesarios para dar respuesta a las necesidades básicas, en lugar de utilizar un umbral arbitrariamente definido por los investigadores. Además, distingue entre los indicadores de privación, acumulación y mantenimiento, y desarrolla un índice sintético de *pobreza real* que recoge la experiencia real de la pobreza y resulta más sensible que las medidas convencionales al cambio en el ciclo económico y en las condiciones de vida de la población.

La EPDS constituye sin duda alguna la mejor herramienta para el seguimiento de la pobreza infantil en Euskadi, y sus datos constituyen la base del análisis cuantitativo realizado en el capítulo cuarto. Al objeto de poder comparar los datos vascos con los del resto de los países de la UE, se han utilizado también los indicadores convencionales de pobreza que utilizan el INE y EUROSTAT.

Como se ha señalado en la introducción del informe y en el capítulo correspondiente, y debido en parte a los problemas conceptuales que subyacen a la definición y la medición de la pobreza infantil, esta visión cuantitativa del problema ha querido complementarse con una visión cualitativa, mediante la cual tanto los profesionales que trabajan con la infancia, como las propias familias que viven en situación de pobreza puedan opinar sobre la extensión de la pobreza, sobre su impacto en las condiciones de vida de los niños y las niñas, y sobre la adecuación de las políticas públicas puestas en marcha para su prevención y su erradicación.

2.2. Incidencia de las situaciones de pobreza infantil en Europa y en el Estado español

El Capítulo cuarto de este informe ofrece un análisis de la incidencia de las situaciones de pobreza infantil en la CAPV a partir de las estadísticas disponibles y compara en diversos aspectos la situación de la CAPV con la de otros países de Europa. Sin embargo, al objeto de contextualizar el fenómeno de la pobreza infantil en los países de nuestro entorno, y antes de analizar los factores de riesgo que subyacen a la misma, en este punto se resumen someramente los principales datos disponibles a finales de 2012 en relación a la incidencia de las situaciones de pobreza infantil en la UE y en el Estado español, así como las principales conclusiones que se derivan al respecto de la revisión bibliográfica realizada.

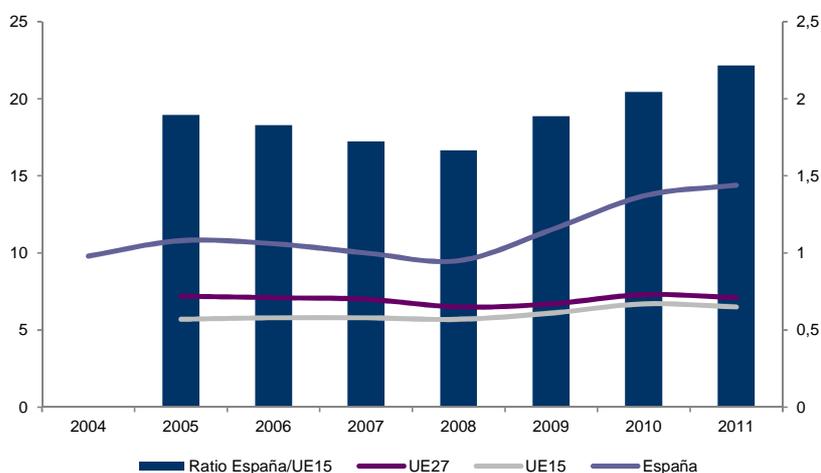
En el epígrafe precedente ya se han señalado las limitaciones que presentan los indicadores convencionales de pobreza para el análisis de la pobreza infantil. A falta de otros indicadores, en este capítulo se utilizan fundamentalmente los datos que ofrece la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC) de Eurostat, complementados, cuando existen, con indicadores de carácter multidimensional recogidos de otras fuentes.

2.2.1. Tasas más elevadas de pobreza relativa en España e incremento elevado como consecuencia de la crisis

En el marco de la Unión Europea, en 2011, el 7,1% de la población menor de 18 años vivía en una situación de riesgo de pobreza grave, entendida como tal la percepción en su hogar de in-

gresos inferiores al 40% del ingreso mediano equivalente nacional. La situación española se caracteriza por una tasa mucho mayor –del 14%– que multiplica por 2,2 la tasa de la UE15¹⁹. De hecho, en 2011, sólo Rumania y Bulgaria registran una tasa de pobreza grave más elevada. Otras de las características de la pobreza infantil en España es su rápido crecimiento durante la crisis, mucho mayor que el producido en la UE: si en España, entre 2008 y 2011 ha crecido en un 50%, en la UE15 lo ha hecho en un 14%. También es importante señalar, en cualquier caso, que durante toda la fase de crecimiento económico que cubre esta encuesta –desde 2004 hasta 2008– la tasa de pobreza grave española no bajó del 10%.

Gráfico 1. Evolución de la incidencia de las situaciones de riesgo de pobreza grave (40% de la mediana) en la UE y en España en la población menor de 18 años

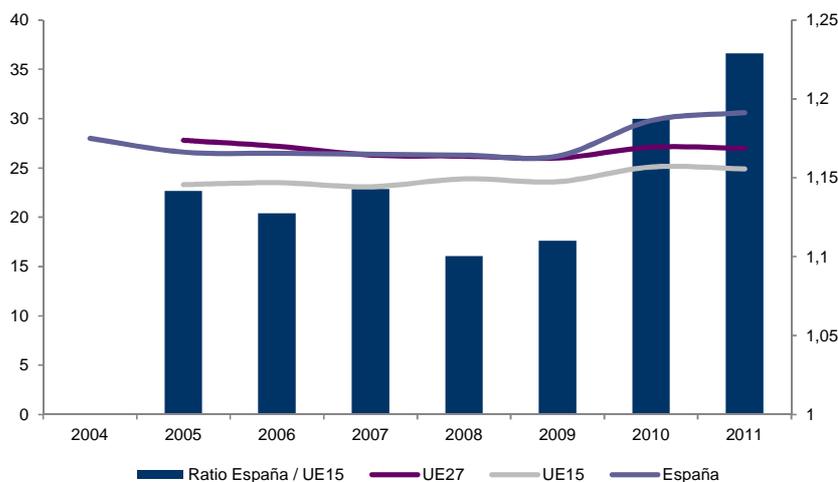


Fuente: EU_SILC de Eurostat. Nota: Las líneas recogen la tasa de pobreza en cada ámbito territorial en % (eje izquierdo). Las barras recogen la ratio existente entre la UE15 y el Estado español (eje derecho).

El uso de un indicador de carácter multidimensional, como la tasa AROPE, eleva las situaciones de riesgo hasta el 30% de la población infantil, debido fundamentalmente a que el indicador de pobreza contemplado se basa en el umbral del 60%; al mismo tiempo, sin embargo, reduce claramente la brecha entre el Estado español y la UE, y se reduce también el impacto de la crisis en el incremento de la pobreza.

¹⁹ De hecho, tal y como han demostrado Sarasa y Luppi (2012), las tasas de pobreza infantil españolas son aún más elevadas que las europeas cuando se aísla el impacto de la clase social y el tamaño familiar. En ese caso, Francia y Alemania tienen un riesgo de pobreza infantil ajustado por clase social y tipo de hogar inferior al español en un 13% y un 16%, mientras que el riesgo en Irlanda es un 48% inferior y en Dinamarca un 70% menor. Pero el diferencial de España se hace espectacular cuando estimamos el riesgo de pobreza extrema de los menores de edad. Francia e Irlanda muestran el menor riesgo, que no alcanza el 15% del riesgo que padecen los niños españoles, en Dinamarca el riesgo es de un 22 del español y en Alemania un 37%.

Gráfico 2. Evolución de la incidencia de la tasa AROPE en la UE y en España entre la población menor de 18 años (2004-2011)

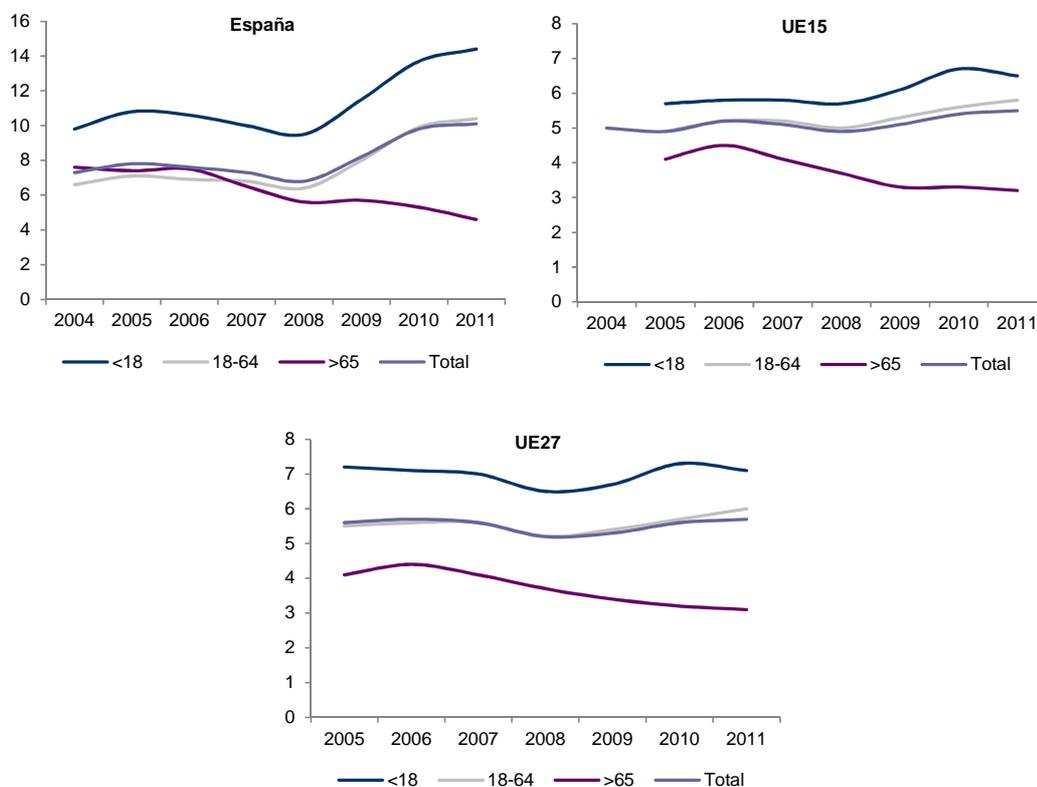


Fuente: EU_SILC de Eurostat. Nota: Las líneas recogen la tasa de pobreza en cada ámbito territorial en % (eje izquierdo). Las barras recogen la ratio existente entre la UE15 y el Estado español (eje derecho).

2.2.2. Mayores tasas de pobreza entre los niños que entre los mayores

Una segunda característica importante en lo que se refiere a las tasas de pobreza es el hecho de que –tanto en la UE, como sobre todo, en España– las tasas de pobreza infantil son superiores a las del conjunto de la población, las personas adultas o, incluso, las personas mayores, consideradas tradicionalmente como un grupo de especial riesgo en relación a las situaciones de pobreza. En efecto, como señalan Ayala y Cantó (2009), “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”. Según estos autores, la población infantil (o, más propiamente, las familias con hijos/as menores a cargo) se beneficiaron en menor medida que el resto de la población del ciclo expansivo que terminó en 2007, de tal forma que en todo el periodo de expansión económica la pobreza en los menores es claramente mayor que en los adultos de entre 18 y 65 años, incrementándose además esta diferencia en el tiempo.

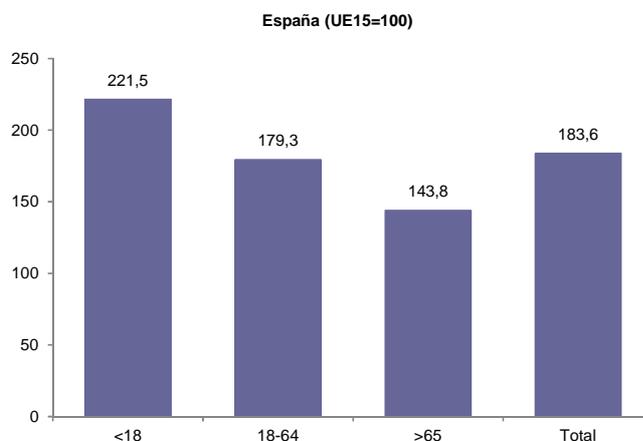
Gráfico 3. Evolución de la tasa de pobreza (40% de la mediana) en España, la UE15 y la UE27 por tramos de edad (2005-2011)



Fuente: EU_SILC de Eurostat.

La anterior serie de gráficos pone dos elementos de manifiesto: en primer lugar, como se ha dicho, el hecho de que en toda Europa las tasas de pobreza son más elevadas entre la población infantil y que, mientras ha tendido a incrementarse como consecuencia de la crisis, en otros grupos, como el de las personas mayores, ha tendido a reducirse. En segundo lugar, los datos ponen de manifiesto que –siendo en todos los países la situación de la infancia más negativa– el diferencial entre Europa y el Estado español es especialmente importante en el caso de la pobreza infantil. Efectivamente, el gráfico siguiente indica las diferencias entre la tasa de pobreza europea (UE15) y la española para los diversos grupos de edad: si entre la población infantil la tasa española equivale al 221% de la europea, entre los mayores de 65 equivale el 143%. Este dato pone de manifiesto con claridad, como se irá viendo a lo largo del informe, en qué medida el sistema español de protección social benefician en mucha mayor medida a las familias formadas por personas mayores o adultas, en detrimento de las familias con hijos/as menores de edad.

Gráfico 4. Diferencia entre la tasa de pobreza de la UE15 y la del Estado español para diversos grupos de edad (2011)



Fuente: EU_SILC de Eurostat.

La misma conclusión se obtiene cuando se analiza la distancia que existe entre las tasas de pobreza infantil, en 2011, y las de los demás grupos de población. En España, la tasa de pobreza de las personas mayores equivale al 31% de la de los menores, y la de los adultos al 72%. En la UE15, las diferencias son menores: la tasa de pobreza de las personas mayores equivale al 49% de la de los menores, y la de los adultos al 89%.

Tabla 2. Diferencia entre las tasas de pobreza infantil y las de otros grupos de edad en España, UE15 y UE27 (2011)

	España	UE15	UE27
<18	100,0	100,0	100,0
18-64	72,2	89,2	84,5
>65	31,9	49,2	43,7
Total	70,1	84,6	80,3

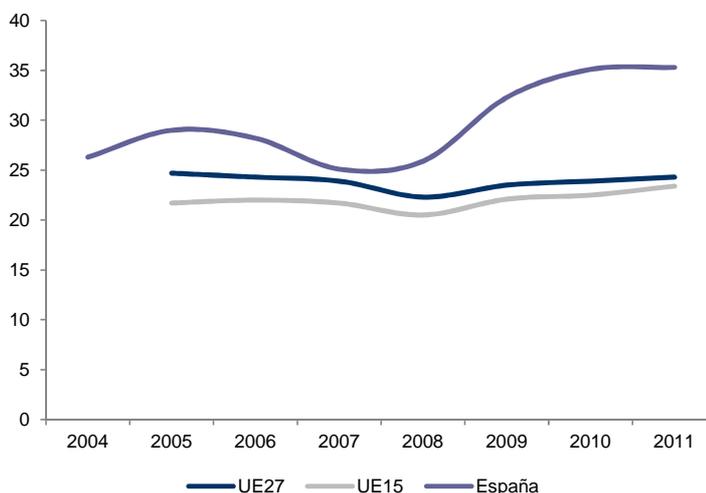
Fuente: EU_SILC de Eurostat.

2.2.3. Pobreza más intensa en el caso de la población infantil, tanto en España como en la UE

Los datos que se han puesto de manifiesto en relación a la incidencia de la pobreza infantil en España y en la UE son extensibles a lo que se refiere a la intensidad de las situaciones de pobreza, utilizando en este caso como umbral de pobreza el 60% del ingreso mediano equivalente. Por una parte, la intensidad de la pobreza infantil es mayor en España que en la UE15 o la UE27, situándose en 2011 el Estado español entre los países con tasas de intensidad más eleva-

das; además, la situación se ha deteriorado en España, como consecuencia de la crisis, en mayor medida que en la media de los países de Europa.

Gráfico 5. Evolución de la tasa de intensidad de la pobreza infantil (40% de la mediana en España, la UE15 y la UE27)



Fuente: EU_SILC de Eurostat.

Como ocurría al analizar las tasas de incidencia de la pobreza, la siguiente tabla indica que la intensidad de la pobreza infantil es en todos los países superior a la pobreza del conjunto de la población, si bien en el caso español la distancia entre la población infantil y el resto de la población es mayor. Del mismo modo, si las tasas de intensidad de la pobreza de los mayores españoles son perfectamente homologables a la de los mayores del resto de la UE, la intensidad de la pobreza infantil en España es mucho mayor que en la UE (un 150% de la correspondiente a la UE15). Nuevamente se observa, por tanto, en qué medida el sistema de protección español se acerca al europeo más en lo que se refiere a la protección de las personas mayores y adultas que en lo que se refiere a la población infantil.

Tabla 3. Tasa de intensidad de las situaciones de pobreza por grupos de edad en España, UE15 y UE27 (2011)

	España	UE15	UE27	España (UE15=100)
<18	35,3	23,4	24,3	150,9
18-64	33,7	25,7	25,8	131,1
>65	16,7	16,4	16,6	101,8
Total	30,8	22,9	23,3	134,5

Fuente: EU_SILC de Eurostat.

2.2.4. Elevadas tasas de pobreza infantil persistente en España, tanto en relación a la UE como a otros grupos de población

La disponibilidad de datos en relación a la persistencia de la pobreza es algo menor que en relación a otros indicadores cuando se recurre a la EU_SILC. Los datos disponibles indican en cualquier caso que la pobreza infantil persistente ha pasado del 2,4% al 5% entre 2007 y 2010, multiplicando la tasa española por 2,5 la tasa correspondiente a la UE15. En este ámbito, sin embargo, como se observa en la tabla, se dan diferencias muy importantes entre la población menor de 18 años y la mayor de esa edad:

- por una parte, ni en España ni en la media de los países de la UE puede decirse que la pobreza persistente de la población adulta haya crecido con claridad; por el contrario, en el caso de los menores el crecimiento ha sido muy importante, especialmente en España
- por otra parte, las tasas de pobreza persistente españolas, para la población de más de 18 años, son relativamente homologables a las europeas, de tal forma que la tasa española equivale al 112% la correspondiente a la UE15. En el caso de la población infantil, la tasa española alcanza, en 2010, el 250% de la que corresponde a la UE15.

Tabla 4. Evolución de la tasa de pobreza persistente en España, UE15 y UE27 entre la población menor de 18 años y la población mayor de 18 años

<18 años	2007	2008	2009	2010
UE27		2,1	2,0	2,8
UE15		1,9	1,8	2,0
España	2,4	3,8	2,9	5,0
España (UE=100)	-	200,0	161,1	250,0
>18 años	2007	2008	2009	2010
UE27		8,3	8,5	9,1
UE15		8,5	8,6	8,8
España	9,5	10,6	10,7	9,9
España (UE=100)	-	124,7	124,4	112,5

Fuente: EU_SILC de Eurostat.

Gradín y Cantó (2009) señalan que una de las razones que explica las mayores tasas de pobreza de las familias con hijos/as en España es la mayor recurrencia de episodios de pobreza en estas familias, derivada de una mayor inestabilidad en sus ingresos. Si bien cabe pensar que la inestabi-

lidad en los ingresos de las familias jóvenes, y por tanto las mayores tasas de pobreza recurrente, es común a todos los países de Europa, España es el país que registra al respecto una tasa más elevada, debido a las características de su mercado de trabajo y el impacto del desempleo y la contratación temporal en las familias con hijos/as de corta edad.

2.2.5. Las tasas de privación material en la infancia se encuentran en España entre las más bajas de la UE

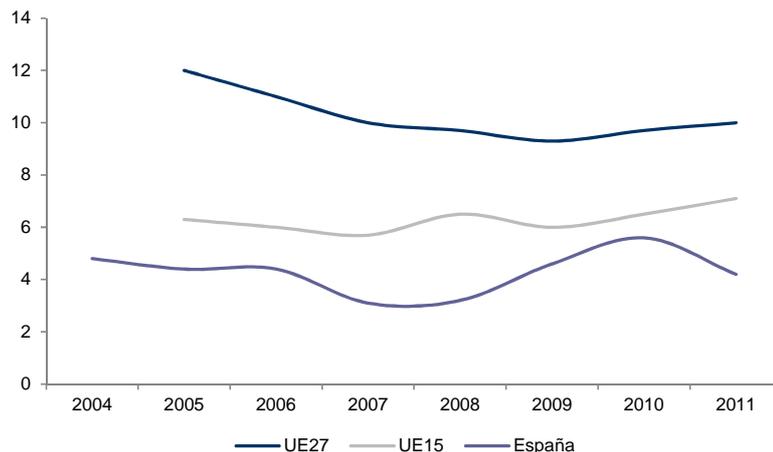
En el punto anterior ya se ha señalado en qué medida resulta conveniente combinar los indicadores de pobreza monetaria con, al menos, los relacionados con la privación material para evitar una mirada sesgada sobre la pobreza infantil. En efecto, los datos que ofrece Eurostat en relación a la privación material severa²⁰ en los distintos grupos de población muestran un comportamiento muy distinto a los indicadores de pobreza monetaria manejados hasta ahora, y permiten un análisis algo más matizado de la cuestión. Las principales ideas que cabe retener en relación a este indicador son las siguientes:

- A diferencia de lo ocurrido con los indicadores de pobreza monetaria, las tasas de privación material entre los menores de 18 años han variado relativamente poco en España durante los años de la crisis;
- Además, la tasa de privación material es en España, entre la población juvenil, más baja que en la UE27 –lo que podría ser esperable, dada la pertenencia a ese grupo de los países del Este–, pero también más baja que en la UE15. De hecho, solo Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Suecia y Finlandia registran para este indicador, en la UE15, valores más bajos en 2011.
- En relación a sus coetáneos europeos, la situación de los niños/as españoles es algo mejor que de los adultos. La tasa de privación material de los adultos españoles equivale a casi dos tercios de la europea, mientras que en el caso de la población juvenil, equivaldría al 59%.

²⁰ Este indicador recoge a las familias que no pueden permitirse por razones económicas acceder a al menos cuatro de los siguientes nueve bienes o servicios: pagar la renta, la hipoteca o las facturas de suministros; mantener la casa en una temperatura adecuada; hacer frente a gastos inesperados; comer carne o proteínas de forma regular; ir de vacaciones; tener un aparato de televisión; tener una lavadora; tener un coche; tener un teléfono.

- Tanto en España como en los países de la UE, las tasas de privación material son entre la población infantil más altas que en los demás grupos de población, pero, por lo general, las diferencias son más reducidas que en el caso de los indicadores monetarios.

Gráfico 6. Evolución de la tasa de privación material severa entre la población infantil en España, la UE15 y la UE27



Fuente: EU_SILC de Eurostat.

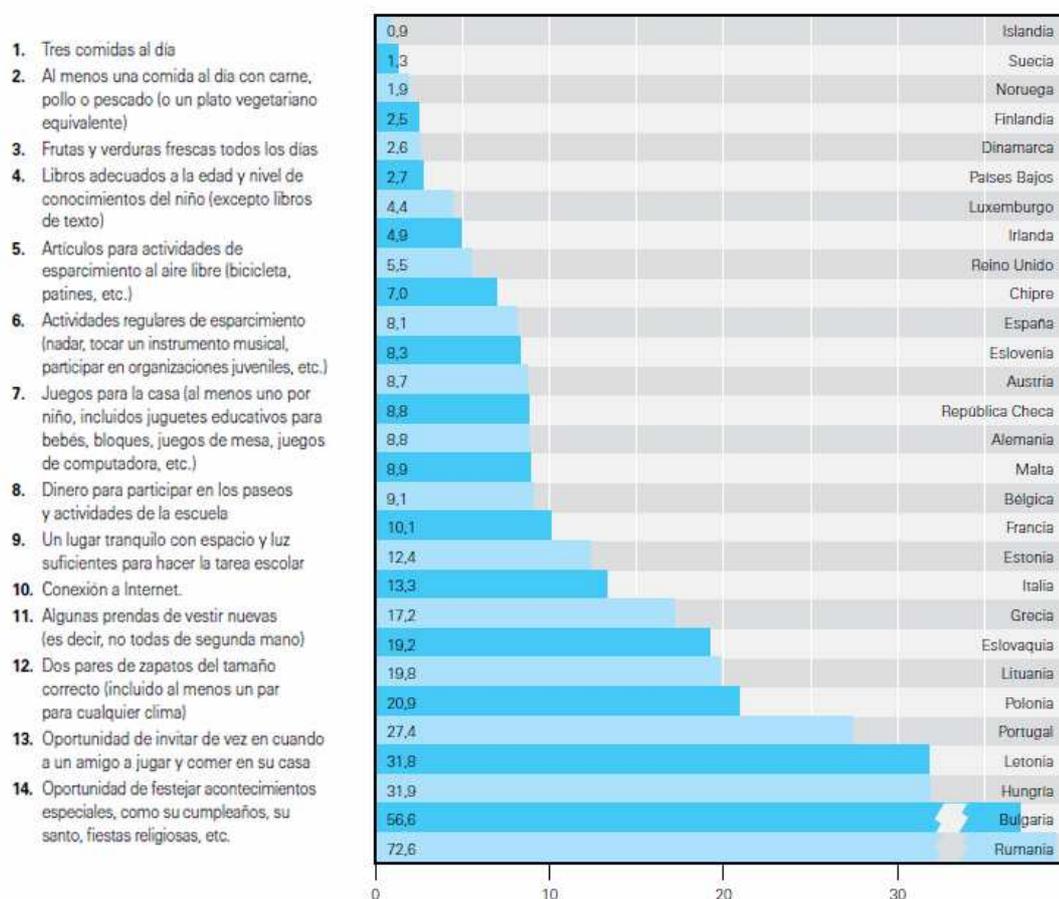
Tabla 5. Tasa de privación material severa en España, UE15 y UE27 por tramos de edad (2011)

	España	UE15	UE27	España (UE15=100)
<18	4,2	7,1	10,0	59,2
18-64	4,1	6,3	8,9	65,1
>65	2,6	4,3	7,2	60,5

Fuente: EU_SILC de Eurostat.

Estos resultados coinciden con los que UNICEF ofrece a partir de una medición específica de la privación infantil, definida como aquellos niños que carecen de dos o más ítems de un listado de catorce, tal y como se ha señalado en el punto anterior. En este caso, con datos para 2009, la tasa de privación infantil española sería del 8,1%, frente a tasas inferiores al 5% en ocho países (Islandia, Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Países Bajos y Luxemburgo) y superiores al 15% en otros nueve (Grecia, Eslovaquia, Lituania, Polonia, Portugal, Letonia, Hungría, Bulgaria y Rumania).

Gráfico 7. Privación infantil. % de niños (de 1 a 16 años) que carece de dos o más de los 14 siguientes elementos debido a que los hogares en los que viven no se lo pueden permitir



Fuente: Bradshaw, 2012. Cálculos basados en EU-SILC 2009.

No debe pensarse, en cualquier caso, que la privación infantil y la pobreza infantil son la misma cosa. Tal y como han demostrado De Neubourg et al. (2012), ni en el conjunto de la UE ni en el Estado español coinciden necesariamente una y otra. Como se observa en la tabla siguiente, en España sólo en el 20% de los casos en los que hay pobreza y/o privación se dan ambas a la vez, afectando esa situación al 5,2% de la población infantil (el 6,4% en Europa). En el 69% de los casos lo que se da únicamente es una situación de pobreza, afectando esas situaciones al 18% de la población infantil y sólo en un 10% de los casos se da privación en exclusiva.

Tabla 6. Solapamiento entre privación infantil y pobreza infantil en España y en la UE (2009)

	Privación sin pobreza	Pobreza sin privación	Pobreza y privación	Pobreza y/o privación	Ni pobreza ni privación
España	2,9	18,4	5,2	26,5	73,5
UE	6,9	12,9	6,4	26,2	73,8
España	10,9	69,4	19,6	100,0	-
UE	26,3	49,2	24,4	100,0	-

Fuente. Elaboración propia a partir de De Neubourg et al. (2012).

2.2.6. El impacto de la crisis en la situación de la población infantil en España y en Europa

Numerosos estudios han hecho referencia en los últimos años al impacto que está teniendo la crisis económica en las tasas de pobreza y, en general, en el bienestar de la población infantil tanto en España como en la UE²¹. En ese sentido, UNICEF considera que si bien a nivel internacional casi no hay datos comparables sobre la evolución de la pobreza infantil como resultado de las dificultades económicas de los últimos años, “es evidente que en todas partes los servicios directos a las familias sufren fuertes presiones, dado que las medidas de austeridad aumentan el número de necesitados y, a la vez, reducen los servicios disponibles. También resulta evidente que lo peor todavía está por llegar”.

No cabe duda, en cualquier caso, de que la crisis está afectando por diversas razones de forma más intensa a las familias con hijos/as que al conjunto de la población. Víctor Renes y Francisco J. Lorenzo (2010) analizan en qué medida ha empeorado en los dos primeros años de la crisis la situación de las familias con hijos. Sus datos confirman que, efectivamente, la situación ha empeorado más en las familias con hijos a cargo: si el 49% de las familias sin hijos aseguran que en el último año su situación ha empeorado, en el caso de las familias con hijos el porcentaje es del 58%. También es mayor el porcentaje de hogares que se consideran muy o bastante afectados por la crisis (60% frente a 45%). Para estos autores, “la crisis está teniendo en los hogares con menores un impacto aún más significativo que en la población general. Este impacto no sólo se refiere a la renta (pobreza relativa) o a indicadores de privación (problemas en cuanto a condiciones de vida), sino también en términos de exclusión social, con una única excepción: la presencia de conflictos graves o de aislamiento dentro del hogar se da en menor medida en los hogares con menores”.

²¹ El Ararteko también ha publicado un informe sobre el impacto de la crisis en la situación de la población infantil en Euskadi (Ararteko, 2013). Los datos referidos a la CAPV se describen en el cuarto Capítulo de este informe.

Por otra parte, Domínguez y González (2012) han puesto de manifiesto que durante la crisis –si bien sus datos se refieren al periodo que va de 2006 a 2009 y no recogen por tanto la segunda fase del periodo recesivo– las familias han reducido sus gastos generales, especialmente en lo que se refiere a ropa, calzado y ocio, aunque también en alimentación y gastos de vivienda. De acuerdo a estas autoras, sin embargo, los recortes no afectan por igual a todas las familias, en la medida en que los hogares con dos salarios –es decir, en los que tanto el padre como la madre trabajan– son capaces de modificar en menor medida sus patrones de consumo. También se observan disminuciones intensas de consumo en los hogares con ingresos inferiores a la media, lo que pone de manifiesto que la crisis no se ha concentrado en todos los grupos sociales por igual y que afecta en mayor medida, ya desde sus inicios, a la población que ya estaba en situación de mayor desventaja.

Junto con los gastos de los hogares, que indudablemente afectan al bienestar de la infancia, estas autoras han analizado el cambio en los patrones de los gastos más directamente relacionados con los niños/as y han hallado que aumenta de manera muy importante el gasto en educación de los niños de 0 a 3 y el gasto en comedor escolar. “Puesto que no hay constancia de un aumento en los precios de este tipo de enseñanza o en el precio de los comedores durante el período que estudiamos –explican las autoras–, parece claro que el aumento del gasto medio familiar se debe a que hay más familias que utilizan este tipo de servicios. Ante la crisis, es posible que los padres pongan en marcha nuevas estrategias laborales que modifican su disponibilidad horaria. Esto puede implicar trabajar más horas, disfrutar de menor flexibilidad laboral, incrementar el trabajo informal, realizar cursos o formarse para entrar o resituarse en el mercado laboral. Estas estrategias aumentarían la necesidad de atención y cuidados infantiles, y al no estar éstos disponibles dentro del sistema de enseñanza pública, las familias tienen que aumentar su gasto en estos epígrafes. Esta interpretación es plausible en una primera fase de la crisis (el período estudiado, 2007-2009); sin embargo, conforme aumenta el desempleo, es posible pensar en un escenario en el que muchas familias no pueden permitirse mantener el gasto que supone la educación de 0-3 años”.

Análisis algo más recientes han puesto de manifiesto con mayor claridad el impacto que la crisis está teniendo en las condiciones de vida de la infancia. En mayo de 2012, UNICEF España publicaba un trabajo en el que se señala que “el incremento de la pobreza en la infancia ha sido significativamente mayor que el del total de la población. Es decir, el impacto de la crisis ha sido más duro en los hogares con niños que en el conjunto de los hogares”. El estudio insiste además en que entre 2007 y 2010 el crecimiento de la pobreza persistente en la infancia ha sido de un 53%.

Según este informe, no sólo el incremento del desempleo y de la pobreza en el trabajo están empujando al alza las tasas de pobreza infantil. “La reducción de salarios en algunas empresas y en las administraciones públicas, así como el incremento de impuestos (tanto directos como indirectos) impacta también de forma desproporcionada en las familias con hijos o con personas a cargo. Ni los salarios, ni la mayoría de los impuestos y tasas (especialmente los indirectos) tienen en consideración la presencia de niños o personas dependientes en el hogar, y por lo tanto no tienen en cuenta el esfuerzo económico adicional que los adultos con hijos soportan. En este contexto, las familias con más miembros ven aún más menguada su capacidad de consumo o de ahorro. De forma complementaria, los incrementos de precios en productos básicos como alimentos, y especialmente en la energía, están suponiendo una carga añadida a los hogares”.

Los responsables de UNICEF citan en ese sentido un estudio de Cruz Roja en Cataluña (Observatori de Vulnerabilitat de la Creu Roja a Catalunya, 2011) que refleja, en forma de testimonios, cuáles son los impactos más graves que están sufriendo estas familias: “Cambios de domicilio forzados por la situación económica, no poder pagar el comedor escolar, no poder comprar la ropa de los niños, la progresiva dependencia de la ayuda de las organizaciones sociales, y también el cambio de perfil de las familias que acuden a ellas. Junto a las familias que ya eran usuarias de los servicios de Cruz Roja hay cada vez más familias consideradas de “clase media” que por primera vez en su vida acuden a este tipo de ayudas. Aun así, no hay que olvidar que la crisis no sólo incorpora a nuevos hogares a la pobreza, sino que ahonda también la precariedad de los que ya estaban en ella”.

2.3. Causas y factores de riesgo

Como se ha señalado al inicio de este capítulo, hablar de la pobreza infantil es hablar de la pobreza en general y, muy específicamente, de la pobreza de las familias con hijos/as. No habría niños y niñas pobres si no hubiera madres y padres pobres. Por ello, lógicamente, las causas y factores de riesgo que subyacen a la pobreza infantil son las mismas que subyacen a la pobreza de las familias y se relacionan, fundamentalmente, con dos elementos: el mercado de trabajo, por una parte, y los sistemas de garantía de ingresos y/o de apoyo a las familias con hijos/as, por otro. Existe en ese sentido un consenso importante a la hora de señalar que la pobreza infantil se debe más al funcionamiento del mercado de trabajo y a la ausencia o ineficacia de las políticas públicas que deberían aliviar este problema, que a factores estrictamente sociodemográficos.

En ese sentido, Luis Ayala y Olga Cantó –dos de los principales expertos en el ámbito de la pobreza infantil en España– mantienen 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”. Para estos autores, en efecto, existe cierto consenso en señalar la realidad laboral y los límites de la intervención pública como principales determinantes de la pobreza infantil en España (Cantó y Ayala, 2009). En el mismo sentido, Sarasa y Luppi (2012) mantienen que “el riesgo de pobreza infantil está en cierto modo asociado al riesgo del conjunto de la población; así, cuanto mayor es la tasa de pobreza de una sociedad, mayor suele ser también la tasa de pobreza infantil; pero esta asociación no es perfecta, en tanto que no todos los regímenes de bienestar protegen con igual intensidad las dos fases del ciclo vital en que los individuos son más dependientes: la infancia y la vejez”.

Con todo, como señala Flaquer (2009), no debe soslayarse la importancia de los factores económicos y demográficos en lo que se refiere a la génesis de las situaciones de pobreza infantil. En ese sentido, este autor hace referencia a dos de las mutaciones que están experimentando nuestras sociedades: el tránsito de una economía industrial a otra postindustrial, especialmente basada en el conocimiento y los servicios, y la evolución de un modelo de familia basado en el sustentador masculino hacia un nuevo modelo emergente, que parte del supuesto de la integración en el mercado laboral de todas las personas adultas.

Pese a que, como acaba de decirse, el impacto y la eficacia de las políticas públicas (o, más bien, su ausencia) puede considerarse como el factor de riesgo esencial en lo que se refiere a las situaciones de pobreza infantil, esa cuestión se analizará en detalle en el tercer capítulo de este informe. En este capítulo se analizan los tres factores sociodemográficos que –de acuerdo a la literatura científica analizada– en mayor medida determinan, tanto en España como en la UE, la incidencia y la intensidad de las situaciones de pobreza infantil: la situación de la familia en relación al mercado de trabajo, la composición familiar y el origen de los padres²². A la hora de interpretar los datos, es importante en cualquier caso tener en cuenta en qué medida los diversos factores que se van a analizar se solapan e interrelacionan mutuamente y no se puede, por tanto, analizar de forma autónoma o independiente.

²² A la hora de analizar los factores individuales que subyacen a la pobreza, UNICEF (2012), hace referencia a los niños en familias con baja intensidad laboral, a aquellos cuyos padres tienen niveles bajos de educación y a los niños de familias inmigrantes. La Comisión Europea (2012) señala igualmente que, junto a la eficacia de la intervención gubernamental, los factores determinantes son las características familiares y la situación laboral de los progenitores. Magadi (2010), en un análisis específicamente centrado en la realidad del Reino Unido, añade la discapacidad parental como un factor de riesgo adicional.

2.3.1. El acceso de los padres (y las madres) al empleo: desempleo y empleo de bajos salarios

Como no podía ser de otra forma, la tasa de pobreza infantil está claramente relacionada con la intensidad laboral del grupo familiar; tanto en la UE como en España, la pobreza infantil crece con claridad a medida que se reduce la intensidad laboral de las familias. En ese sentido, todos los análisis realizados en relación a la pobreza infantil ponen de manifiesto en qué medida cuanto mayor es la vinculación de los miembros del hogar al mundo del empleo, menor es el riesgo de pobreza infantil. A nivel europeo, los niños que viven en hogares en los que no hay personas ocupadas tienen una probabilidad diez veces mayor de padecer situaciones de pobreza en relación a los niños/as que viven en hogares en los que todos los adultos están ocupados.

También los niños/as que viven en hogares con una intensidad laboral del 0,50 (es decir, en los que sólo la mitad de los adultos trabajan o, trabajan ambos, pero a media jornada) registran tasas de pobreza infantil superiores a la media. De acuerdo al estudio sobre la pobreza infantil en la UE realizado en 2010 por la Comisión Europea, sólo los hogares en los que ambos progenitores están empleados disfrutaban de una protección suficiente frente a la pobreza²³ (Comisión Europea, 2010).

Si la situación española se compara con la europea, no parece que comparativamente la situación de las familias con baja o muy baja intensidad laboral sea mucho peor que la de quienes tienen una intensidad media o alta. Ciertamente, las tasas de pobreza de las familias con una muy baja intensidad de empleo (en la que todos los adultos están desempleados o, en el mejor de los casos, realizan una jornada parcial) es elevadísima (56%), pero la diferencia con quienes tienen una intensidad laboral media o alta no es mayor que en el caso europeo. De hecho, la mayor diferencia con Europa se da en lo que se refiere a la incidencia de la pobreza entre los menores que viven en familias que tienen una intensidad laboral normal o incluso alta: en España, casi el 10% de los niños cuyos progenitores están ocupados se encuentran en una situación de pobreza –aun utilizando un umbral estricto, del 40%– frente al 4,2% en la UE15, con lo que la tasa española multiplica por 2,3 la europea.

²³ Así, en el caso español, para 2007, la tasa de pobreza (utilizando el umbral del 60%) era del 8% para los hogares en los que ambos cónyuges trabajan, del 11% en los que uno lo hace a jornada completa y el otro a media jornada, del 36% para los hogares en los que sólo uno de los progenitores trabaja y del 64% en los que ninguno de los progenitores trabaja. Por otra parte, aunque el 12% de los niños españoles pobres pertenece a hogares en los que ambos progenitores trabajan, el 57% son niños que viven en hogares en los que sólo uno de los dos progenitores, generalmente el hombre, trabaja (Comisión Europea, 2010). Esos datos ponen claramente de manifiesto en qué medida el empleo parental y, más concretamente, el empleo de las madres –incluso a media jornada– constituye un factor esencial de protección frente a la pobreza infantil.

Tabla 7. Tasas de pobreza infantil en la población menor de 18 años (umbral del 40%) por intensidad laboral del grupo familiar en la UE15, UE27 y en España (2011)

	Media o alta	Baja	Muy baja	Media o alta/baja	Media o alta/muy baja
EU27	4,8	17,8	30,8	3,7	6,4
EU15	4,2	16,0	28,2	3,8	6,7
España	9,7	24,4	56,6	2,5	5,8
Ratio España/EU15	2,3	1,5	2,0		

Fuente: EU_SILC de Eurostat.

Frente a tasas de pobreza monetaria del 56% como hemos visto, las tasas de privación infantil son en las familias cuyos miembros están desempleados del 33,5% (cuatro veces más altas que entre el conjunto de la población infantil). Se trata, como ocurría para el conjunto de la población infantil, de una tasa relativamente baja en el panorama europeo, donde países como Bélgica, Alemania, Austria o Francia registran tasas de privación material infantil, entre los menores con progenitores desempleados, superiores al 40% (Centro de Investigación Innocenti, 2012).

Desde el punto de vista del mercado laboral, el desempleo no explica por tanto, por completo, el fenómeno de la pobreza infantil, que se relaciona de forma muy clara con el fenómeno de los trabajadores pobres²⁴. De hecho, como señala Flaquer (2010) en los países europeos se aprecia una fuerte asociación entre las tasas de riesgo de la población infantil y las tasas de riesgo de la población ocupada, lo que sugiere que una parte importante de los padres de niños pobres podrían ser trabajadores de bajos ingresos.

De acuerdo a los datos de Eurostat, la pobreza laboral afecta en España al 14,4% de los hogares con menores a cargo en los que al menos hay una persona ocupada. En el caso de las familias sin menores a cargo, la tasa es del 9,6% y en el caso de las familias monoparentales del 21,9%. La tabla siguiente indica, por una parte, que en España la pobreza laboral de las familias con hijos equivale al 147% de la media de la UE15, mientras que en el caso de las familias sin hijos la tasa es algo más parecida a la media europea. Es también España el país en el que la diferencia entre familias con hijos y sin hijos en lo que se refiere a la incidencia de la pobreza laboral es mayor.

²⁴ Para Ayala y otros (2003), la creciente apertura del abanico salarial, además de provocar el aumento de la desigualdad de la renta, ha dado lugar a un progresivo deterioro de la situación de los trabajadores que perciben salarios más bajos, hasta el punto de que sus retribuciones quedan por debajo de los umbrales de pobreza establecidos oficialmente. En consecuencia, los trabajadores de bajos salarios han pasado a convertirse en la mayoría de los países de la OCDE en un grupo de riesgo en los estudios de pobreza. Efectivamente, la población pobre española está compuesta por parados, inactivos y, sobre todo, trabajadores de bajos salarios y, de hecho, son los bajos salarios —junto a la elevada inactividad de las mujeres de las familias trabajadoras— lo que, a juicio del profesor de la UPF Sebastia Sarasa, explica la elevada prevalencia de la pobreza en España (*Hilero Eguneratu*, n.º 60).

Tabla 8. Tasa de incidencia de la pobreza laboral por tipo de hogar en la UE27, UE15 y en el Estado español (2011)

	Hogares con hijos	Hogares sin hijos	Monoparentales	Con hijos/ sin hijos
EU27	10,9	7,1	19,5	1,5
EU15	10,1	7,0	19,7	1,4
España	14,9	9,6	21,9	1,6
España (UE15=100)	147,5	137,1	111,2	

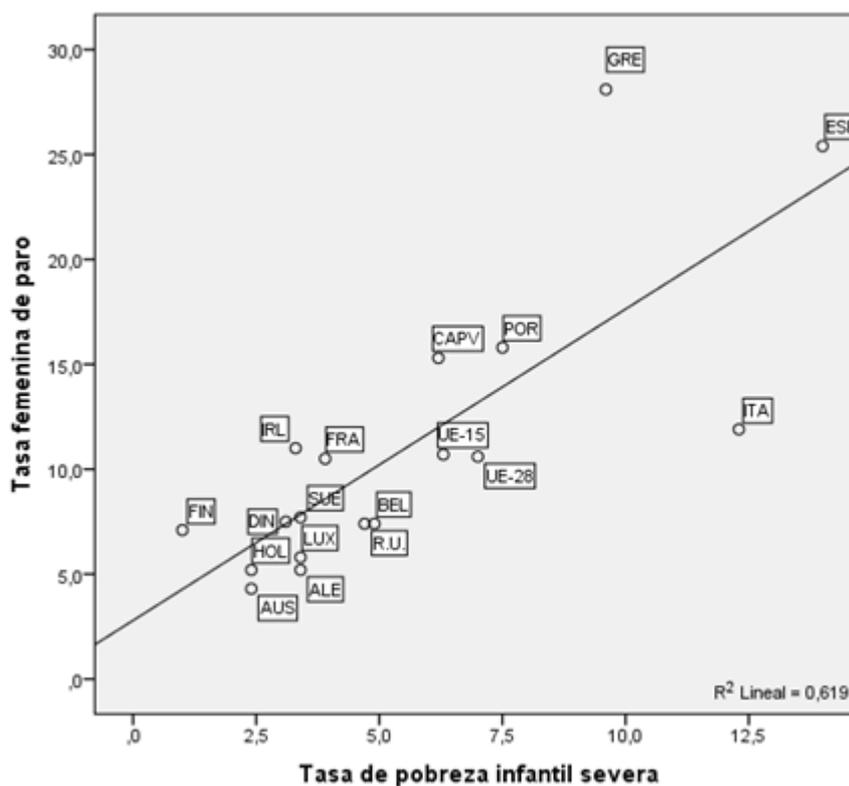
Fuente: EU_SILC de Eurostat.

Junto a los bajos salarios, la inactividad laboral femenina es otro de los elementos que relacionan la pobreza infantil con la inactividad laboral. Para Flaquer, en efecto, “en un escenario de crecimiento de la diversidad familiar, en parte propiciada por la emergencia de un nuevo modelo, cuando la familia de dobles ingresos se convierte en el referente del nivel de vida medio, aquellos hogares que sólo disponen de un salario, especialmente si es bajo, tienen una mayor probabilidad de caer en una situación de pobreza. Así, los hogares biparentales con un solo sustentados o lo monoparentales sin otras personas, en términos medios, suelen presentar una incidencia mucho más alta de riesgo de pobreza”. En el mismo sentido, Esping-Andersen (2004) mantiene que el ciclo vital de las mujeres se ha «masculinizado» en lo referido al logro educativo y cada vez más, también, en lo que tiene que ver con su acceso y continuidad en el trabajo. “Y, estén o no forzosamente dedicadas a su carrera, lo cierto es que sus sueldos son cada vez más necesarios para los ingresos familiares. De hecho, el nuevo compromiso de las mujeres con el trabajo debe ser considerado tanto un beneficio social (ya que un máximo empleo femenino es condición *sine qua non* en sociedades envejecidas), como un hecho crucial para el bienestar familiar (debido a que las ganancias masculinas resultan cada vez más insuficientes para evitar la pobreza)”

De hecho, para este autor, “el empleo femenino de por vida es la clave de cualquier equilibrio de bienestar futuro. Es el remedio más efectivo contra la pobreza familiar; el desequilibrio demográfico venidero necesita que la oferta de trabajo femenina sea movilizadada tanto como sea posible; la sostenibilidad en el largo plazo de las finanzas del Estado del Bienestar depende de la tasa de empleo femenino; el dinamismo de los trabajos de servicios depende mucho de las mujeres que abandonan sus roles tradicionales de amas de casa. Aquellos países que fracasan en la armonización adecuada del empleo femenino y la familia se encontrarán a sí mismos con desequilibrios realmente importantes en las décadas futuras” (Esping-Andersen, 2002).

Estos argumentos se confirman si se tiene en cuenta la clara relación que existe, en todos los países de Europa, entre desempleo femenino y pobreza infantil. En efecto, el gráfico siguiente recoge la posición que ocupan los diferentes países de Europa en relación a ambas cuestiones y pone de manifiesto que existe una correlación significativa entre las tasas de pobreza severa en la infancia y las tasas de desempleo femenino (también se observan correlaciones significativas entre las tasas generales de desempleo y la pobreza severa, y entre las tasas de desempleo, general y femenino, y la pobreza relativa, si bien la asociación más clara se produce entre pobreza severa y desempleo femenino. Obviamente, el gráfico no establece una relación causal entre ambos fenómenos –ambos resultados podrían ser consecuencia de una tercera variable ajena a este análisis– pero sí pone de manifiesto que, allí donde el desempleo femenino es menor, las tasas de pobreza infantil también lo son.

Gráfico 8. Pobreza infantil severa y desempleo femenino en los países de la UE y en la CAPV (2011)



Fuente: La tasa de paro, total y femenina, se ha extraído de la EU Labour Force Survey (EU-LFS), de Eurostat y los datos corresponden al año 2012. En el caso de la CAPV la fuente utilizada ha sido la Encuesta de Población Activa de INE DE 2012. Las tasas de pobreza corresponden, para la CAPV, a la EPDS de 2012 y para la UE a la EU_SILC de 2011.

2.3.2. La composición familiar

Pese a la importancia, como se ha dicho, de la posición familiar en el mercado de trabajo y, como se verá, del papel del sistema de protección social, es también evidente el papel que las diversas composiciones familiares juegan en relación a la pobreza infantil. La tabla siguiente recoge las tasas de riesgo de pobreza (40% de la mediana) para el conjunto de la población, y para diversas composiciones familiares, en la UE27, en la UE15 y en España. Los datos indican, por una parte que las tasas de pobreza de las familias monoparentales y las numerosas son, en ambos casos, más elevadas que las correspondientes al conjunto de la población.

Tabla 9. Tasas de pobreza (umbral del 40%) por tipo de grupo familiar en la UE15, UE27 y en España (2011)

	Total	Familias monoparentales	Familia numerosas	Ratio mono/total	Ratio num/total
EU27	5,7	10,4	7,5	1,8	1,3
EU15	5,5	10,2	5,9	1,9	1,1
España	10,1	18,8	23,5	1,9	2,3
Ratio España/UE15	1,8	1,8	4,0	-	-

Fuente: EU_SILC de Eurostat.

La situación española es, sin embargo, de los tres ámbitos territoriales analizados, la más negativa, especialmente en lo que se refiere a las familias numerosas. Por una parte, si en el conjunto de la población (y entre las familias monoparentales) la tasa de pobreza española multiplica por 1,8 la correspondiente a la UE15, en el caso de las familias numerosas lo hace por cuatro, con tasas del 23,5%, frente al 5,9% (muy similar a la del conjunto de la población) en la UE15. El mismo efecto se observa en la última columna: si en la UE15 la tasa de pobreza de las familias numerosas multiplica apenas por 1,1 la del conjunto de la población, en España lo hace por 2,3. En el caso de las familias monoparentales, las tasas de pobreza son también en España más elevadas pero, en un primer análisis, la diferencia es similar a la que se produce en el resto de la UE. Desde el punto de vista de la privación material, la tasa entre las familias monoparentales españolas es del 15,3%, casi el doble de la que corresponde al conjunto de las familias, pero inferior a la que se registra en países europeos más ricos y políticas sociales más desarrolladas, como Francia, Alemania, Austria o Bélgica.

En cualquier caso, no sólo la composición familiar incide en el riesgo de pobreza infantil. La edad de los progenitores, por ejemplo, también lo hace. De acuerdo a la Comisión Europea (2008), los niños cuyos padres tienen menos de 30 años padecen un riesgo de pobreza mucho mayor que los que viven con padres de más edad (el 27% cuando la madre tiene menos de 30

años, frente al 19 % cuando la edad de la madre está comprendida entre 30 y 39 años, y el 16% cuando su edad está entre 40 y 49 años). Ello se debe al hecho de que los padres jóvenes suelen tener menores ingresos que los de más edad, en la medida en que las rentas procedentes del trabajo aumentan gradualmente con la edad hasta llegar al máximo a alrededor de los 55 años. Además, los jóvenes son los que más frecuentemente carecen de empleo. El nivel educativo de los padres también influye en el riesgo de pobreza debido a que afecta a la situación laboral y económica de los padres, así como a las posibilidades específicas de que sus hijos logren buenos resultados en los estudios. En el 30% de los casos de niños pobres, ninguno de los padres posee titulación de enseñanza secundaria (frente al 16% en el caso de todos los niños). Si bien los datos de este estudio son referentes a 2007, cabe pensar que la incidencia de estos factores de riesgo se mantiene, o se ha incrementado debido a la crisis, en los últimos años.

2.3.3. *La nacionalidad de los progenitores*

Eurostat no aporta en su banco de datos información desagregada en relación a las tasas de pobreza monetaria de los niños y niñas que viven en hogares encabezados por personas inmigrantes, debido al escaso tamaño muestral de las estadísticas que utiliza. A partir de los datos de Bradshaw (2012), puede estimarse en cualquier caso que (utilizando el umbral del 50% de la mediana), la tasa de pobreza de los niños inmigrantes era en 2009 del 27%, frente al 13% de los hijos/as de progenitores autóctonos. Datos algo más antiguos, referentes a 2007 y basados en el umbral de pobreza del 60%, confirman en qué medida los hijos/as de familias de origen inmigrante experimentan un riesgo de pobreza mucho más elevado que los de origen autóctono. En el caso español, por ejemplo, la tasa de riesgo de pobreza de la población infantil inmigrante alcanza el 50%, mientras que en el caso de los niños/as de origen español sería del 21%. Ello se debe, de acuerdo a diversos estudios, tanto a la relación de sus progenitores con el mercado de trabajo (con mayores tasas de desempleo y, sobre todo, de empleo de bajos salarios), como al mayor tamaño que por término medio tienen estas familias (Comisión Europea, 2010).

Los datos relativos a la privación infantil, obtenidos del estudio monográfico realizado por UNICEF en 2012, indican por otra parte datos de gran interés, desde el punto de vista español, en la medida en que rompen la tendencia apuntada hasta ahora, según la cual las tasas de privación infantil son en España menores que en la mayor parte de los países de la UE. En el caso de los niños inmigrantes, la situación es diferente y la tasa de privación –del 19,4%– se sitúa, a diferencia de lo que ocurre con el conjunto de la población infantil, entre las más elevadas de la UE.

Tabla 10. Índice de privación de la población infantil de origen inmigrante en diversos países de la UE (2009)

Países	Índice de privación en niños de familias migrantes	Países	Índice de privación en niños de familias migrantes
Suecia	2,7	Estonia	16,6
Irlanda	3,1	Alemania	16,7
Noruega	3,4	Austria	17,9
Islandia	3,6	República Checa	18,8
Luxemburgo	5,0	España	19,4
Reino Unido	7,4	Bélgica	19,6
Países Bajos	7,8	Francia	20,5
Dinamarca	7,9	Italia	23,7
Malta	10,1	Letonia	28,9
Finlandia	11,8	Lituania	31,5
Chipre	14,4	Portugal	33,6
Eslovenia	15,5	Grecia	42,2

Fuente: Centro de Investigación Innocenti, 2012.

2.4. ¿Por qué actuar contra la pobreza infantil? El impacto de la pobreza en las condiciones de vida, los niveles de integración social y las expectativas vitales de los niños/as

Aunque sea una medida imperfecta del bienestar, es evidente que la pobreza infantil tiene implicaciones en el bienestar y en la calidad de vida de los niños y niñas. Crecer en una situación de pobreza limita las posibilidades de desarrollo personal, tiene consecuencias a largo plazo para el desarrollo y el bienestar infantil, e incrementa el riesgo de experimentar a su vez situaciones de exclusión y desempleo en la edad adulta (Hoelscher, 2004).

Efectivamente, como recuerdan Domínguez y González (2012), la experiencia de la pobreza en la infancia, aunque sea de manera transitoria, tiene un impacto importante a largo plazo en el desarrollo del menor. La literatura científica consultada ha puesto de manifiesto con claridad cuál es el impacto que, en el corto, el medio y el largo plazo tiene para los niños y las niñas el hecho de vivir en una situación de pobreza o de privación material. En ese sentido, Renes y Lorenzo (2009) han sintetizado en el siguiente cuadro los riesgos que implican las situaciones de exclusión social en la infancia, diferenciando cada uno de los ejes en los que subdividen estas situaciones.

Gráfico 9. Situaciones de exclusión y riesgos en los hogares con menores

<p>ECONÓMICO</p> <p>Desempleo Inactividad económica Parados desanimados (OCDE) Empleo precario</p>	<p>▶ Ingresos insuficientes Privación Desplazamientos territoriales Deterioro de las relaciones en el hogar</p>
<p>POLÍTICO</p> <p>No escolarización Abandono escolar Fracaso escolar Barreras culturales (población inmigrante) Acceso a la vivienda Infravivienda o vivienda en estado precario Condiciones adecuadas de habitabilidad Protección social insuficiente Acceso a los servicios sociales</p>	<p>▶ Futuro laboral Desarrollo de capacidades culturales Afección sobre el estado de salud (humedades, temperatura...) Afección sobre el desarrollo psicológico (falta de seguridad, hacinamiento...) Afección sobre las relaciones familiares (falta de intimidad, visualización de conflictos...) Concentración territorial de problemáticas</p>
<p>SOCIAL-RELACIONAL</p> <p>Fragilidad relacional Conflictos familiares Malos tratos físicos Malos tratos psicológicos Menores institucionalizados</p>	<p>▶ Falta de afecto y de atención a los menores Abandono físico y/o afectivo Aprendizaje adquirido de cara a la vida adulta Afección sobre los procesos de socialización Afección sobre el bienestar corporal Víctimas indirectas por presencia Abandono del hogar familiar Afección sobre el desarrollo de recursos y capacidades propias</p>

Fuente: Renes y Lorenzo, 2010.

En este epígrafe se resumen, de forma muy somera, los principales resultados de las investigaciones realizadas en nuestro entorno en relación al impacto de la pobreza infantil. Se diferencian, por una parte, el impacto en el corto plazo, es decir, en las condiciones de vida durante la infancia y, en el medio y largo plazo, el impacto en cuestiones como la salud, las habilidades cognitivas o los resultados en términos de inserción laboral, así como los datos que existen en relación a la transmisión intergeneracional de la pobreza.

2.4.1. Impacto en las condiciones de vida: el aquí y el ahora

El Observatorio de la Vulnerabilidad de Cruz Roja de Cataluña acaba de hacer públicos los datos de su cuarto informe anual, en el que se pone de manifiesto en qué medida las familias en situación de pobreza –o, al menos, las que recurren a sus servicios– hacen frente a carencias muy importantes, que ponen en riesgo el desarrollo socioeducativo de estos menores (El Periódico, 30 de enero de 2013). De acuerdo a la información facilitada por esta entidad, para el cual

se encuestó a 737 familias con hijos/as beneficiarios de los servicios de ayuda de Cruz Roja durante 2012. El informe señala que un 70,3% de las familias encuestadas no pueden garantizar que sus hijos coman alimentos frescos, verdura, pescado o frutas, o darles carne o pescado dos veces a la semana, lo que hace que el comedor escolar sea ya no un instrumento para la conciliación familiar como era antes, sino una necesidad. Sin embargo, el 38% de esas familias no puede hacer frente a los pagos del comedor escolar.

En lo que se refiere a las oportunidades educativas de estos menores, el informe indica que ocho de cada diez familias no pueden facilitar a sus hijos todo el material que necesitan para ir a la escuela, un 60% no pueden disponer de todos los libros de texto y un 34,4% de los encuestados reciben ayudas públicas para la escolarización de sus hijos, aunque en una menor proporción que en cursos anteriores. Además, un 50% de las familias no puede pagar la cuota del AMPA, un 52% no puede sufragar actividades extras en horario lectivo, un 79% no hace actividades extraescolares, y un 77,7% no ha podido cubrir todas las necesidades de escolarización de sus hijos. Un 76,6% de las familias consideran que esta situación afecta al resultado escolar de sus hijos y un 77,1% que está afectando a la dignidad y a los sentimientos de los menores. Finalmente, el estudio revela que 18,5% de los niños de las familias encuestadas viven en hogares que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad, ya sea porque no tienen suministros básicos de agua, luz o electricidad, viven en caravanas o en habitaciones realquiladas. Para los responsables de la entidad, el agravamiento de la situación de pobreza infantil –que en Cataluña afecta al 26,4% de los menores–, “está provocando una situación de desigualdad de oportunidades en las aulas, hará aumentar el fracaso escolar y está generando situaciones que afectan a la dignidad de los menores²⁵”.

En el Capítulo 4 se recogen, de forma detallada, los datos de la EPDS y la EDDS en relación al impacto diferencia de la pobreza en los niños y niñas de la CAPV en cuanto a sus condiciones de vida y sus niveles de integración social y escolar.

2.4.2. Impacto a medio y largo plazo en las oportunidades vitales

El impacto de la pobreza en la infancia va más allá, en cualquier caso, de lo que se podrían considerar dificultades momentáneas o transitorias. Sin duda, el sufrimiento que estas carencias

²⁵ Desde una perspectiva más cualitativa, un estudio realizado en Cataluña analiza el impacto en la vida diaria de los niños y niñas de la falta de una vivienda estable (Plujá 2011). El informe refiere efectos negativos de toda índole, como la falta de espacio vital para el crecimiento (que dificulta desde el desarrollo psicomotriz hasta la posibilidad de hacer los deberes), interacciones inadecuadas entre niños/as y adultos/as, derivadas de la necesidad de compartir hasta los espacios y momentos más íntimos, falta de seguridad, o los problemas que se derivan de una movilidad constante. La precariedad residencial tiene también para estos niños un efecto en términos de salud, problemas para dormir, trastornos emocionales, etc.

generan en el día a día de estos niños y niñas supone en sí mismo un problema social de la máxima gravedad. Quizá, sin embargo, lo más grave sea el impacto que estas situaciones tienen a medio y largo plazo en el desarrollo cognitivo, educativo y emocional de estos niños/as, y que se traducen en una reducción de oportunidades y, por tanto, de derechos.

Efectivamente, tal y como recuerdan Domínguez y González (2012), diversos estudios apuntan a que “a los tres años de edad del menor ya se detectan diferencias significativas en el desarrollo cognitivo, social y emocional de los niños/as en función de su origen social (nacidos en familias pobres o acomodadas); diferencias que se acentúan a los cinco años y se atribuyen en parte a las desigualdades de partida en su atención y cuidado durante los primeros años de vida”. Efectivamente, son muchos los estudios, fundamentalmente británicos (realizados por tanto en un contexto socioeconómico distinto al nuestro), que ponen de manifiesto en qué medida la pobreza afecta a medio y largo plazo a la salud y al desarrollo cognitivo, educativo y emocional de los niños que viven en esa situación. Para Ayala (2011), la magnitud de estos efectos negativos es mayor cuanto más largos y severos son los episodios de pobreza y cuanto más pequeños sean los niños que viven estas situaciones.

En 2001, Ermisch, Francesconi y Pevalín publicaron a instancias del Departamento de Empleo y Pensiones británico una investigación en la que analizaban desde una perspectiva longitudinal y a partir de una muestra de 1.600 adolescentes y 1.800 jóvenes el efecto de la pobreza infantil sobre una serie de dimensiones o resultados de calidad de vida. Los resultados del estudio indican que la pobreza infantil tiene numerosos efectos negativos ya en la adolescencia, independientemente del indicador de pobreza que se utilice y de posibles características individuales que pudieran influir en esos resultados. Entre los efectos identificados, destacan los relacionados con la autoestima y con unas menores expectativas educativas (que, además, se materializan en la práctica pocos años después con tasas de abandono escolar más elevadas). Estos efectos se mantienen en la entrada a la edad adulta: los jóvenes que crecieron en familias pobres (o con índices elevados de desempleo, puesto que pobreza y desempleo generan un impacto similar en el estudio) abandonan antes el hogar familiar, registran resultados educativos claramente peores (especialmente entre los chicos), tienen mayores posibilidades de estar desempleados (especialmente en los casos en los que la pobreza ha sido persistente), y tienen mayores posibilidades de embarazos precoces.

En 2007, un amplio estudio longitudinal sueco (Backman et al., 2007) analizó la trayectoria vital durante 50 años de algo más de trece mil niños/as nacidos en 1953 en el área de Estocolmo. Los datos del estudio ponen de manifiesto que la experimentación de situaciones de pobreza persistente en la familia de origen y la entrada en situaciones de pobreza durante la adolescencia se

relacionan estadísticamente con mayores posibilidades de exclusión tanto en los primeros años de la vida adulta como durante la madurez. De acuerdo a los datos del estudio, buena parte de los efectos de la pobreza infantil a largo plazo aparecen mediados por tres factores: el consumo de drogas, la implicación en actividades delictivas y el nivel educativo a los 25 años. El estudio también pone de manifiesto sin embargo que muchas de las situaciones de exclusión en los primeros años de la vida adulta que parecen determinados por la experiencia de la pobreza en la infancia revierten en la madurez, en la medida en que se consiguen acumular una serie de recursos educativos y familiares.

Posteriormente, y coincidiendo con el debate suscitado en el Reino Unido en torno a la elaboración de la Ley contra la pobreza infantil, Griggs y Walker (2008) realizaron para la Joseph Rowntree Foundation una completa revisión de la literatura científica publicada en relación a esta cuestión²⁶. De acuerdo a estos autores:

- Los niños nacidos en familias de bajos ingresos tienen más posibilidades de presentar problemas en la fase natal y perinatal (nacimientos prematuros, bajo peso al nacer, etc.) y tienden a tener más complicaciones de salud durante la infancia y la adolescencia; las tasas de mortalidad infantil son más altas entre los niños/as que viven en una situación de pobreza.
- Hay evidencias que apuntan a que existe cierta relación entre la pobreza infantil y una mayor prevalencia de los problemas de salud mental en la adolescencia y en la edad adulta, así como un peor desarrollo cognitivo.
- Existen evidencias claras y abundantes que vinculan la pobreza infantil con peores resultados educativos, en la medida en que el contexto familiar resulta el principal predictor del éxito educativo.
- También está demostrada la vinculación entre la pobreza infantil y tasas de empleabilidad más bajas en la vida adulta, así como la estrecha relación que existe entre la pobreza infantil y la calidad del empleo al que se accede en el futuro. Los jóvenes que han crecido en familias pobres –señalan los autores– tienen más posibilidades que sus compañeros más acomodados de estar desempleados o de trabajar en ocupaciones menos cualificadas y peor pagadas.

²⁶ Es importante tener en cuenta, al valorar estos datos, que la mayor parte de las investigaciones revisadas por estos autores son de origen anglosajón y que el impacto de la pobreza en los ámbitos analizados no necesariamente se da de la misma forma en contextos socioeconómicos y culturales distintos.

- La revisión realizada no halló, sin embargo, evidencias claras que demostraran la existencia de una relación entre la pobreza infantil y la posibilidad de verse implicado en el futuro en actividades delictivas, aunque sí resultan obvias las relaciones entre pobreza infantil y determinados problemas de conducta: comportamientos de riesgo, absentismo escolar, etc. Los autores descartan igualmente que exista una relación causal entre pobreza infantil y consumo de drogas, pero consideran que sí existen evidencias en lo que se refiere a la vinculación entre suicidio y pobreza, debido fundamentalmente a la mayor prevalencia de problemas de salud mental que desarrollan las personas que han crecido en situaciones de pobreza.
- Tampoco hay pruebas claras que relacionen pobreza infantil y malas relaciones familiares. Si bien es cierto que la pobreza afecta la capacidad de los progenitores para gestionar las situaciones problemáticas, estresantes o de tensión, señalan los autores, la evidencia sobre el impacto de la pobreza en las capacidades parentales dista de ser clara y contundente. Lo que sí está claro, añaden, es que los propios padres y madres consideran que la pobreza afecta a su capacidad como tales.
- La pobreza infantil se relaciona igualmente con mayores posibilidades de monoparentalidad y de embarazos precoces y no deseados en el futuro, que a su vez constituyen factores claros de riesgo para la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- La pobreza infantil afecta igualmente a la autoestima y la capacidad relacional de los niños y diversos estudios prueban que existe una relación entre pobreza infantil y menores niveles de satisfacción vital en el futuro.

Para Griggs y Walker, la revisión realizada pone de manifiesto que las consecuencias de la pobreza infantil son graves, amplias y multidimensionales. Los elementos que se asocian a la pobreza –bajos ingresos, privación material, entornos urbanos y escolares desfavorecidos, estrés parental y exclusión social– se combinan y generan un impacto claro, a corto y largo plazo, en las oportunidades vitales de los niños y niñas que han experimentado estas situaciones, especialmente cuando se trata de episodios de pobreza continuos o persistentes.

Con posterioridad a esa revisión, se han publicado nuevos estudios, sobre todo en el Reino Unido, que confirman el impacto de la pobreza infantil en el desarrollo socioemocional de los niños y niñas pobres:

- Dearden, Sibieta y Sylva (2011) han demostrado que existen grandes diferencias en cuanto a desarrollo cognitivo y socioemocional entre niños que provienen de entornos socioeconómicos aventajados y desaventajados ya a la edad de tres años, y que esas diferencias se amplían a la edad de cinco años. En el estudio se identificaron diferencias importantes en lo que se refiere a la salud y el bienestar de los niños/as y de sus madres (bajo peso al nacer, depresión maternal, menos tendencia a la lactancia materna), la interacción entre el niño y la madre, el contexto educativo del hogar, los estilos y normas parentales o las fórmulas de cuidado infantil. Para los autores, es sobre todo el contexto de apoyo educativo familiar el que explica un menor desarrollo cognitivo, si bien parece claro que también intervienen otros elementos diferentes de la situación socioeconómica. Las diferencias en el desarrollo socioemocional se relacionan, por su parte, con las diferencias en los patrones de cuidado infantil.

- Dikerson y Popli (2012) han analizado la relación que existe entre pobreza persistente y en el desarrollo cognitivo en los primeros años de la infancia. En su estudio hallaron diferencias estadísticamente significativas, neutralizado el efecto de otras posibles causas, en las pruebas realizadas a los tres, los cinco y los siete años. La persistencia de la pobreza, añaden, tiene un efecto acumulativo en su desarrollo cognitivo, y supone una reducción del al menos un 10% en los test de desarrollo cognitivo en relación a los niños que nunca han experimentado situaciones de pobreza, incluso cuando se neutralizan otros posibles factores relacionados con el contexto familiar y educativo.

2.4.3. *La transmisión intergeneracional de la pobreza*

La revisión de la literatura realizada por Griggs y Walker confirma la existencia de un efecto de transmisión intergeneracional de la pobreza, en la medida en que la pobreza se transmite de generación en generación y son pocos los niños/as crecidos en familias pobres que consiguen, en la fase adulta, superar esa situación. Obviamente, la cuestión de la transmisión intergeneracional de la pobreza depende en gran medida de factores socioeconómicos y culturales específicos de cada país y de la movilidad social ascendente que puede existir en cada país. El Estado español, en cualquier caso, no es ajeno al fenómeno de la transmisión intergeneracional de la pobreza, tal y como ha puesto de manifiesto en un reciente estudio el INE.

Para Ayala (2011), los indicadores agregados de movilidad, que resumen el tránsito en el largo plazo desde diferentes posiciones en la escala de rentas a otras, no son en el Estado español

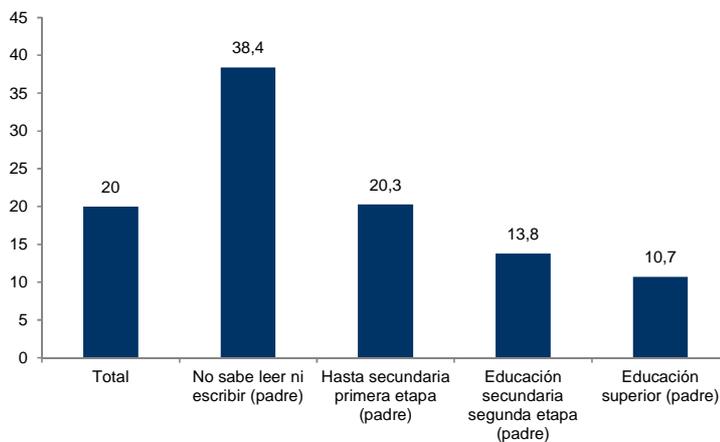
sustancialmente diferentes de los de otros países europeos²⁷. Sin embargo, mientras que existe una notable movilidad en los grupos bajos de renta hasta la zona media de la distribución, con transiciones tanto ascendentes como descendentes, la movilidad desde los grupos medios de renta hacia arriba es muy inferior a la de otros países. A su juicio, por tanto, a los problemas de desigualdad de ingresos, fuertemente enquistados en la estructura social, se añaden también los de desigualdad de oportunidades, resultando las trayectorias vitales de los ciudadanos españoles más dependientes del origen familiar que lo que sucede en otras sociedades.

Las consideraciones de Ayala tienen un respaldo empírico claro. La Encuesta de Condiciones de Vida del INE incluye de forma periódica un módulo relativo a la transmisión intergeneracional de la pobreza. De acuerdo a los datos del INE, el hecho de experimentar en la actualidad situaciones de pobreza está estrechamente relacionado con el nivel educativo, la ocupación, la nacionalidad o el tipo de hogar en el que crecieron estas personas. El estudio no identifica a las personas que crecieron en situaciones de pobreza, pero sí analiza las tasas actuales de pobreza de la población en función de una serie de características de sus familias de origen, hallando en casi todos los casos relaciones claras entre la nacionalidad, el tamaño, la ocupación o el nivel educativo de la familia con la situaciones de pobreza en la actualidad.

Así, por ejemplo, si entre los hijos/as de personas con educación superior la tasa de pobreza es en 2011 del 10%, y en el conjunto de la población, del 20%, entre los hijos de padres analfabetos la tasa es de casi el 40%. De hecho, si en el conjunto de la población los hijos/as de padres analfabetos constituyen menos del 5% de la población, entre la población pobre casi el 10% proviene de una familia en la que el padre no sabía leer ni escribir.

²⁷ De hecho, de acuerdo a los datos de la OCDE, España estaría entre los países que registran en ese sentido una peor situación, medida en función de la elasticidad de ingresos intergeneracional. Si bien Francia, Italia, USA o Reino Unido registrarían una situación peor, países como Dinamarca, Austria, Noruega, Finlandia, Canadá y Suecia estarían en mejor situación al respecto. La movilidad intergeneracional se relaciona en ese sentido claramente con las tasas de desigualdad de cada país, salvo en algunos casos aislados, como Francia, o, en sentido contrario, Australia y Canadá (OCDE, 2009).

Gráfico 10. Tasa de pobreza de la población de 25 a 59 años en función del nivel educativo del padre (2011)



Fuente: ECV, INE 2011. Nota: La tasa de pobreza se calcula a partir del umbral del 60%.

Lo mismo ocurre cuando se tiene en cuenta la ocupación del padre durante la adolescencia. En este caso, sin embargo, las tasas de pobreza más reducidas se dan entre los hijos/as de científicos e intelectuales y de trabajadores/as de nivel medio, siendo las más altas entre los hijos/as de trabajadores del sector primario.

Gráfico 11. Tasa de pobreza de la población de 25 a 59 años en función de la ocupación del padre (2011)

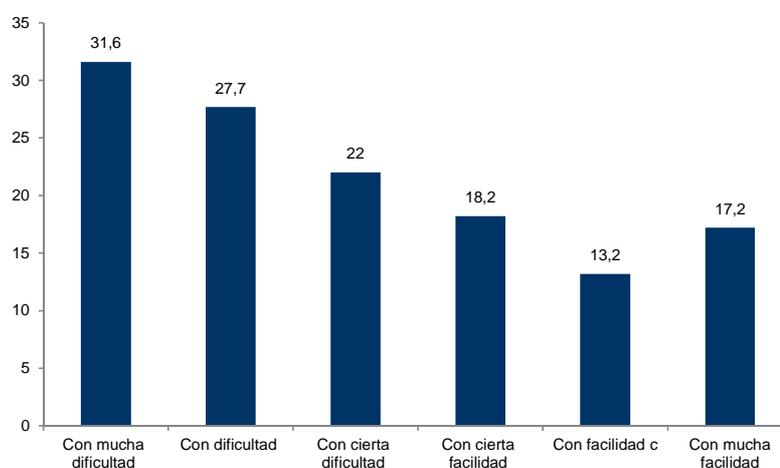


Fuente: ECV, INE 2011. La tasa de pobreza se calcula a partir del umbral del 60%.

También la nacionalidad de la madre se vincula con la posibilidad de experimentar en la actualidad una situación de pobreza, siendo la tasa de los hijos de mujeres españolas (18%), inferior al 50% de la tasa de pobreza de las mujeres extranjeras, especialmente de aquellas no originarias de la UE, que ronda el 40%. El tamaño de la familia de origen, por el contrario, no parece relacionarse con la vivencia actual de la pobreza, en la medida en que sólo a partir de familias de más de cinco hijos/as se registran tasas de pobreza sensiblemente superiores a la media (28%). Lo mismo ocurre en lo que se refiere a la monoparentalidad e, incluso, la orfandad, siendo en estos grupos las tasas de pobreza (en torno al 24%) sólo algo más elevadas que en el conjunto de la población.

Y, lógicamente, la pobreza en la actualidad se relaciona claramente con el nivel socioeconómico del grupo familiar de origen. Como se observa en el gráfico, si quienes llegaban a fin de mes con facilidad en la adolescencia registran actualmente tasas de pobreza del 13%, quienes lo hacían con mucha dificultad viven en una situación de pobreza en el 31% de los casos. El gráfico también indica, en cualquier caso, que aun entre quienes crecieron en situaciones de necesidad (mucho dificultad para llegar a fin de mes) la tasa de no pobreza es de casi el 70%, lo que permite pensar en procesos de movilidad social ascendente durante estos años. En ese sentido, no deja de ser relevante el hecho de que no exista un ajuste dominante entre la tasa de pobreza actual y las dificultades para llegar a fin de mes durante la adolescencia. La tasa entre las personas que vivían con dificultad o mucha dificultad no supera el 50%. Hay lógicamente una cierta correlación, pero no un ajuste completo (o, si se prefiere, determinación completa), lo que revela la existencia de una cierta movilidad.

Gráfico 12. Tasa de pobreza de la población de 25 a 59 años en función de las dificultades para llegar a fin de mes durante la adolescencia (2011)



Fuente: ECV, INE 2011. La tasa de pobreza se calcula a partir del umbral del 60%.

La siguiente tabla pone de manifiesto, en ese sentido, algunos datos de interés. Casi la mitad de las personas que viven en situación de pobreza en 2011 señalan que en su hogar se llegaba al menos con cierta facilidad a fin de mes, lo que implicaría un proceso de movilidad social descendente. Por otra parte, un 38% de quienes no están hoy en situación de pobreza señalan haber pasado su adolescencia en familias que, como poco, llegaban con cierta dificultad a fin de mes, lo que implicaría, a su vez, una cierta capacidad de movilidad social ascendente.

Tabla 11. Distribución del total de la población, las personas en riesgo de pobreza y las personas no en riesgo de pobreza en función de la capacidad de llegar a fin de mes de su familia de origen (2011)

	Total	En riesgo de pobreza	No en riesgo de pobreza
Con mucha dificultad cuando era adolescente	6	9,5	5,2
Con dificultad cuando era adolescente	12,2	16,8	11
Con cierta dificultad cuando era adolescente	22,7	25	22,2
Con cierta facilidad cuando era adolescente	35,6	32,3	36,5
Con facilidad cuando era adolescente	20,7	13,7	22,5
Con mucha facilidad cuando era adolescente	1,6	1,4	1,7
No consta	1,1	1,4	1,1

Fuente: ECV, INE 2011. La tasa de pobreza se calcula a partir del umbral del 60%.

Para el INE, por otra parte, la dificultad para llegar a fin de mes del hogar cuando el adulto era adolescente influye en la dificultad para llegar a fin de mes actual del adulto. De los adultos que vivían en hogares que llegaban a fin de mes con dificultad o mucha dificultad, el 49,0% sigue llegando en la actualidad a fin de mes con dificultad o mucha dificultad, mientras que un 7,3% llega a fin de mes con facilidad o mucha facilidad. Un 28,2% de los adultos que llegaban a fin de mes con facilidad o mucha facilidad cuando eran adolescentes se encuentra en la actualidad en la misma situación.

3. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA PREVENCIÓN Y EL ABORDAJE DE LA POBREZA INFANTIL

Como se ha señalado en el apartado introductorio, en este capítulo se analizan, a partir de la literatura publicada al respecto y de las experiencias realizadas en otros países de nuestro entorno, las principales políticas y estrategias puestas en práctica para la prevención y el abordaje de la pobreza infantil.

Se analiza en primer lugar el coste que la pobreza infantil tiene para los países desarrollados y, a partir de esa constatación, el cambio de paradigma que en relación a las políticas sobre la infancia supone la idea del Estado social inversor. Posteriormente, se analiza la capacidad de los sistemas de protección social en lo que se refiere a la reducción y la contención de las tasas de pobreza infantil y algunas de las características o principios generales que cabe atribuir a las políticas desarrolladas en el ámbito de la pobreza infantil. Tras este análisis, y de cara a poder plantear algunas recomendaciones para la mejora de las políticas vascas en este ámbito, se plantean algunas reflexiones sobre las políticas sectoriales que habitualmente se relacionan con la erradicación de la pobreza infantil: prestaciones económicas, acceso al empleo, atención infantil, educación y servicios sociales.

3.1. El coste de la pobreza infantil y la apuesta por el Estado social inversor

Diversos autores han hablado en los últimos años del resurgimiento o el redescubrimiento del fenómeno de la pobreza infantil (Lister, 2011). Cabe señalar tres razones principales que explican este renovado interés:

- Por una parte, la propia evolución del fenómeno y la constatación en buena parte de los países de la UE de que la infancia se ha convertido en un factor de riesgo significativo en lo que a la pobreza se refiere;
- Por otra, la creciente asunción de que la pobreza atenta de forma directa a los derechos más básicos de la población infantil y que se trata de un fenómeno que puede y debe ser combatido;
- Por último, la constatación del enorme impacto económico que a medio y largo plazo tiene la pobreza infantil en términos de gasto social y freno al desarrollo socioeconómico.

UNICEF (Centro de Investigaciones Innocenti, 2012) recoge estas tres líneas argumentales al señalar que “no proteger a los niños de la pobreza es uno de los errores más costosos que puede cometer una sociedad. Son los propios niños quienes asumen el mayor de todos los costos, pero también sus países deben pagar un muy alto precio por su error: menor nivel de competencias y productividad, menor nivel de logros en materia de salud y educación, mayor probabilidad de desempleo y dependencia de la seguridad social, mayor costo de los sistemas de protección judicial y social, y pérdida de cohesión social. Por tanto, salvo en un enfoque de muy corto plazo, los argumentos económicos sustentan la protección de los niños contra la pobreza”.

Para los responsables de UNICEF, en cualquier caso, “el argumento de principios es incluso más importante. Como los niños tienen solo una oportunidad para desarrollarse física y mentalmente de forma normal, el compromiso de protegerlos contra la pobreza debe mantenerse tanto en las épocas buenas como en las malas. Las sociedades que no honren este compromiso, incluso en las épocas de dificultades económicas, no estarán cumpliendo su función respecto de sus ciudadanos más vulnerables y estarán gestando problemas sociales y económicos insolubles para los años venideros”.

3.1.1. El coste de la pobreza infantil

Son pocos los estudios que han intentado cuantificar el coste social que supone la pobreza infantil, no ya en términos de vulneración de derechos, sino, únicamente, en términos de impacto económico. La revisión de la literatura a la que antes se ha hecho referencia en relación al impacto de la pobreza en las condiciones de vida de los niños y niñas (Griggs y Walker, 2008) recoge

algunos estudios realizados en torno a esta cuestión y pone de manifiesto el elevado impacto económico que la pobreza infantil tiene para el conjunto de la sociedad. Uno de ellos, realizado por la unión de sindicatos británica (TUC, 2007), estimaba el coste de la pobreza infantil en el Reino Unido en unos 40.000 millones de libras, lo que equivaldría al 2,2% del PIB británico. Una investigación similar impulsada por el Gobierno escocés (Hirsch, 2008a) estimaba en entre 1.500 y 1.750 millones de libras el coste que en el corto y el medio plazo supone la pobreza infantil, lo que equivaldría a cerca del 2% del PIB escocés. El mismo autor (Hirsch, 2008) estimaba en 12.000 millones de libras el gasto directo que supone la pobreza infantil en el conjunto del Reino Unido, a lo que suma otros 13.000 millones derivados de las menores tasas de inserción laboral que la pobreza infantil provoca a largo plazo; de ellos, cinco mil se deberían a las prestaciones económicas y la reducción en los impuestos y ocho mil a la pérdida de productividad asociada a esas bajas tasas de productividad.

Por su parte, el Urban Institute norteamericano ha cifrado en un 4% del PIB el coste de la pobreza infantil en aquel país, debido principalmente a la relación entre pobreza, fracaso escolar, problemas de salud y mayores tasas delictivas (Holzer, 2007). De esa cantidad, la pérdida de productividad asociada a la pobreza infantil equivaldría al 1,3% del PIB, el incremento en los costes derivados de la criminalidad supondría un 1,3% adicional, y un 1,2% se derivaría del incremento en los costes sanitarios producido por la pobreza infantil. Para el autor de este estudio, analizado desde un punto de vista económico, el gasto público orientado a la prevención y el abordaje de la pobreza infantil puede considerarse como una inversión, en la medida que produce un retorno para la sociedad en forma de incrementos del PIB, menor gasto en salud y en seguridad y mejoras en la calidad de vida del conjunto de la sociedad.

3.1.2. El paradigma del Estado social inversor y la importancia de la inversión en la infancia

Para Marí-Klose y Marí-Klose (2012) en las últimas dos décadas, en muchos países europeos y en diversas instancias supranacionales y nacionales han cobrado fuerza los discursos a favor de la protección social de la infancia. Estos autores explican en función de tres lógicas argumentales la atención que se presta a la pobreza infantil:

- La lógica de la justicia y la equidad, que pone el acento en los derechos de la infancia, en el hecho de que los niños no son responsables de las situaciones socioeconómicas que les ha tocado vivir y en el impacto que la desigualdad y la vulnerabilidad tienen durante el resto del ciclo vital;

- La lógica de la cohesión social, que pone el acento en las consecuencias sociales de la pobreza infantil y en la capacidad preventiva del gasto en este ámbito;
- La lógica de la eficiencia y la competitividad, que enfatiza los costes de la pobreza infantil, tanto para el erario público como para el conjunto de la economía.

Estas tres lógicas argumentales pueden encontrarse, en mayor o menor medida, en el discurso articulado en torno al paradigma del Estado social inversor. Efectivamente, desde mediados de los años noventa y, con más claridad, a partir de los primeros años del siglo XXI, se ha ido desarrollando sobre todo en Europa un enfoque que, para muchos, implica un cambio de paradigma en la definición de las políticas de bienestar social y que, como se señala más adelante, trae aparejado un cambio fundamental en el papel de las políticas de apoyo a las familias con hijos/as, otorgándoles una nueva o mayor centralidad en el conjunto de las políticas de protección social. Aunque este nuevo enfoque ha sido denominado de muy diversas formas – liberalismo inclusivo, Estado capacitador, Estado de inversión social, entre otras –, en los últimos años ha ido consolidándose para su definición el término de Estado social inversor o *social investment welfare state* (SIIS, 2012).

Este nuevo paradigma supone –entre otros elementos– una nueva forma de concebir la intervención pública en relación a la infancia, en la medida en que el bienestar y el óptimo desarrollo cognitivo y emocional de los niños y las niñas se considera como un factor esencial de cara a la cohesión social, a largo plazo, del conjunto de la sociedad. Desde ese punto de vista, la inversión en la infancia, el desarrollo de las políticas de apoyo a las familias, la provisión de cuidados infantiles de calidad y, por extensión, la lucha contra la pobreza infantil se configuran como ejes básicos de este modelo.

La principal característica de este enfoque es, tal y como han señalado Morel, Palier y Palme (2012), el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación (*preparing rather than repairing*). De acuerdo a estos autores, el enfoque de la inversión social se basa en políticas que buscan tanto el desarrollo del capital humano (cuidados infantiles y educación precoz, formación a lo largo de toda la vida) y el aprovechamiento eficiente de ese capital (mediante políticas que favorecen la combinación de flexibilidad y seguridad), como la consecución de mayores cotas de inclusión social, fundamentalmente mediante el acceso al mercado de trabajo de grupos tradicionalmente excluidos de él²⁸. En cualquier caso, un elemento

²⁸ Desde ese punto de vista, puede pensarse que este enfoque se relaciona de forma directa con el paradigma de la inclusión activa desarrollado, con enfoques y acentos distintos, en la mayor parte de los países de la UE en el ámbito de las prestaciones de garantía de ingresos (SIIS, 2011).

distintivo básico de este enfoque es la idea de que las políticas sociales deben considerarse como un elemento productivo, esencial para el desarrollo económico y el crecimiento del empleo, lo que constituye un cambio radical con la consideración de las políticas sociales como una carga económica y un obstáculo al crecimiento.

Como ha señalado Gøsta Esping-Andersen (2002), el concepto de política social productiva que subyace al enfoque del Estado social inversor aspiraba a reconciliar los objetivos de equidad y eficiencia, a menudo considerados como opuestos o antagónicos. Según este autor, sin embargo, la equidad no es únicamente compatible con la eficiencia, sino, realmente, un requisito para su optimización: “Una capacidad adquisitiva distribuida de forma más igualitaria es una precondición para el rendimiento macroeconómico; las políticas de apoyo a las familias son una inversión en el capital humano del futuro; la igualación de los recursos, como la salud o la educación, es la base de una productividad laboral óptima”. Efectivamente, la perspectiva de la política social productiva parece capaz de resolver la tensión entre la seguridad individual y la solidaridad social, por un lado, y el interés colectivo de la eficiencia económica y la participación productiva individual, por otro, reconciliando de esa forma la lógica de los derechos y la lógica de las responsabilidades. El nuevo modelo plantea por tanto un funcionamiento mucho más eficiente del Estado de bienestar, basado en la necesidad de orientar el gasto a aquellos ámbitos en los que el esfuerzo económico puede resultar a medio y largo plazo más rentable o coste-efectivo, y puede tener un mayor efecto preventivo.

Diversos autores, como Morel, Palier y Palme (2012) o Esping-Andersen (2002) sitúan los antecedentes de este enfoque en los postulados desarrollados en los años treinta del pasado siglo por Gunnar y Alva Myrdal, una pareja de pensadores socialdemócratas suecos galardonados con el Premio Nobel de la Paz, ella, y de Economía, él. A ellos se debe el concepto de política social productiva, mediante el cual defendían la necesidad de orientar las políticas sociales hacia una organización más eficiente de la producción y la reproducción, y la consideración de las políticas sociales como una inversión y no como un gasto. Se trata por tanto, como veremos más adelante, de un referente estrechamente vinculado a la definición de las políticas de apoyo a las familias (desde una perspectiva claramente natalista, en cualquier caso), a la igualdad de género y, cabe añadir, a la infancia.

Morel, Palier y Palme (2012) plantean que el enfoque original del Estado social inversor responde en buena medida a los planteamientos keynesianos del Estado de bienestar clásico, si bien implica cambios importantes con respecto a aquel modelo y recoge algunas de las críticas que desde la perspectiva neoliberal se le hicieron. Desde ese punto de vista, el modelo del Estado social inversor apuesta en mayor medida por la inclusión laboral femenina y la igualdad de géne-

ro –frente a un Estado de bienestar clásico más basado en la familia tradicional y el *male breadwinner model*–, así como por una concepción más activa de las políticas sociales, frente al carácter pasivo que se le suele atribuir al modelo de protección social clásico. De la perspectiva neoliberal puede pensarse, a juicio de estos autores, que el Estado social inversor adopta la necesidad de tener en cuenta los efectos que las políticas sociales tienen a medio y largo plazo, y no sólo sus efectos inmediatos, así como el énfasis en la activación y la incentivación laboral.

Para estos autores, en efecto, el paradigma del Estado social inversor supone una modernización del Estado de bienestar clásico al objeto de responder mejor a las nuevas necesidades y a los nuevos riesgos sociales, para poder garantizar la sostenibilidad de los servicios sociales, y para impulsar su función ‘productiva’, en el sentido de que deben contribuir al empleo y el crecimiento económico. Una característica central de este enfoque modernizador es la idea de que las políticas sociales deben orientarse a ‘preparar’ a la población para prevenir ciertos riesgos relacionados con la mayor inestabilidad laboral y familiar de las sociedades contemporáneas, y a minimizar la transmisión intergeneracional de la pobreza, más que a ‘reparar’ mediante prestaciones de garantía de ingresos las consecuencias de esos cambios una vez se han producido²⁹.

Si hay un ámbito de las políticas sociales en el que el cambio de enfoque que supone Estado social inversor incide de forma clara y determinante, es el de las políticas de apoyo a las familias, en la medida en que ganan una centralidad de la que hasta el momento han carecido en la mayor parte de los países. Invertir en el bienestar de la infancia y, por extensión, de las familias constituye el eje del estado social inversor a partir de la defensa de una estrategia de inversión social basada en la infancia (Esping-Andersen, 2002). La base de esa estrategia radica en la idea de que los mecanismos que inciden en la desigualdad y la exclusión operan fundamentalmente durante la primera infancia y se concentran sobre todo en el seno de la familia. Cualquier política eficaz de redistribución, igualdad de oportunidades y lucha contra la exclusión debe por tanto centrarse, prioritariamente, en esa época y en ese ámbito.

Efectivamente, como ha señalado Morgan (2012), las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral son uno de los ejes centrales del enfoque del Estado social inversor, junto a la intervención precoz a través de servicios de atención infantil de calidad. Los programas de calidad orientados a la educación precoz y a los cuidados infantiles invierten tanto en el desarrollo cognitivo de los niños/as como en las capacidades laborales de sus madres, permitiéndoles acceder

²⁹ Desde ese punto de vista, este tipo de enfoques comparten con el neoliberalismo la idea de que el Estado de bienestar debe buscar la activación de la ciudadanía y su responsabilización mediante la participación en el mercado de trabajo. A diferencia de los planteamientos activadores habituales, sin embargo, el Estado social inversor es crítico con la idea de que cualquier empleo es positivo para el bienestar de las familias y defiende la necesidad de que el Estado del bienestar –en la línea de las políticas de *making work pay* o rentabilización del empleo– contribuya al desarrollo de empleos de calidad (Morel, Palier y Palme, 2012).

al mercado remunerado. El empleo de las madres incrementa los ingresos familiares, reduciendo la pobreza infantil y sus efectos a largo plazo. Las bajas parentales y la flexibilización del tiempo de trabajo promueven la inserción laboral de las madres, al tiempo que permiten que los niños/as se beneficien de periodos de cuidado parental. Finalmente, los servicios de cuidado y educación infantil constituyen un nicho de empleo para las mujeres.

En lo que se relaciona con las políticas familiares y de infancia, el Estado social inversor tiene entre sus principales preocupaciones:

- Permitir la conciliación de la vida familiar y la vida laboral, facilitando la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y adaptando las políticas sociales a la progresiva desaparición del modelo en el que sólo el hombre trabajaba y sólo la mujer cuidaba (*male breadwinner model*). Desde ese punto de vista, las políticas familiares serían clave para culminar la “revolución incompleta”³⁰ a la que se refiere Esping-Andersen, y que constituye, a su juicio, un factor creciente de desigualdad.
- Favorecer la igualdad de oportunidades en la infancia, rompiendo el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza, de forma que todos/as los niños/as puedan desarrollar el capital humano imprescindible en la economía del conocimiento. Esto sólo puede lograrse mediante medidas de apoyo a las familias y mediante el desarrollo de sistemas de educación y cuidado infantil de alta calidad y de amplia cobertura.

Autores como Esping-Andersen, Palier o Morgan defienden el valor que las políticas de apoyo a las familias tienen desde el punto de vista del principio de Pareto, en el sentido de que invertir en la infancia implica no sólo más igualdad, sino también más productividad, de tal forma que todas las partes ganan y ninguna pierde: una mayor equidad va de la mano con una movilización más efectiva de la capacidad productiva y ello trae consigo un mayor desarrollo económico general. El acceso de los niños a las guarderías y a centros preescolares de gran calidad debe, pues, formar parte de una política verdaderamente eficaz en favor de la igualdad de oportunidades si se tiene en cuenta, como señala Esping-Andersen, que las bases del aprendizaje, así como el origen principal de las desigualdades, se remontan al periodo preescolar. En la medida en que el

³⁰ Con este término se refiere al proceso mediante el cual las mujeres se han ido incorporando al mercado de trabajo, sin que las estructuras sociales y productivas se hayan adaptado plenamente a ese cambio. Para el autor, mientras las clases más favorecidas han podido, por diversas razones, beneficiarse de ese cambio, y ofrecer a su descendencia unas condiciones adecuadas para su crecimiento, en las clases menos favorecidas el acceso de la mujer al mercado de trabajo ha traído consigo resultados menos efectos positivos. Con las desigualdades en aumento, señala, la capacidad de las familias para invertir en el futuro de sus hijos/as se irá volviendo también más desigual. La herencia social sale reforzada, debido a que la forma en la que las familias invierten en sus hijos/as se caracteriza hoy día por asimetrías sociales cada vez más adecuadas. Desde ese punto de vista, la urgencia por culminar esa revolución y de adoptar un cambio de enfoque en las políticas sociales se deriva de la capacidad de generación de desigualdad y de polarización que tiene la situación actual.

acceso al cuidado de los niños condiciona también el trabajo de las madres —que, a su vez, es portador de efectos económicos positivos—, unas medidas que favoreciesen el cuidado de los niños serían un perfecto ejemplo de política doblemente ganadora (Esping-Andersen y Palier, 2010).

Para estos autores, si aspiramos a una sociedad productiva y cohesionada para el futuro, nuestras prioridades políticas han de centrarse en la infancia y la juventud de hoy: “Sólo realizando una inversión sólida en los niños/as de hoy día se alcanzará el bienestar de los adultos de mañana (...). Si miramos al futuro, la estrategia más obviamente efectiva desde el punto de vista preventivo es la de invertir fuertemente en los recursos de la infancia hoy. Muchos Estados del Bienestar contemporáneos no están siguiendo esa orientación y, si no se corrigen, pagarán un elevado precio en el futuro”.

Desde un punto de vista más concreto, el énfasis de los defensores del Estado social inversor en las políticas de apoyo a las familias o a la infancia se basa en los siguientes argumentos:

- Si bien no está suficientemente probado el efecto de las políticas de apoyo a las familias en las tasas de fecundidad de cada país, resulta evidente que son los países que han desarrollado un mayor esfuerzo en ese ámbito los que registran mayores tasas de fecundidad. Desde ese punto de vista, el desarrollo de unas políticas amplias y eficientes de apoyo a las familias y de conciliación de la familiar y laboral se considera una herramienta imprescindible para garantizar el equilibrio demográfico y, por añadidura, para garantizar la sostenibilidad a medio y largo plazo del Estado de bienestar.
- En la sociedad del conocimiento, las oportunidades vitales de las personas dependen de forma cada vez más acusada del capital cultural, social y cognitivo acumulado desde los primeros años de la infancia. De hecho, para los defensores de este enfoque, las principales formas de desigualdad y las principales fuentes de exclusión provienen en la actualidad de la diferente capacidad de las familias para ofrecer, en los primeros años de vida, los estímulos y aprendizajes necesarios en ese nuevo contexto. Según Esping-Andersen (2002), en efecto, en la sociedad actual las oportunidades siguen estando tan determinadas por la herencia social como en el pasado, y sólo una decidida apuesta por servicios educativos precoces de calidad puede compensar las desigualdades de origen todavía ampliamente vigentes³¹.

³¹ Para este autor, sólo en Suecia y, posiblemente, en Dinamarca, se ha podido reducir en los últimos años la influencia de la herencia social en las oportunidades vitales de las personas, debido a la extraordinariamente alta inversión realizada en las políticas sociales para la infancia y para las familias.

Por otro lado, la inversión en el capital humano de la infancia constituye una condición *sine qua non* para el desarrollo de un sistema productivo sostenible, eficiente y competitivo, acorde a las necesidades de la sociedad del conocimiento: “las naciones que no sean capaces de activar plenamente su potencial humano, quedarán probablemente rezagadas en la carrera de la productividad”, señala Esping-Andersen. Para este autor, más aún en las sociedades actuales, las oportunidades vitales de las personas dependen, fundamentalmente, de la capacidad de sus familias, durante la infancia, para dotarlas del capital social, cultural, cognitivo y relacional necesario. A partir de esa idea, sólo un replanteamiento de las políticas sociales que ponga el énfasis en garantizar unas condiciones de vida y un nivel básico de igualdad de oportunidades en la infancia, apoyando de forma decidida a las familias, puede dar respuesta a los retos que para el Estado de bienestar supone la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y los cambios producidos en los últimos años en la institución familiar.

- Un tercer argumento se relaciona con el deseo de las familias de tener descendencia y con la necesidad de garantizar que las familias –independientemente de su nivel de renta– puedan tener la descendencia que desean, sin obstaculizar su acceso al mercado de trabajo. Se evitaría de esta forma la creciente polarización entre familias ‘pobres’ y ‘ricas’ en trabajo, y la necesidad de optar entre dos situaciones igualmente poco deseables: o pocos hijos/as (fecundidad baja) o poco trabajo y, por tanto, pocos ingresos. Efectivamente, el fracaso a la hora de tratar de conciliar maternidad y vida profesional, señala Esping-Andersen (2010) conducirá a los individuos a arbitrar entre traer hijos al mundo y la búsqueda de un empleo para ganar en autonomía e incrementar los ingresos del hogar.
- Finalmente, se insiste en el carácter preventivo y, desde ese punto de vista, coste-efectivo de las políticas de apoyo a la familia y, por extensión, de las políticas de lucha contra la pobreza infantil, en la medida que han demostrado un alto nivel de retorno económico: el gasto realizado se recupera con creces, a medio plazo, debido fundamentalmente, al ahorro producido al evitarse otros gastos y al garantizarse menores tasas de exclusión y carreras laborales más largas.

A partir de estas consideraciones, autores como Esping Andersen (2009) han puesto de manifiesto la necesidad de invertir en la infancia como forma de alcanzar una mayor igualdad de oportunidades, habida cuenta del escaso éxito que el Estado de Bienestar ha tenido, y sigue teniendo, a la hora de reducir el peso de la herencia social en las oportunidades vitales de las per-

sonas. Como se verá en el siguiente epígrafe, al analizar las políticas y estrategias desarrolladas en relación a la pobreza infantil en los países de nuestro entorno, el peso del paradigma del estado social inversor ha ido ganando progresivamente terreno, como se observa por ejemplo en el creciente énfasis que se da actualmente, en muchos países, a la intervención precoz y a la equiparación de oportunidades mediante una atención infantil de calidad.

3.1.3. La apuesta de las instituciones europeas por el Estado social inversor

La apuesta por el Estado social inversor no es en cualquier caso, únicamente, una propuesta académica. Al contrario, está siendo crecientemente adoptada como una de las bases filosóficas y conceptuales de las políticas sociales que impulsa la UE. De hecho, el pasado 20 de febrero la Comisión Europea publicó una comunicación en la que urge a los Estados miembros a priorizar este enfoque a la hora de modernizar sus respectivos sistemas de protección social. Se enfatiza para ello la necesidad de aplicar las estrategias de inclusión activa y se aboga por un uso más eficaz y eficiente del gasto social, a través de una mayor selectividad y de la aplicación de determinadas condiciones a los beneficiarios. Se apuesta además por la aplicación de políticas de empleo que ‘activan’ y ‘capacitan’, y por la consideración de las prestaciones económicas como herramientas temporales, así como por las estrategias de rentabilización del empleo a la que posteriormente se hará referencia.

Uno de los ejes básicos de la política comunitaria en ese sentido se centra precisamente en la reducción de la pobreza infantil mediante la “inversión en la infancia al objeto de romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza”. En ese sentido, la Comisión acaba también de publicar una recomendación (Comisión Europea, 2013) en la que, bajo el paraguas conceptual de la inversión social³², se aboga por aplicar en todos los países estrategias integrales de lucha contra la pobreza infantil que respondan a los criterios conceptuales básicos del paradigma del Estado social inversor. En ese sentido, la Comisión recomienda:

- Abordar la pobreza y la exclusión social de los niños/as mediante estrategias integrales;
- Abordar la cuestión desde la perspectiva de los derechos de los niños y, más en concreto, de la Convención Internacional sobre los Derechos de la Infancia;

³² La Comisión reconoce que en casi todos los países los niños/as sufren tasas de pobreza más elevadas que los adultos y que quienes crecen en familias afectadas por la pobreza y la exclusión tienen menos posibilidades que el resto de la población infantil de alcanzar un rendimiento académico adecuado, disfrutar de buena salud o de desarrollar todo su potencial en la edad adulta. Prevenir la transmisión intergeneracional de las desventajas, señala la recomendación, es una inversión crucial para el futuro de Europa, así como una contribución directa a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, que implica beneficios a largo plazo tanto para los niños como para la economía y el conjunto de la sociedad.

- Adoptar en todo caso el criterio del mejor interés del menor como primera consideración y reconocer a los niños/as como sujetos específicos de derechos, reconociendo al mismo tiempo la importancia de apoyar a las familias;
- Mantener un equilibrio adecuado entre las políticas universales, orientadas a promover el bienestar de toda la infancia, y las políticas selectivas, orientadas a apoyar a los colectivos más desaventajados;
- Garantizar que se presta la atención necesaria a los grupos particularmente expuestos a situaciones de pobreza, como los niños/as pertenecientes a minorías étnicas, de origen inmigrante, con discapacidad, etc.
- Mantener la inversión en los niños/as y las familias, favoreciendo la continuidad de las políticas, su planificación y evaluación.

También es importante recordar el énfasis que la recientemente publicada recomendación pone en la necesidad que la reducción de la pobreza infantil se incluya como elemento crucial de la estrategia Europa 2020 y en la movilización de recursos económicos comunitarios para apoyar el desarrollo de estas políticas por parte de los países miembros.

3.2. La importancia de la acción pública en la lucha contra la pobreza infantil

3.2.1. Las políticas sociales públicas como factor de riesgo o protección en relación a la pobreza infantil

Como se ha señalado en el capítulo anterior, existen una serie de factores sociodemográficos estrechamente relacionados con la pobreza infantil, como pueden ser la monoparentalidad, el tamaño familiar o la situación del hogar en relación al mercado de trabajo. El Estado español, sin embargo, no se caracteriza por tasas muy elevadas de monoparentalidad ni por una incidencia especialmente alta de las familias numerosas, y registra sin embargo tasas de pobreza infantil muy elevadas. La respuesta a esta aparente paradoja es que, más allá de los factores propiamente sociodemográficos, la pobreza infantil se relaciona especialmente con la definición de las políticas sociales, la situación del mercado de trabajo y los niveles generales de pobreza de una sociedad dada. En concreto, la incidencia de la pobreza infantil es más elevada en aquellos países que:

- Registran tasas elevadas de pobreza para el conjunto de la población y, especialmente, para los grupos con mayores tasas de fecundidad, como los inmigrantes;
- Carecen de un sistema sólido de políticas de apoyo a las familias y/o de un sistema de garantía de ingresos orientado al conjunto de la población;
- Tienen tasas elevadas de desempleo o inactividad, especialmente femenina, y/o un modelo productivo que prima el empleo de bajos salarios, con tasas de pobreza laboral elevadas.

Todo ello pone de manifiesto en qué medida la contención de la pobreza infantil se vincula a la adopción de unas políticas sociales y económicas determinadas y en qué medida es, por tanto, un fenómeno, al menos parcialmente, evitable³³. De acuerdo a Ayala y Cantó (2009), “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”. Los autores citan en ese sentido un informe de Unicef (2005) según el cual “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”.

Efectivamente, según señalan Sarasa y Luppi (2012) “el riesgo de pobreza infantil está en cierto modo asociado al riesgo del conjunto de la población; así, cuanto mayor es la tasa de pobreza de una sociedad, mayor suele ser también la tasa de pobreza infantil; pero esta asociación no es perfecta, en tanto que no todos los regímenes de bienestar protegen con igual intensidad las dos fases del ciclo vital en que los individuos son más dependientes: la infancia y la vejez”. Como se explica a lo largo de este informe, el modelo de protección social español ha privilegiado durante las últimas décadas, por muy diversas razones, la protección a las personas mayores y adultas; el modelo de protección social vigente en el Estado español no ha convergido en ese sentido con los modelos del centro y el norte de Europa que –en la línea del paradigma del Estado social inversor al que se ha hecho referencia en el epígrafe anterior– han privilegiado el apoyo a las familias con hijos/as mediante políticas de prestaciones económicas, la prestación de servicios de atención infantil y el fomento de la empleabilidad femenina. En el caso de la CAPV, puede

³³ Como más adelante se explica, la experiencia británica ha puesto de manifiesto, en la práctica, en qué medida la apuesta política por priorizar la lucha contra la pobreza infantil ha conseguido, efectivamente, reducir la intensidad de este fenómeno.

pensarse sin embargo que –si bien no completa– la convergencia en relación a ese modelo ha sido mayor, como lo pone de manifiesto la introducción de las políticas de garantía de ingresos, complementadas con las prestaciones de apoyo a las familias, el desarrollo de los servicios de atención infantil o la importante evolución de las cifras de ocupación femenina.

Citando diversas investigaciones, Marí-Klose y Marí-Klose (2012) han explicado en qué medida los Estado del Bienestar del sur de Europa, de base fundamentalmente contributiva, han privilegiado la protección de las personas mayores, mientras que los estados universalistas del Norte del continente han tendido a favorecer a las personas más jóvenes. En todo caso, para estos autores, más allá de constatar que el Estado de Bienestar meridional se ha desarrollado de una manera desequilibrada a favor de las personas mayores, una cuestión crucial es determinar hasta qué punto los sesgos de las políticas sociales a favor de las personas mayores están restando capacidad de desarrollo a las políticas que benefician a otros grupos de edad, y en particular a la infancia. La respuesta a este interrogante no puede ser categórica y los autores citan tanto argumentos en un sentido (el gasto social en programas para personas mayores y el gasto en programas para familias y niños mantienen entre sí una correlación positiva; los países que invierten más en personas mayores tienden a invertir más en infancia) como en el otro (controlando el nivel de gasto social total, los países que gastan más en protección social para las personas mayores tienden a invertir menos en la infancia).

3.2.2. La eficacia de las políticas sociales en la reducción de la pobreza infantil

Como se explica con mayor detalle en el Capítulo 4 de este informe, las tasas de pobreza infantil de los diversos países se relacionan, más que con una distribución desigual de las rentas propias (fundamentalmente de las rentas de trabajo), con la mayor o menor capacidad de los sistemas de protección social para reducir las tasas iniciales de pobreza. Si bien es cierto que, como consecuencia del sistema de pensiones, la caída de las tasas iniciales de pobreza es mayor en el caso de las personas mayores (que, en la mayor parte de los casos, carecerían de ingresos en ausencia de prestaciones sociales), la caída de las tasas de pobreza infantil es también muy significativa en la mayor parte de los países de Europa, de tal forma que la capacidad del sistema de protección social se configura como un factor esencial de protección –o de riesgo, según se mire– en relación a la incidencia de la pobreza infantil.

Tal y como se observa en la tabla siguiente, en la UE15 las tasas de pobreza infantil se reducen en un 70% tras la percepción de prestaciones sociales, pasando del 21,9% al 6,5%. España se caracteriza sin embargo, como han puesto de manifiesto numerosos estudios, por una muy esca-

sa capacidad de reducción de la pobreza infantil (Bradshaw, 2012; Ayala y Cantó, 2009). Así, la situación española se distingue, en primer lugar, por una caída de la pobreza infantil tras la distribución de las prestaciones sociales mucho menor, del 40%, con lo que apenas se alcanza el 57% de la capacidad media de reducción de la pobreza de la UE15. Es importante también destacar, en cualquier caso, que esa escasa capacidad de reducción de la pobreza que muestra el Estado español, en relación a la UE, sólo se da –o se da fundamentalmente– en lo que se refiere a la población infantil, pero no así en lo que se refiere a la población mayor. En efecto, en el caso de la población mayor la pobreza se reduce en España como consecuencia del sistema de prestaciones sociales en un 94%, frente al 96% de la UE. En el caso de las personas adultas, la caída de la pobreza que se produce en España equivale al 84% de la media UE. Así pues, si en el caso de las personas mayores y adultas España demuestra una capacidad de reducción de la pobreza entre las personas mayores casi idéntica, o similar al menos, a la de la UE, en el caso de los menores de edad esa capacidad es como se ha dicho mucho menor.

Tabla 12. Reducción proporcional de las tasas de pobreza antes y después de prestaciones en la UE27, UE15 y España por grupos de edad (2011)

	<18	Total	>65
EU27	68,4	82,8	96,2
EU15	70,3	83,5	96,2
España	40,5	70,6	94,2
España (UE15=100)	57,6	84,6	97,9

Nota: Umbral del 40%. Fuente: EU_SILC, Eurostat.

De hecho, las tasas de pobreza inicial ante la población menor de 18 años son en la UE15 y en España muy similares, y no puede por lo tanto hablarse de que el riesgo original de pobreza –derivado fundamentalmente del desempleo y la desigual distribución de las rentas de trabajo– sea en España mucho más elevado que en la UE. La diferencia estriba única y exclusivamente, como se observa en la siguiente tabla, en la escasa capacidad de reducción de la pobreza que tienen las políticas españolas de protección social. Así, si España tuviera una capacidad de reducción de la pobreza del 70%, como ocurre en el conjunto de los países de la UE15, y no del 40%, en lugar de un millón cien mil niños pobres habría en España *sólo* 585.000. El déficit de las prestaciones sociales españolas hace por tanto que haya 600.000 niños y adolescentes más en situación de pobreza de los que habría si el sistema de protección social español tuviera la misma capacidad de reducción de la pobreza infantil que el del conjunto de los países de la Europa de los quince.

Tabla 13. Tasas de pobreza en la población menor de 18 años antes y después de prestaciones sociales y reducción proporcional en la UE27, UE15 y España (2011)

	Pobreza inicial	Pobreza final	reducción
EU27	22,5	7,1	68,4
EU15	21,9	6,5	70,3
España	23,7	14,1	40,5
España (UE15=100)	108,2	216,9	57,6

Nota: Umbral del 40%. Fuente: EU_SILC, Eurostat.

La escasa capacidad de reducción de la pobreza infantil del sistema de protección social español se debe fundamentalmente al escaso gasto público que destina a las políticas sociales que inciden en ella y, como veremos en el Capítulo 4 del Informe, a un gasto mucho menos eficiente en relación al que realizan otros países de Europa, o la propia CAPV. Efectivamente, como señala UNICEF (Centro de Investigaciones Innocenti, 2012), es posible analizar el compromiso de los gobiernos para con la protección de los niños si se observa el nivel general de recursos que están dispuestos a dedicar a la tarea. La forma en que se gasta el dinero puede ser tan importante como la cantidad que se gasta, señala el informe, pero los datos muestran en cualquier caso una estrecha relación entre los recursos destinados y los resultados logrados: “En particular, el gasto en los niños y las familias se sitúa claramente por debajo del promedio de la OCDE en España, Estados Unidos, Grecia, Italia, Japón, Letonia y Suiza, y en todos estos países la falta de prioridad que asignan los presupuestos nacionales a los niños resulta evidente en las correspondientes reducciones irrisorias de la pobreza infantil relativa que cada uno logra”.

En el mismo sentido, según Bradshaw (2012), la capacidad de reducción de la pobreza infantil se relaciona estadísticamente con el gasto en prestaciones económicas y desgravaciones fiscales a las familias. Y, desde ese punto de vista, España destaca por ser uno de los países de la OCDE que destina un menor gasto público a las prestaciones y servicios exclusivamente dirigidos a las familias, aun y cuando se tenga en cuenta el gasto en desgravaciones fiscales.

Tabla 14. Gasto público en servicios de apoyo a las familias en los países de la OCDE en % del PIB (2009)

	Prestaciones económicas	Servicios	Desgravaciones fiscales	Total
Irlanda	3,26	0,82	0,15	4,24
Reino Unido	2,46	1,38	0,38	4,22
Luxemburgo	3,51	0,53	0,00	4,04
Francia	1,44	1,76	0,78	3,98
Islandia	1,58	2,38	0,00	3,96
Dinamarca	1,63	2,27	0,00	3,90
Suecia	1,58	2,17	0,00	3,75
Hungría	2,42	1,16	-	3,58
Nueva Zelanda	2,47	1,08	0,02	3,56
Bélgica	1,77	1,04	0,64	3,45
Noruega	1,42	1,79	0,13	3,34
Finlandia	1,67	1,62	0,00	3,29
Alemania	1,16	0,89	1,01	3,07
Austria	2,34	0,57	0,04	2,95
Australia	1,94	0,84	0,05	2,83
Estonia	2,18	0,44	0,18	2,79
República Checa	1,24	0,60	0,76	2,60
Holanda	0,78	0,93	0,77	2,48
República Eslovaca	1,57	0,44	0,41	2,43
Eslovenia	0,76	0,53	0,80	2,10
España	0,67	0,85	0,25	1,77
Portugal	1,03	0,47	0,20	1,71
Italia	0,78	0,80	0,00	1,58
Canadá	1,12	0,23	0,21	1,55
Polonia	0,75	0,33	0,45	1,53
Japón	0,51	0,45	0,53	1,48
Chile	0,74	0,74	0,00	1,47
Grecia	1,02	0,40	-	1,43
Suiza	0,94	0,33	0,14	1,41
Estados Unidos	0,11	0,59	0,52	1,22
México	0,40	0,70	0,00	1,11
Corea	0,04	0,77	0,20	1,01
Media OCDE- 33	1,41	0,94	0,28	2,61

Fuente: OCDE Social Expenditure Database, noviembre 2012.

La capacidad de reducción de la pobreza depende del montante del gasto social que se destina a las familias, pero también de su eficiencia y de la medida en que ese gasto se centra en las familias más pobres. En ese sentido, según la Comisión Europea (Tarki, 2010), cuanto más dinero distribuye un país hacia la población infantil en situación de pobreza, en mayor medida consigue ese gasto reducir las tasas de pobreza infantil.

De acuerdo a los datos de la Comisión, la población infantil recibe en el conjunto de la UE en torno a un 10% más del gasto en protección social que le correspondería en función de su peso demográfico; los niños en situación de pobreza, por su parte, recibirían en torno a un 27% más del gasto que les correspondería en función del peso que tienen en la sociedad. Se entiende por tanto que existe un nivel importante de redistribución horizontal (el conjunto de la población redistribuye el gasto hacia el conjunto de la población infantil, asignando a ese grupo un gasto mayor del que demográficamente le correspondería), así como un grado también elevado de distribución vertical (los niños pobres reciben un gasto mayor del que les correspondería en función de su peso dentro de la población infantil). Sin embargo, en España la distribución horizontal es negativa (los niños reciben menos gasto del que les correspondería) y tampoco existe distribución vertical: los niños pobres reciben el mismo gasto que el conjunto de los niños. Todo ello coloca a España en el grupo de cola de los países europeos –junto a Grecia, Italia, Letonia y Lituania– en los que, por una parte, el impacto de las prestaciones sociales en cuanto a reducción de la pobreza es bajo y, por otra, la distribución vertical del gasto hacia los niños pobres es también baja.

La misma impresión se obtiene cuando el gasto destinado a las familias se analiza mediante técnicas de microsimulación y se tiene en cuenta el efecto de las cargas tributarias, así como de las correspondientes desgravaciones. De acuerdo a los datos de la Comisión Europea (Tarki, 2010), los hogares con niños del conjunto de los países de Europa (media no ponderada) reciben ingresos equivalentes al 9% de la renta familiar mediante prestaciones infantiles y un 7,3% adicional mediante otras prestaciones. En España, las prestaciones infantiles sólo representan el 3% de la renta familiar (apenas un tercio del porcentaje medio europeo), mientras que las otras prestaciones representan un 7% del ingreso familiar, en la línea de lo que ocurre en Europa. Los datos nuevamente vuelven a poner de manifiesto en qué medida el sistema de protección social dirigido a los niños adolece en España de un desarrollo homologable al de la UE, mientras que la situación parece más cercana a la media europea en lo que se refiere a otros ámbitos de la protección social.

Tabla 15. Prestaciones netas recibidas por las familias en función del tipo de prestación y del nivel de renta en la UE y en España (% del ingreso familiar disponible)

	Prestaciones infantiles			Otras prestaciones		
	Todos los hogares con niños	>60% ingreso mediano	<60% ingreso mediano	Todos los hogares con niños	>60% ingreso mediano	<60% ingreso mediano
España	3	3	5	7	6	17
Media UE*	9,4	8,3	24,4	7,3	6,1	26,1
España (media=100)	32	36	21	96	99	65

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea, 2010. Media no ponderada.

Como se observa en las tablas anteriores, España también destaca en lo relativo al carácter escasamente *pro-pobre* de su sistema de protección social a las familias. Así, en lo que se refiere a las ayudas infantiles, apenas hay diferencias entre lo que reciben las familias que están por encima del umbral del 60% y lo que reciben las que están por debajo de ese umbral. Si en el conjunto de Europa las segundas reciben una proporción de sus fondos que casi triplica la que reciben las primeras, en España no llega al doble. En consecuencia, la distancia entre España y Europa (última fila de la tabla) es mucho mayor en lo que se refiere a las familias pobres (apenas reciben un 21% de lo que reciben las familias europeas), que en las no pobres (que alcanzan el 36% de la media europea). La situación es similar cuando se analizan los ingresos que reciben las familias mediante prestaciones no estrictamente ligadas a la infancia: las familias pobres reciben mediante estas ayudas una proporción de su renta mayor que las no pobres, pero la capacidad de distribución vertical de estas ayudas es en la UE mucho mayor que en España.

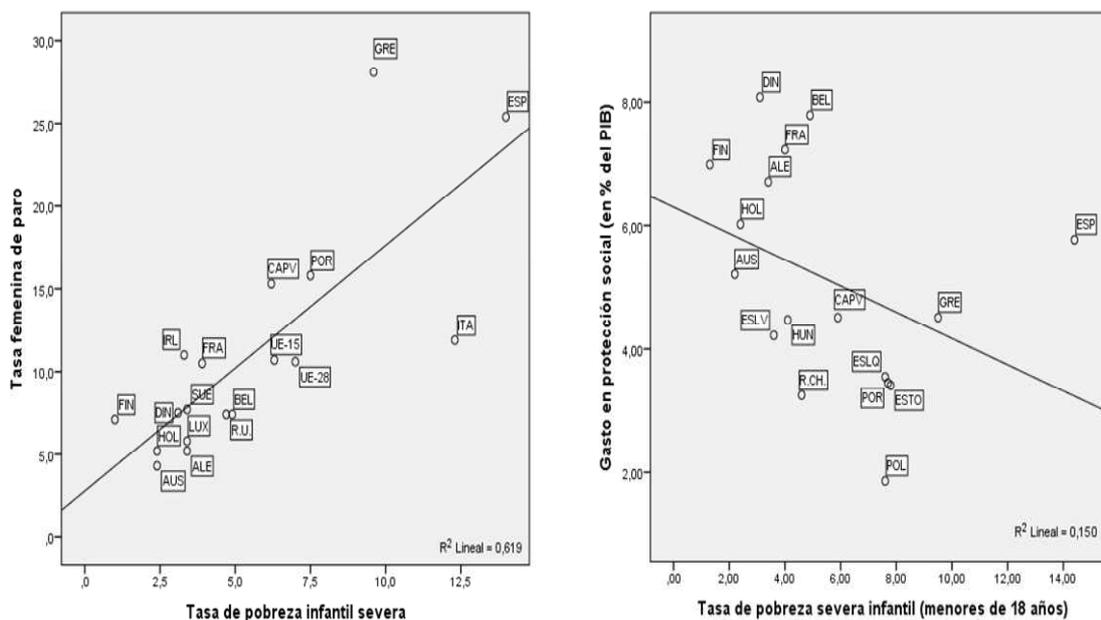
Es cierto, como señala Flaquer (2010), que la existencia de una clara correlación entre el gasto público en políticas de apoyo a las familias y los niveles de pobreza infantil no significa necesariamente que las prestaciones y los servicios a las familias constituyan el factor de más impacto en la lucha contra la pobreza. La asociación, señala este autor, se explica por una acumulación de factores que operan en el mismo sentido. Así, los países en que las políticas sociales están más desarrolladas también son aquellos donde existe una elevada participación femenina en el mercado de trabajo, un régimen de protección que la sostiene y, finalmente, una fuerte sensibilidad de los ciudadanos por los derechos de los niños.

Con todo, el análisis realizado pone de manifiesto dos elementos fundamentales para interpretar la realidad de la pobreza infantil y, más concretamente, las elevadas tasas que se dan en España: por una parte, la importancia del gasto público a la hora de garantizar una mínima igualdad en las condiciones de vida de los niños/as; por otra parte, el carácter escasamente *pro-infantil* del sistema español de protección social, que si bien en lo que respecta a las personas mayores alcanza cotas de gasto homologables a las europeas, está todavía a una distancia muy importante del conjunto de la UE en lo que se refiere a las políticas que más directamente inciden en el bienestar de la infancia³⁴.

³⁴ El análisis realizado en el capítulo cuatro de este informe –en el que se compara también la situación de la CAPV en relación a los países de Europa– pone de manifiesto con mayor detalle en qué medida existe una relación clara entre el gasto público destinado a las familias y la reducción de la pobreza infantil. El análisis realizado también pone de manifiesto el carácter ineficiente del gasto social que se realiza en el Estado español, en la medida en que otros países, teniendo en cuenta las tasas de pobreza inicial de las que parten, consiguen mayores reducciones de la pobreza por cada punto del PIB destinado a estas prestaciones (ver el Capítulo 4 para más información).

Es preciso señalar en cualquier caso que, como se verá más adelante, el gasto público en prestaciones destinadas o que pueden tener como beneficiarios a los niños/as que viven en familias pobres se relaciona claramente con la reducción de la pobreza inicial, pero no tanto con la situaciones de pobreza reales, es decir, con la pobreza final. En ese sentido, si se analiza la relación que existe entre pobreza infantil severa y desempleo femenino, por una parte, y gasto en prestaciones orientadas a la infancia (tal y como se definen en el capítulo 4), por otra, se observa que existe una relación mucho más directa en el caso del desempleo que en el caso del gasto social.

Gráfico 13. Tasa de pobreza infantil, desempleo femenino y gasto en protección social (2011)



3.2.3. La responsabilidad sobre los niños y las niñas pobres

La reflexión sobre la pobreza infantil y sobre las políticas orientadas a su abordaje exige también preguntarse sobre cuál es el consenso social que rige en torno a la responsabilidad respecto del bienestar de la infancia. Como señala Gaitán (2009), la propia Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas refleja un pacto social implícito, vigente a día de hoy en las sociedades occidentales, en función del cual se tiende 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”. El Estado, por su parte, “tiene atribuidas competencias que repercuten en ellos [los niños y niñas] 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”.

Se acepta así, a juicio de esta autora, que el nivel de vida de los niños puede variar en paralelo con el nivel de vida de sus padres, y se atribuye en este sentido al Estado un papel difuso y subsidiario, que contrasta con las funciones claras que se atribuyen a lo público en lo que se refiere por ejemplo a la escolarización de los niños. “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”. El bienestar material de los niños queda por tanto ligado, añade la autora, al potencial económico de sus familias, de forma que cuanto mejor sea la posición de los padres, mejor será la de los hijos/as.

Sin embargo, mantiene esta misma autora, “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”. A partir de esa postura, y basándose en las propuestas de autores como Esping-Andersen, uno de los promotores del Estado social inversor al que antes se ha hecho referencia, la autora aboga por un nuevo contrato social que incluya “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”. Ello implicaría un cambio en 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 (Gaitán, 2009).

Las políticas públicas deberían, en definitiva, encaminarse a hacer a los niños y niñas titulares de derechos, tributarios, por sí mismos, de las ayudas del Estado, no receptores indirectos de los beneficios que se conceden a las familias en los que ellos aparecen como cargas familiares (Gaitán, 2010).

3.2.4. La integralidad de las políticas de lucha contra la pobreza infantil: planes, leyes y estrategias

El análisis de las políticas de lucha contra la pobreza que se desarrollan en los diversos países de Europa pone de manifiesto, en primer lugar, el carácter combinado de esas políticas, que integran actuaciones tanto en el ámbito del empleo como en el ámbito de las prestaciones económicas o los servicios de atención infantil, por citar los ejes de acción más habituales. Sin duda, en la medida en que la pobreza infantil responde a causas diversas, resulta evidente la necesidad de adoptar estrategias integrales, multisectoriales, que combinen, integren y coordinen la intervención en diversos ámbitos. En efecto, para la Comisión Europea (2013) “la prevención de la pobreza infantil se alcanza de forma más eficaz a través de estrategias integradas que combinan el apoyo a los padres para acceder al mercado laboral con prestaciones económicas y con facilidades de acceso a los servicios esenciales para el bienestar infantil, como la atención infantil de calidad, la educación, la salud, la vivienda y los servicios sociales”.

En el mismo sentido, de acuerdo al Grupo de Trabajo establecido en 2008 en el seno de la Comisión Europea en torno a esta cuestión “los países miembros que han alcanzado un mayor nivel de éxito en lo que se refiere a la prevención de la pobreza y la exclusión en la infancia son aquellos que han desarrollado un marco político que combina el acceso a empleos adecuadamente remunerados para los padres con la garantía de unos ingresos mínimos para todas las familias con hijos/as y con el acceso a una serie de servicios básicos, como atención infantil, vivienda, salud y servicios sociales” (Comisión Europea, 2008). El último informe de la Comisión Europea al respecto (Tarki, 2010) concluye también que la mejora de las condiciones actua-

les de vida y de las perspectivas de futuro de la población infantil requiere “una combinación multidimensional de diversas políticas, incluyendo los ingresos mínimos, la promoción de la inclusión laboral de los progenitores, el acceso a los servicios y la generación de oportunidades de participación en actividades sociales, culturales, deportivas y de ocio”.

Así pues, los expertos no abogan por priorizar en exceso un enfoque concreto frente a otro – prestaciones económicas frente a integración laboral, por ejemplo–, y subrayan la necesidad de adoptar un equilibrio adecuado entre prestaciones económicas e incentivos al empleo en la medida en que las tasas más bajas de pobreza infantil se dan precisamente en los países que ofrecen una red adecuada de prestaciones económicas y, al mismo tiempo, registran tasas elevadas de empleo, sobre todo entre las madres (Whiteford y Adema, 2007). Efectivamente, para estos autores, el reto no está tanto entre elegir entre políticas alternativas, sino en buscar la combinación óptima de enfoques.

Frente al riesgo de fragmentación y descoordinación que existe en torno a fenómenos multifactoriales como el de la pobreza infantil (Comisión Europea, 2010), varios países han desarrollado estrategias y planes integrales que buscan una mejor coordinación de las políticas orientadas a la prevención y el abordaje de la pobreza infantil. Sin duda, los países más activos en el desarrollo de este tipo de estrategias han sido los que forman parte del Reino Unido, entre otras razones como consecuencia del marco normativo establecido en ese país. Por ello, además del Reino Unido en su conjunto, tanto Gales como Escocia e Irlanda del Norte cuentan con estrategias integrales de este tipo.

La estrategia galesa se articula en función de tres ejes –el acceso al empleo de calidad, la reducción de las desigualdades en lo que se refiere a la salud, la educación y la calidad de vida, y la mejora de las condiciones de vida de la población pobre, a través fundamentalmente de prestaciones económicas– y establece como objetivo la erradicación de la pobreza infantil en el territorio galés en 2020 (Welsh Assembly Government, 2011). Por su parte, la estrategia escocesa se basa en el incremento de los recursos económicos de las familias, fundamentalmente mediante el acceso al empleo, y en la mejora del bienestar y las oportunidades de los niños, al objeto de romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza, mejorando sus condiciones de vida y reconociendo la particular importancia de los primeros años de vida en el desarrollo infantil. Desde ese punto de vista, la estrategia escocesa se basa en tres principios básicos: la intervención precoz y la prevención; la adopción de un enfoque basado en las capacidades y los recursos de las personas; y el énfasis en una visión centrada en los propios niños/as (APS Group Scotland, 2011).

Mención especial merece la estrategia adoptada en el conjunto del Reino Unido por, al menos, cuatro razones:

- Por una parte, por su antigüedad, en la medida en que la lucha contra la pobreza infantil fue ya una de las prioridades del nuevo laborismo de Tony Blair, en 1997, y se mantuvo como eje principal de sus políticas sociales a lo largo de todo su mandato. El impulso político fue además acompañado de un esfuerzo importante en materia de investigación, definición de indicadores, desarrollo de proyectos piloto y del consiguiente debate político y social.
- Por otra parte porque la prioridad concedida a esta cuestión en el marco de las políticas sociales británicas derivó en la promulgación en 2010 de una Ley específicamente centrada en la pobreza infantil, la *Child Poverty Act*. Esa ley establece, como se ha explicado en el capítulo anterior, una serie de metas en relación a los principales indicadores de medición de la pobreza, crea una Comisión para el control y la coordinación de las políticas en este ámbito, establece la obligación de elaborar estrategias regionales para la erradicación de la pobreza infantil y de evaluar a nivel local las necesidades de la población infantil en situación de pobreza.
- En tercer lugar, y de manera fundamental, por el éxito cosechado por el Gobierno laborista británico en este ámbito, reduciendo unas tasas de pobreza infantil que durante el mandato de Margaret Thatcher habían alcanzado cotas elevadísimas³⁵.
- Finalmente, por las modificaciones introducidas recientemente por el nuevo Gobierno conservador, que ha lanzado una estrategia distinta a la desarrollada durante una década por Partido laborista. Frente a ese nuevo enfoque, los grupos que trabajan en el ámbito de la pobreza infantil han señalado que la pobreza infantil ha dejado de ser una prioridad

³⁵ Nada más entrar al poder, los laboristas establecieron como objetivo nacional el de erradicar la pobreza infantil en una generación. Si bien es cierto que ni esa meta ni las metas parciales que se fueron estableciendo después se pudieron alcanzar, los expertos coinciden en la mejora experimentada a lo largo de los años en lo que se refiere a la prevención y la contención de la pobreza infantil en el Reino Unido. Aunque no debe olvidarse que esas mejoras se produjeron durante un ciclo económico expansivo, lo cierto es que el ingreso de las familias con hijos/as en situación de pobreza creció más que el del conjunto de la población. De hecho, las estimaciones realizadas indican que, en ausencia de los cambios introducidos por la administración laborista, el número de niños pobres sería en la actualidad sensiblemente mayor. Los expertos señalan en ese sentido que la escala y el ritmo de la reducción de la pobreza infantil alcanza en el Reino Unido apenas tiene precedentes en los países ricos. Existe además suficiente evidencia para afirmar que las mejoras en las condiciones de vida de la infancia británica fueron sustanciales y sostenidas, y que no se limitaron a elevar los ingresos de esas familias sólo ligeramente por encima del umbral de pobreza. También mejoraron como consecuencia de las políticas desarrolladas en esos años los resultados educativos de la infancia en situación de pobreza, los indicadores de privación material, los de bienestar subjetivo, los relacionados con la salud mental, el porcentaje de niños en familias sin hogar y las tasas de embarazos precoces. Sin embargo, algunos indicadores, sobre todo relacionados con la salud (obesidad, diabetes...) empeoraron y no hay constancia de que los índices de movilidad social hayan mejorado, tras el profundo deterioro experimentado a partir de los años 80 (Child Poverty Action Group, 2012).

para el Gobierno y han criticado la reducción en las prestaciones económicas dirigidas a las familias con hijos/as (Child Poverty Action Group, 2012)³⁶.

Como señalan Frazer y Devlin (2011) en diversos países el abordaje integral de la pobreza infantil se ha planteado también a través de los planes de acción nacional contra la inclusión, si bien esos enfoques se han caracterizado en general por una cierta parcialidad y por la ausencia de una perspectiva suficientemente integral y multidimensional. Las entidades europeas que trabajan en el ámbito del bienestar infantil han destacado los casos de Austria, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Hungría, Luxemburgo, Portugal o Rumanía, que han utilizado este tipo de planes como herramienta estratégica para el seguimiento y el refuerzo de sus políticas de lucha contra la pobreza infantil o, al menos, como oportunidad para introducir nuevas medidas (Eurochild, 2008). En ese sentido, hasta 2008, al menos 19 países de la UE habían establecido la reducción de la pobreza o la exclusión entre la población infantil como una de sus prioridades y una decena habían establecido objetivos cuantitativos concretos: Austria, por ejemplo, planteaba como objetivo reducir la pobreza infantil en un tercio en ocho años y Bulgaria se comprometió a reducir la pobreza infantil por debajo del 15%. Muchas de estas medidas y planes, sin embargo, han adolecido de un seguimiento y/o de una aplicación insuficiente, especialmente a partir del inicio de la crisis.

3.2.5. Factores de éxito para el desarrollo de una estrategia contra la pobreza infantil

La aplicación efectiva de estas estrategias depende en cualquier caso de la posibilidad de asegurar un marco institucional y político adecuado. Desde ese punto de vista, Frazer y Devlin (2011) han señalado los factores de éxito que cabe extraer del análisis de las políticas contra la pobreza infantil desarrolladas en los países de Europa:

- Prioridad política y apoyo social, garantizando el impulso político necesario para el desarrollo de este tipo de medidas;
- Perspectiva de derechos, reconocimiento de los derechos de la infancia y normativa anti-discriminación, ligando la cuestión de la pobreza infantil con el marco de derechos

³⁶ En 2011, el Gobierno hizo pública una nueva estrategia en relación a la pobreza infantil, bajo el título de ‘*Un nuevo enfoque en relación a la pobreza infantil: abordando las causas de la desventaja y transformando la vida de las familias*’. La nueva estrategia plantea una revisión de los indicadores previamente establecidos y apuesta por “abordar las causas de la pobreza en lugar de los síntomas”. Desde ese punto de vista, se plantea abandonar el énfasis que hasta ahora se venía dando a las prestaciones económicas, para centrarse en la promoción del acceso al empleo, el apoyo en las funciones parentales y la mejora de las oportunidades educativas. La pobreza, señala la nueva estrategia, va más allá de los ingresos. De acuerdo con el nuevo Gobierno, además de ineficaz en el largo plazo, un énfasis excesivo en las transferencias económicas es también caro. Desde ese punto de vista, el nuevo Gobierno británico apuesta por mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de los niños pobres invirtiendo en los servicios públicos que utilizan.

humanos que establece la Convención de Naciones Unidas para los Derechos de la Infancia.

- Metas claras, prioridades y objetivos cuantificados, en la medida en que permiten visualizar con claridad el compromiso político de erradicación de la pobreza infantil, contrastar los avances o retrocesos, movilizar a los diferentes agentes y concentrar los esfuerzos de los diferentes agentes.
- Coordinación y *mainstreaming*. El abordaje multidimensional de las políticas contra la pobreza infantil requiere su incardinación en el conjunto de las políticas sociales públicas, evitando centrar los esfuerzos en las políticas sectoriales. Ello responde a la necesidad de que las políticas contra la exclusión se aborden desde el conjunto de las políticas pública, y no únicamente desde las directamente implicadas en los servicios sociales o la lucha contra la pobreza.
- Movilización e implicación de todos los agentes sociales, incluyendo a la sociedad civil, el mundo empresarial y, lógicamente, las administraciones.
- Disponibilidad de datos y práctica basada en la evidencia, mediante la realización de investigaciones, el desarrollo de proyectos piloto y la evaluación continua de las intervenciones.

El grado de universalidad de los servicios, en combinación con el nivel del gasto y con la orientación general de las políticas contra la protección infantil, también afecta a la efectividad de esas políticas³⁷. Para la Comisión Europea (2013) “se ha demostrado que las estrategias más eficaces para hacer frente a la pobreza infantil se basan en la prestación de servicios orientados al bienestar de todos los niños, pero que al mismo tiempo prestan una atención específica a los colectivos y las situaciones especialmente vulnerables”.

Más allá de esta salomónica constatación, lo cierto es que el grado de universalidad de las políticas de apoyo a la infancia es una cuestión sujeta a debate. Uno de los principales especialistas británicos en el ámbito de la pobreza infantil, Jonathan Bradshaw, ha abogado por reforzar el enfoque universal en las políticas de apoyo a las familias y, más concretamente, en lo que se refiere a las prestaciones económicas a las familias con hijos/as. Para este autor (Bradshaw,

³⁷ El debate sobre la universalidad de este tipo de ayudas se remonta a más de 40 años atrás. En 1971, dos clásicos del estudio de la pobreza y la desigualdad –Peter Townsend y Anthony B. Atkinson– publicaban en la revista *Poverty* un artículo conjunto titulado ‘Las ventajas de las prestaciones familiares universales’.

2012), el enfoque universal, aplicado a las prestaciones económicas de apoyo a las familias, debe ser defendido en la medida en que favorece la equidad horizontal y reduce la desigualdad, en la medida en que se reconoce el esfuerzo que supone la crianza de los hijos/as y se distribuyen recursos económicos desde el conjunto de la sociedad hacia esas familias. Bradshaw también mantiene que las prestaciones universales compensan el coste que supone la crianza de los hijos, y contribuye así a mantener las tasas de fertilidad, reducen de forma considerable la pobreza infantil y no presentan los problemas de no recurso o *non take up* de las prestaciones de carácter selectivo. Además, tienen un coste de administración más reducido, ofrecen a todas las madres una garantía de ingresos y evitan el riesgo moral, sin fomentar fenómenos como el de la trampa de la pobreza o los desincentivos en el acceso al mercado de trabajo.

Frente las ventajas del enfoque universal, Bradshaw atribuye diversos inconvenientes a las prestaciones de carácter selectivo: en general, se trata de prestaciones de baja cuantía debido a que carecen del necesario apoyo político y social; benefician únicamente a las familias en situación muy desfavorecida, cuando todas las familias con hijos/as se enfrentan a necesidades económicas derivadas de la crianza de los hijos/as; y son poco efectivas, por esas razones, en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil. Además, este tipo de prestaciones presentan problemas de no recurso o *non take up* debido precisamente a su carácter selectivo y generan distorsiones en relación a la conducta de los padres, con el riesgo de desincentivar el acceso al mercado de trabajo. En el mismo sentido, Atkinson (2011) ha abogado por las prestaciones familiares universales debido a los problemas de acceso que plantean las prestaciones selectivas (y que impiden que se beneficien de ellas todas las personas potencialmente demandantes), por sus efectos en términos de la trampa de la pobreza debido a su carácter diferencial, y, sobre todo, por la necesidad, en términos de justicia social e igualdad de género, de garantizar la redistribución de la renta hacia todas las familias con hijos/as.

Frazer y Devlin (2011) han analizado las políticas seguidas en los países europeos en función de su posición en dos ejes: por un lado, el eje que divide los enfoques universales de los selectivos, y, por otro, el que divide los enfoques preventivos de los dirigidos a mejorar la situación de las familias o los niños/as pobres: universalidad frente a selectividad, por una parte, y prevención frente a intervención, o paliación, por otra. Si bien es cierto que ningún país aplica en ese sentido una política 'pura', en la medida en que en todos los países se combinan elementos más o menos universalistas con otros más o menos selectivos, o más o menos preventivos con otros más o menos paliativos, lo cierto es que esta distinción en dos ejes permite clasificar adecuadamente las políticas que se realizan en los diversos países.

La tabla siguiente recoge las ventajas que a juicio de estos autores implica el enfoque universal, así como los riesgos del enfoque selectivo y, también, las que se derivan de un excesivo énfasis en las aproximaciones universales:

Tabla 16. Riesgos y ventajas de los enfoques selectivos y universalistas en la lucha contra la pobreza infantil

	Ventajas	Riesgos
Enfoque universal	Eficiencia en lo que se refiere a la prevención y la reducción de la pobreza infantil;	Escasa visibilidad y escaso control a nivel nacional de grupos vulnerables que viven en situaciones de pobreza;
	Garantiza seguridad de ingresos y servicios sociales y sanitarios de calidad a toda la población;	Insuficiente atención en la identificación y el abordaje de bolsas de pobreza o de grupos específicos en riesgo de exclusión;
	Genera un amplio apoyo social y político a un sistema generoso	Problemas en la asignación de los recursos económicos, en la medida en que los recursos deben asignarse a una población muy amplia
	Evita la estigmatización	Insuficiente focalización en los grupos de mayor riesgo;
	Reduce la desigualdad y ofrece un nivel de igualdad de oportunidades al margen del medio social de origen;	
Ubica el debate sobre la pobreza infantil en un marco más amplio;		
Enfoque selectivo		Excesiva complejidad
		Atención insuficiente a la prevención
		Medidas fragmentarias que impiden un enfoque integral de la cuestión
		Enfoque coyuntural o <i>ad hoc</i> que pone el énfasis en la resolución de los problemas inmediatos en lugar de desarrollar estrategias integrales para la prevención y la erradicación de la pobreza infantil;
		Focalización excesiva en las necesidades básicas y no en la garantía de una igualdad real;
		Enfoque restringido a la carencia de recursos materiales

Fuente: Elaboración propia a partir de Frazer y Devlin, 2011.

Para Frazer y Marlier (2007), cabe pensar que los países que han registrado mayor éxito son aquellos que adoptan un enfoque predominantemente universal, a partir del desarrollo de políticas preventivas y basadas en la igualdad de oportunidades, apoyadas, en su caso, en políticas específicas para hacer frente a determinadas situaciones extremas. Se trataría, en ese sentido, de una especie de universalismo adaptado que, si bien actúa para erradicar o mitigar los problemas más graves tiene también en cuenta el carácter estructural del fenómeno y pone en práctica políticas de tipo preventivo.

En cualquier caso, los datos de la Comisión Europea (Tarki, 2010) desmienten que para alcanzar reducciones elevadas de la pobreza infantil sea imprescindible orientar la distribución de las

prestaciones económicas exclusivamente a las familias más pobres (es decir, los enfoques universalistas también pueden ser eficaces a la hora de reducir la pobreza). En ese sentido, los datos ponen de manifiesto que cuando se combinan bajos niveles de selectividad con bajos niveles de gasto –caso de España– la efectividad es muy baja; la mayor efectividad se alcanza, según este análisis, cuando se combinan niveles elevados de gasto con niveles de redistribución altos, bien de tipo horizontal, hacia el conjunto de la infancia (caso de Francia), bien de tipo vertical, hacia la infancia e situación de pobreza (caso de Finlandia). Con todo, el caso sueco pone de manifiesto que, en ausencia de un cierto grado de selectividad, la reducción de la pobreza requiere de unos niveles de gasto muy elevados³⁸.

En el marco de ese debate, organismos como la Organización Internacional de Trabajo (OIT) han abogado por desarrollar un universalismo progresivo, en función del cual es necesario garantizar un nivel mínimo de prestaciones de Seguridad Social para toda la población, entendida como un suelo o nivel mínimo. A partir de ese suelo, cabe buscar niveles más elevados de protección en la medida en que la economía crezca y el espacio para las políticas distributivas se amplíe (OIT, 2011).

3.3. ¿Qué políticas públicas pueden reducir la pobreza infantil?

3.3.1. Algunas consideraciones generales

Anteriormente se ha hecho referencia a la necesidad de abordar estrategias integrales contra la pobreza infantil que combinen diversas áreas de intervención, de acuerdo al carácter multidimensional del fenómeno. Pero, ¿qué políticas pueden reducir o prevenir la pobreza infantil? Aunque, como se ha señalado en el capítulo anterior, la mejor forma de evitar la pobreza infantil es evitar la pobreza del conjunto de la sociedad y, en concreto, la pobreza de las familias, existen políticas o enfoques sectoriales que tienen un impacto claro a la hora de reducir las tasas de pobreza y/o a la hora de compensar las dificultades y desventajas a las que se enfrentan los niños y las niñas pobres. Así, de acuerdo a la Comisión Europea (2013), las políticas para impedir y afrontar la pobreza infantil deben basarse en tres pilares básicos:

- Acceso a los recursos adecuados, mediante
 - el apoyo a la participación de los progenitores en el mercado laboral, y

³⁸ Un estudio de Notten y Gassmann (2008) pone de manifiesto, en relación al caso de Rusia, conclusiones similares. Según las autoras, el paso de un modelo universal de ayudas a la familia a uno selectivo reduce muy escasamente los niveles de pobreza infantil, debido entre otras razones a la cantidad de niños pobres que por errores de administración no acceden al programa. A su juicio, un sistema universal alcanzaría tasas de reducción más elevadas, al no presentar este tipo de problemas de acceso, si bien el gasto unitario y el gasto total deberían incrementarse de forma notable.

- la garantía de unos niveles de vida mínimos través de una combinación de prestaciones económicas;
- Acceso a servicios asequibles y de calidad,
 - reduciendo la desigualdad en la infancia mediante la inversión en servicios de educación y atención precoz,
 - mejorando el impacto del sistema educativo en la igualdad de oportunidades;
 - mejorando la capacidad del sistema de salud para atender las necesidades de los niños/as en situación de desventaja;
 - dotando a los niños/as de un entorno seguro y una vivienda adecuada;
 - fomentando el apoyo a las familias y la calidad de los cuidados infantiles;
- Derecho de los niños/as a la participación
 - apoyando la participación de los niños/as en actividades culturales, recreativas, deportivas y de ocio;
 - desarrollando mecanismos que promuevan la participación de los niños/as en la toma de decisiones que afectan a sus vidas.

Ayala y Cantó (2009) respondiendo a la pregunta que da título a este epígrafe, señalan tres tipos de políticas:

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

Por su parte, la Red de Expertos Independientes en Inclusión Social de la UE desarrolló en 2007 un esquema que incluye cuatro tipos de medidas:

- Políticas fiscales, de empleo y de prestaciones que garanticen un ingreso adecuado;
- Políticas que faciliten el acceso a diversos servicios (vivienda, educación, salud y atención infantil)

- Desarrollo de servicios sociales y de protección de menores que garanticen el bienestar de los grupos más vulnerables;
- Políticas orientadas a promover la participación de los niños en actividades culturales, sociales y recreativas

Junto a ellas, se incluían dos ejes o enfoques para su aplicación, de carácter transversal:

- la importancia de la intervención precoz y la necesidad de garantizar una inicio adecuado en la vida;
- la necesidad de mejorar la prestación de servicios a nivel regional y local;

Pese a los matices existentes, y a las diferencias entre unos y otros enfoques a la hora de la agrupación de las diversas líneas de actuación, parece por tanto existir un consenso claro respecto a las políticas que es necesario poner en marcha. Se analizan a continuación algunos aspectos relevantes, de cara a las conclusiones de este informe, en relación a cada una de ellas.

3.3.2. Las políticas de apoyo económico a las familias y el papel de la fiscalidad

a) El dinero importa

El reciente debate desarrollado en el Reino Unido en relación a la reorientación de la estrategia británica contra la pobreza infantil gira, en una medida importante, en torno a la importancia que debe darse a la cuestión de los ingresos y, por extensión, a las políticas de prestaciones económicas en la lucha contra la pobreza. Desde ese punto de vista, y utilizando como argumento el carácter multidimensional de la pobreza o, al menos, de la exclusión, la orientación del nuevo Gobierno conservador pone un mayor énfasis en el acceso al empleo y a servicios de calidad, por encima de la garantía de unos ingresos mínimos: “Esta es una estrategia basada en la idea de que la pobreza va más allá de los ingresos”, señalaba en 2011 el ministro responsable del área, criticando el a su juicio excesivo énfasis concedido a las prestaciones económicas, la consiguiente generación de efectos perversos (como la dependencia respecto de las prestaciones) y los resultados negativos cosechados “tanto para la sociedad como para el contribuyente”, al no atajar “las causas del problema, sino sus síntomas”.

Abordar las raíces de la pobreza y no únicamente los síntomas implica, de acuerdo a esta perspectiva, reconocer la importancia del contexto en el que los niños/as crecen, junto a otros factores como los ingresos o la educación. Ello obliga a reforzar las políticas de apoyo a las familias no necesariamente desde el punto de vista económico, sino desde el punto del refuerzo de las capacidades parentales o de la construcción de una sociedad más amigable para las familias con hijos/as.

Este discurso coincide, en parte, con el que plantean autores como Esping-Andersen (2009) uno de los principales promotores del paradigma del Estado social inversor y uno de los mayores defensores de la necesidad de invertir en la infancia para equiparar las condiciones de vida y las perspectivas de futuro de toda la población infantil. Esping-Andersen reconoce el incremento en las tasas de desigualdad que se está produciendo en los últimos años y la escasa capacidad que está demostrando el sistema educativo para neutralizar el efecto de la herencia social y el impacto de la transmisión intergeneracional de la pobreza, con tasas de movilidad social ascendente cada vez más bajas. A su juicio, sin embargo, la relación entre la desigualdad de ingresos y las oportunidades vitales es inevitablemente ambigua. Por una parte, parece fuera de toda duda el impacto los bajos ingresos parentales en aspectos tales como la salud o la educación, y la existencia del fenómeno de la reproducción intergeneracional de la pobreza. Este efecto se produce en países con tasas elevadas de desigualdad, como Estados Unidos o el Reino Unido, pero también en modelos más cercanos al nuestro, como Francia. En ese sentido, Esping-Andersen reconoce que el éxito cosechado por los países nórdicos en lo que se a la reducción del peso de la herencia social –es decir, la transmisión intergeneracional de la pobreza– se debe en parte al menos al proceso de reducción de la pobreza infantil y a la garantía de unas condiciones de vida mínimas para todas las familias. La igualdad de oportunidades requiere, hasta cierto punto al menos, una cierta igualdad en las condiciones reales de vida, señala este autor.

Para este autor, sin embargo, la eficacia de la estrategia redistributiva basada en las prestaciones económicas –al menos si no se acompaña de otras medidas– es dudosa, debido a que, en lugar de los ingresos familiares, los mecanismos que verdaderamente determinan las oportunidades vitales de la infancia están más relacionados con el contexto educativo en el que crecen los niños/as y con el tiempo que los padres y madres dedican a su educación. En ese sentido, Esping Andersen destaca la importancia de la inversión de tiempo parental en la educación de los hijos/as, la influencia del capital cultural de las familias y el efecto determinante de la intervención infantil precoz³⁹.

³⁹ Este debate se reproduce, como veremos más tarde, al analizar el impacto de la pobreza en el rendimiento educativo, y divide a quienes creen que el problema principal se refiere a los ingresos de las familias y quienes creen, por el contrario, que existen factores distintos –conductas, actitudes, expectativas...–, relacionadas con el capital humano y que resultan ser las decisivas.

Los datos de algunas recientes revisiones de la literatura también apuntan en esa dirección. Ciertamente, nadie duda de que la pobreza tenga efectos negativos en las oportunidades vitales de los niños/as. Tal y como recuerdan Gennetian et al. (2010), la relación entre ingresos y desarrollo infantil se ha interpretado de dos maneras: por una parte, se tiende a pensar que la carencia de ingresos incrementa el estrés parental, lo que perjudica el desarrollo infantil; por otra parte, desde una óptica más basada en la inversión educativa, se tiende a pensar que la disponibilidad de ingresos permite a los padres proveer a sus hijos de cuidados de mayor calidad y de una mayor inversión en su educación. Si en un caso el énfasis se pone en la reducción de las habilidades parentales que representa la carencia de ingresos, en otro se hace hincapié en la carencia de medios materiales para procurar un desarrollo adecuado. Para estos autores la evidencia científica disponible no permite aclarar cuál de estos enfoques resulta el más adecuado y, de hecho, no permiten asegurar si los peores resultados cosechados por los niños pobres en su vida adulta – sobre lo cual sí hay consenso – se relacionan causalmente con la carencia de ingresos o, por el contrario, con otros factores concomitantes, como la monoparentalidad o los bajos niveles educativos. En cualquier caso, algunos de los estudios revisados por estos autores apuntan a que, al menos en las familias que han vivido situaciones persistentes de pobreza, la mejora de los ingresos familiares se relaciona de forma clara con unos resultados más positivos en la edad adulta.

Así pues, ¿importa el dinero? Para otros autores, no cabe duda de que sí; si no en lo que se refiere en las oportunidades vitales a largo plazo, si en lo que se refiere a las condiciones reales de vida en la infancia. Para Strelitz y Lister (2008) – editoras de un libro titulado, precisamente, *Por qué el dinero importa* – la cuestión relevante no radica tanto en las oportunidades vitales futuras o en el impacto de la pobreza infantil sobre la igualdad de oportunidades, como en el impacto que la experiencia cotidiana de la pobreza tiene sobre la calidad de vida de los niños y niñas pobres y sobre su derecho a un nivel de vida decente. En el marco del paradigma del Estado social inversor, la pobreza infantil se ve fundamentalmente como un atentado a la meritocracia y a la igualdad de oportunidades y, por tanto, como un fenómeno no sólo injusto sino, también, ineficiente, y cuyas implicaciones se manifiestan sobre todo a largo plazo. Para estos autores, sin embargo, la cuestión crucial radica en el efecto que la pobreza tiene en la salud, la vivienda, la educación y el bienestar de las familias, es decir, en el impacto que la insuficiencia permanente de recursos tiene *durante* la infancia.

b) *Un sistema de prestaciones muy poco desarrollado en España*

En las páginas anteriores ya se ha puesto de manifiesto la escasísima entidad que las ayudas económicas a las familias tienen en el marco del Estado español. Pese a que, de acuerdo a Ayala y

Cantó (2009), y como antes ya se ha señalado, el sistema de prestaciones sociales aparece como un factor determinante de las posibilidades de los niños para evitar la pobreza, España es el país europeo de los 27, junto con Grecia, cuya política de transferencias tiene un menor impacto reductor de la pobreza infantil y su sistema de prestaciones concede una menor protección relativa a la infancia que al resto de la población. Efectivamente, el sistema español de ayudas económicas a las familias –tanto las ayudas por hijos/as, como aquellas otras prestaciones económicas de las que se pueden beneficiar las familias con hijos/as, aún sin estar específicamente destinados a estos– está claramente infradesarrollado⁴⁰.

Para estos autores, la contribución de las prestaciones familiares a la reducción de la pobreza ha disminuido 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 (Ayala y Cantó, 2009).

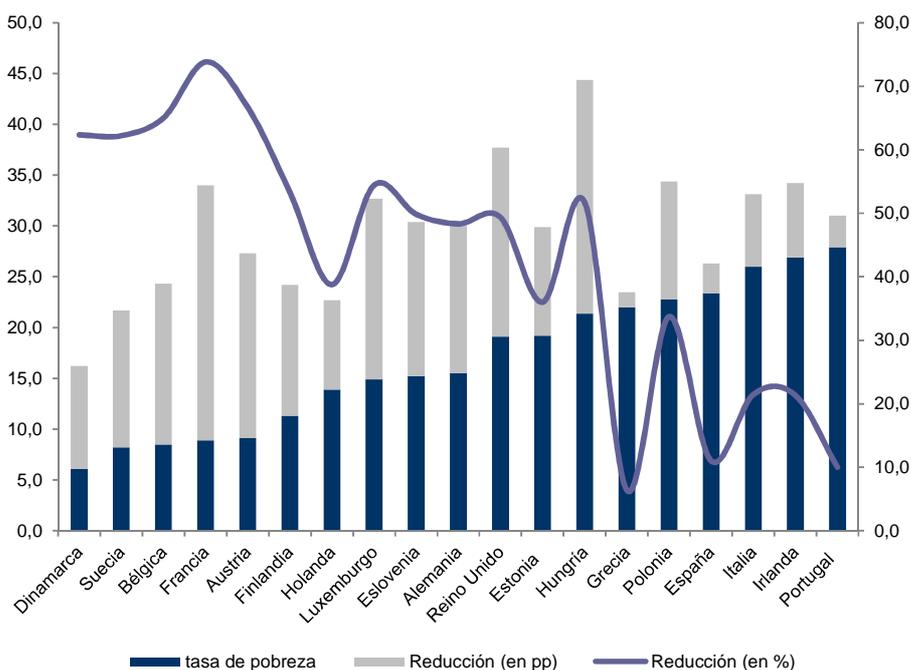
La situación española está muy alejada de la media europea –lo que explica las elevadas tasas de pobreza españolas– aun cuando se tenga en cuenta el papel de las desgravaciones fiscales, que tanto en España como en la CAPV constituyen una de las principales herramientas para la transferencia de ingresos hacia las familias con hijos/as. Sin embargo, aún y cuando se tiene en cuenta el sistema tributario –tanto en lo que se refiere a las desgravaciones infantiles como a la tributación a la que se ven sometidas en distintos países las ayudas económicas que las familias reciben– España es el país de la UE que menos reduce la pobreza infantil.

El gráfico siguiente –elaborado a partir de los datos de Figari et al. (2009)– ordena los países en función de sus tasas de pobreza real, que se calcula restando a las tasas de pobreza original los

⁴⁰ En el caso vasco, como se señala más adelante, el sistema de ayudas a las familias con hijos/as dista de tener un desarrollo comparable al existente en los principales países de la UE. En lo que se refiere al sistema de garantía de ingresos, si bien su papel en cuanto a la reducción de la pobreza infantil queda fuera de toda duda, su diseño podría sin duda mejorarse al objeto de alcanzar una mayor efectividad en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil.

puntos porcentuales que el sistema fiscal y de prestaciones específicamente orientado a las familias consigue reducir en cada país. Como se observa en el gráfico, España no está entre los países con tasas de pobreza inicial más bajas (barra gris) pero, al ser tan reducida la capacidad del sistema fiscal y de ayudas para reducir la pobreza (línea morada), destaca por tener una de las tasas de pobreza real más elevadas (barra azul).

Gráfico 14. Tasa de pobreza infantil, reducción en puntos y reducción proporcional generada por las prestaciones, impuestos y desgravaciones específicamente orientadas a los niños/as en la UE



Fuente: Elaboración propia a partir de Figari et al. (2009). El umbral utilizado es el del 60% y los datos se refieren a varios años entre 2001 y 2005, dependiendo de la disponibilidad de datos para cada país.

De acuerdo a los datos de estos autores, la situación española también se caracteriza por una reducción muy escasa de la intensidad de la pobreza, por el escaso peso que las rentas derivadas de las prestaciones tienen en la renta total de las familias (apenas un 3%, frente al 12% de Francia), y el peso que, dentro de esas rentas, tienen las desgravaciones fiscales, que suponen más de la mitad de todo el paquete de ayudas recibido (en Francia, por el contrario, no llega al 20%).

c) *El papel de la fiscalidad*

Como acaba de verse, a la hora de analizar el sistema de prestaciones económicas orientado a las familias resulta fundamental destacar el papel del sistema fiscal. Las razones son al menos dos:

- Como acabamos de ver, en el marco del Estado español, y también de la CAPV, las herramientas fiscales son desde el punto de vista económico uno de los principales instrumentos de los paquetes de apoyo económico a las familias. Su diseño, sin embargo, en la medida en que privilegia a las clases medias y acomodadas en detrimento de las menos acomodadas, impide que jueguen un papel significativo en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil. Como se señala en el capítulo de conclusiones, la reorientación de estas políticas podría tener en Euskadi un impacto muy importante de cara a la reducción de las actuales tasas de pobreza infantil.
- Una parte importante de los países de nuestro entorno –fundamentalmente los anglosajones y, al menos en el caso del Reino Unido, con bastante éxito– han utilizado el sistema tributario como principal herramienta para la prevención de la pobreza infantil, buscando mediante herramientas fiscales tanto incrementar los recursos económicos de las familias con hijos/as, como, al mismo tiempo, incentivar el acceso al empleo incrementando la capacidad adquisitiva de los empleos de bajos salarios. Desde ese punto de vista, las estrategias de rentabilización del empleo o *making work pay*⁴¹ han tenido en las familias con hijos, y en la reducción de la pobreza infantil, su marco principal de desarrollo.

Para Ayala y Cantó (2009) la reforma de las políticas fiscales que ha ido realizándose en el Estado español (al menos hasta las reformas introducidas a partir de 2011 como consecuencia de la necesidad de reducir el déficit fiscal) han tenido un impacto negativo en la infancia: por una parte, en la medida en que han provocado “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”. Se suma a ello una sobreimposición sobre el trabajo de las mujeres casadas, consecuencia de las desgravaciones que se aplican a las rentas del sustentador principal en los matrimonios con un solo perceptor de rentas, que la prestación / desgravación introducida en 2003 no fue capaz de reducir.

Para estos autores, “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

⁴¹ Difícil de expresar en castellano a través de una expresión tan gráfica como la original, la fórmula podría traducirse como ‘hacer que el trabajo compense’ o ‘hacer que el trabajo rinda’.

pobreza infantil.” En ese sentido, junto a 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, Ayala y Cantó destacan la importancia que en los países de nuestro entorno han tenido las prestaciones familiares y las desgravaciones o deducciones fiscales reembolsables como subsidios para los que no tributan.

Este tipo de desgravaciones fiscales se enmarca en un conjunto más amplio de prestaciones condicionadas a la participación en el mercado de trabajo, y están por tanto estrechamente vinculadas a las políticas de activación y, dentro de estas, a las llamadas políticas de rentabilización del empleo. Efectivamente, uno de los cambios importantes que ha traído consigo el paradigma de la activación en el ámbito de las políticas de garantía de ingresos ha sido el paso de un esquema de prestaciones de carácter sustitutivo a otro de carácter complementario. Así, si el modelo prestacional pre-activación se basa en la idea de que es necesario reemplazar o sustituir unos ingresos económicos que han dejado de existir –debido a causas diversas, como el desempleo, la enfermedad o la discapacidad– mediante una prestación económica que permite garantizar un nivel de ingresos más o menos cercano al anterior⁴², el nuevo modelo apuesta fundamentalmente por complementar unos ingresos, generalmente salariales, de baja cuantía, tanto con el objetivo de incrementar el poder adquisitivo de esos salarios como de incentivar el acceso a los puestos de trabajo de menor remuneración. En ese contexto, y como se ha señalado en anteriores trabajos (SIIS, 2011), en el marco de la activación de las políticas de garantía de ingresos, han experimentado en los últimos años un desarrollo muy importante las políticas de *making work pay* o rentabilización del empleo, dirigidas a convertir la inserción laboral en una opción atractiva o rentable tanto para los perceptores de rentas mínimas como para las personas inactivas.

Sin duda, las herramientas más extendidas para la ‘rentabilización del empleo’ son las deducciones fiscales reembolsables o ‘*tax credits*’, aplicadas fundamentalmente en los países anglosajones para compensar a través del sistema fiscal la escasa remuneración de algunos empleos. Este tipo de prestación se articula en el marco del impuesto sobre la renta mediante la aplicación de una deducción que, en los casos de menor nivel de ingresos, alcanza en algunos países el carácter de un impuesto negativo. En la mayor parte de los casos, la aplicación de la ayuda da lugar a una reducción de las obligaciones fiscales de la persona beneficiaria –reduciéndose sus retenciones

⁴² Subyace a este modelo una consideración de las personas beneficiarias como carentes de todo ingreso propio, lo que simplifica tanto conceptual como administrativamente la gestión de la prestación de ingresos mínimos. El carácter diferencial de la prestación, el incremento de sus cuantías –que, como se sabe, actúan como criterio de acceso– y, sobre todo, la extensión de las situaciones de precariedad laboral ha ido sin embargo abriendo el acceso a estas prestaciones a personas que perciben, con mayor o menor regularidad, ingresos salariales propios, con lo que la prestación asistencial pasa a tener un carácter eminentemente complementario. Ello implica cambios tanto de tipo administrativo –con dificultades relativas a la gestión– como conceptuales, que afectan de forma determinante a la función de las prestaciones de garantía de ingresos en un contexto de precarización laboral.

y/o incrementándose la devolución anual—, mientras que en los casos en los que la ayuda resulta superior a las obligaciones fiscales del trabajador/a, éste recibe una transferencia económica neta. Se trata, pues, de un crédito fiscal reembolsable, lo que lo diferencia del resto de las desgravaciones fiscales en la medida en que beneficia también a quienes, debido precisamente a sus bajos ingresos, no han aportado cantidades a cuenta, o lo han hecho en muy escasa medida, a la Hacienda pública. En los diversos sistemas aplicados la compensación tiene, hasta un nivel salarial determinado, un carácter progresivo (crece a medida que aumentan los ingresos salariales) y decreciente a partir de ese umbral (decrece a medida que los ingresos propios aumentan), de forma que, superado el máximo de ingresos salariales fijado, el derecho a la compensación desaparece⁴³ (SIIS, 2013).

La orientación hacia las familias (y, por consiguiente, hacia la reducción de la pobreza infantil) es uno de los denominadores comunes de este tipo de herramientas fiscales, que a menudo exigen para su concesión la presencia de menores en el hogar. Australia (Family Tax Benefit), Canadá (Canada Child Tax Benefit), Estados Unidos (Child Tax Credit) o Nueva Zelanda (Working for Families Tax Credits) han desarrollado sistemas de este tipo, si bien el ejemplo más conocido y cercano es el desarrollado en el Reino Unido mediante el Working Tax Credit. Las evaluaciones más recientes del sistema británico ponen de manifiesto (Brewer y otros, 2009) que este tipo de prestaciones pueden ser adecuados en la medida en que mejoran las oportunidades laborales y los ingresos en las familias en situación o riesgo de pobreza, además de mejorar otros aspectos de su vida cotidiana, como su salud o autoestima. También pueden tener efectos positivos en la situación de los menores que viven en esas familias. Estos efectos, advierten sin embargo estos autores, no son automáticos y, sobre todo en lo que se refiere a la situación de los menores, pueden acarrear consecuencias adversas inesperadas, entre otras razones porque no están original y específicamente diseñados para mejorar el bienestar de los niños/as⁴⁴.

Las evaluaciones del Earned Income Tax Credit norteamericano en lo que se refiere a la reducción de la pobreza ponen de manifiesto que esta desgravación reduce la pobreza infantil en torno a un 19% en los Estados Unidos (Eamon et al., 2009). De acuerdo a estas evaluaciones, si bien la capacidad de reducción de la pobreza infantil de esta prestación puede considerarse elevada, y puede pensarse por tanto que la prestación cumple su objetivo de reducir la pobreza

⁴³ El funcionamiento se basa por tanto en parte en la idea del impuesto negativo promovido entre otros por Milton Friedman, aunque también se asemeja, desde el punto de vista de su funcionamiento y dejando al margen su carácter no selectivo, a algunas propuestas de introducción de la renta básica universal en nuestro entorno (Sanzo y Pinilla, 2004).

⁴⁴ En este contexto, conviene mencionar por otra que el sistema de estímulos al empleo aplicado en Euskadi se inspira en buena medida en la tradición británica de aproximación a la problemática de los trabajadores pobres. Su aplicación resulta, sin embargo, diferenciada. Así, frente al sistema de los créditos fiscales, en Euskadi el tratamiento de esta cuestión se ha asociado a la gestión de la RGI, un modelo que en los últimos años se ha extendido al RSA en Francia. A pesar de ello, es cierto que el modelo británico de las desgravaciones fiscales tiene ventajas en la medida en que facilita el acceso a las ayudas, evitando los procedimientos de demanda propios de las ayudas asistenciales.

entre los menores de edad, su diseño –especialmente en lo que se refiere a los restrictivos criterios de acceso establecidos– podría mejorarse para lograr una mayor capacidad de reducción de la pobreza infantil⁴⁵.

d) *Nuevas propuestas en el ámbito del apoyo económico a las familias con hijos/as*

Cabe terminar este breve repaso de las políticas orientadas al apoyo económico a las familias con hijos describiendo dos propuestas o tendencias que, en este ámbito, cabe considerar innovadoras y dignas de una cierta atención:

- Por una parte, autores como Levy, Lietz y Shuterland (2007) han abogado por introducir a nivel europeo un ingreso garantizado por cada país miembro a todo niño o niña. De acuerdo a estos autores, un ingreso establecido entre el 18% y el 27% del ingreso mediano de cada país reduciría en un 50% las tasas de pobreza infantil de la UE. La propuesta de los autores pasa por introducir un impuesto de tipo fijo en todos los países de la UE, mediante el cual se financiaría la prestación (que, por otra parte, sustituiría las actuales prestaciones vigentes en cada país). De acuerdo a estos autores, un sistema de este tipo no tendría un coste superior al actual para el conjunto de los países pero sí para aquellos, como España, que en la actualidad destinan un gasto social muy reducido a las políticas de apoyo a las familias, e implicaría una profunda transformación de los flujos económicos dentro de la UE.
- Mayor desarrollo, teórico y práctico, ha tenido el desarrollo de las llamadas cuentas de desarrollo infantil (*child development accounts*) y, en general, las políticas de prestaciones basadas en la acumulación de un cierto patrimonio a lo largo de la vida (*asset based welfare*⁴⁶). En general, estos sistemas consisten en la dotación a los niños o jóvenes de sumas relativamente importantes que se mantienen, revalorizándose, en cuentas de ahorro hasta que se pueden dedicar al fin previsto o hasta que la persona mayor cumple

⁴⁵ En 2008, una familia con más de un hijo/a y con ingresos de entre 12.000 y 15.000 dólares podría recibir hasta casi 5.000 dólares adicionales en virtud de esta ayuda. Superado ese nivel de ingresos propios, la ayuda va decreciendo a un ritmo del 21%, hasta desaparecer una vez que los ingresos propios superan los 38.000 dólares. Para las familias con ingresos inferiores a 15.000 dólares, la tasa de la ayuda es del 40% de forma que, por cada dólar de ingreso salarial, se conceden 0,40 dólares en concepto de ayuda.

⁴⁶ Tradicionalmente, las políticas de protección social y/o de lucha contra la pobreza han girado en torno a dos herramientas fundamentales: la garantía de ingresos –a través de prestaciones económicas periódicas, contributivas o no– y la provisión pública de servicios (sociales, sanitarios, educativos, etc.). En los países anglosajones se está desarrollando en los últimos años un tercer enfoque que, para algunos, va a traer consigo un cambio radical en la forma de entender y aplicar las políticas de bienestar social: se trata del *asset based welfare*, que podría traducirse como bienestar social basado en el patrimonio, y que se materializa en la puesta en práctica de medidas concretas para el fomento del ahorro y del acceso a bienes materiales entre la población con menores ingresos. Para los partidarios de este enfoque, disponer de un capital económico, inmobiliario o de cualquier otro tipo constituye una de las mejores defensas contra la pobreza y una de las mejores herramientas para salir de ella. La desigualdad económica, a su juicio, está originada no sólo por la desigualdad de ingresos, sino también por la desigualdad patrimonial. A estas razones se añaden otras de tipo psicológico y conductual, de acuerdo con las cuales la disposición de un cierto patrimonio económico provoca un sentimiento de seguridad, de autoestima, de control y de confianza en las propias posibilidades. Uno de sus principales defensores, Michael Sherraden, autor de *Assets and the poor*, mantiene en ese sentido que “los ingresos sólo permiten mantener el consumo, mientras que el patrimonio cambia la forma en que las personas interactúan con el mundo. Con el patrimonio, las personas empiezan a pensar a largo plazo y a marcarse objetivos a largo plazo”.

ta que se pueden dedicar al fin previsto o hasta que la persona mayor cumple la mayoría de edad. En algunos casos, este tipo de cuentas están específicamente orientadas a cubrir gastos educativos si bien, en otros casos, el uso del dinero acumulado es libre a partir de la mayoría de edad.

En la actualidad, se han desarrollado enfoques de este tipo en países como Singapur, Canadá, Reino Unido⁴⁷ o Corea y, de acuerdo a Sherraden (2008), uno de los principales analistas y promotores de este enfoque, su efectividad depende del grado de universalidad de estas ayudas, de su progresividad, del grado de coherencia e integración respecto al conjunto del sistema prestacional y de su orientación hacia la adquisición de bienes o servicios que verdaderamente permiten el desarrollo personal de sus beneficiarios.

A la hora de analizar el impacto de las políticas de prestaciones económicas de cara a la reducción de la pobreza infantil, es también fundamental plantear la cuestión del no recurso a estas prestaciones (conocido en la literatura especializada como efecto de *non take up*). En el Reino Unido, el anterior Gobierno creó en el marco de la *Child Poverty Unit* un grupo de trabajo especializado en esta cuestión, dada la importancia y gravedad que se le atribuía. De acuerdo a los informes elaborados por este grupo de trabajo (Child Poverty Unit, 2009), al menos 400.000 niños/as británicos podrían estar en situación de pobreza en el Reino Unido debido a la no recepción de prestaciones económicas a las que tenían derecho⁴⁸. A partir de esa constatación, el grupo de trabajo elaboró un catálogo de buenas prácticas específicamente diseñado para incrementar las tasas de acceso a este tipo de prestaciones entre las familias potencialmente demandantes.

En Francia, se estima que la mitad de los potenciales beneficiarios del RSA no hacen uso de su derecho a la prestación. Si bien es cierto que esa baja tasas de utilización se achaca a la novedad del nuevo sistema prestacional francés, introducido en 2009, se considera que una tasa del 35% de no recurso como la tasa *normal* que cabe anticipar para el periodo de consolidación de la pres-

⁴⁷ En el caso británico, por ejemplo, el Child Trust Fund se introdujo en 2005 y se basaba en una aportación de 250 libras en el nacimiento de cada niño/a y una aportación adicional, por la misma cantidad, en el séptimo cumpleaños (que se multiplica por dos en los casos de menores de rentas bajas). Las familias pueden contribuir a esas cuentas con hasta 3.600 libras al año, que desgravan fiscalmente, y el dinero puede ser retirado a partir de los 18 años de edad, destinándose al uso que se estime conveniente. En 2011, el sistema fue modificado y los niños nacidos a partir de esa fecha se benefician del denominado Junior Individual Savings Account, en los que no existe aportación pública alguna.

⁴⁸ Los grupos de discusión realizados con los profesionales que trabajan con la infancia en situación de pobreza en la CAPV han puesto de manifiesto la existencia de familias potencialmente demandantes de la RGI o, al menos en situación de pobreza, que no acceden a esta prestación. Por otra parte, como se señala en el siguiente capítulo, los datos de la EPDS ponen de manifiesto que en torno al 26% de las familias vascas con menores de 18 años en situación de pobreza real no acceden a la RGI. Si bien en este caso puede deberse a que esas familias no cumplen en su totalidad los requisitos de acceso a la prestación, parece también obvia la existencia de un fenómeno de *non take up* en la CAPV.

tación (Warin, 2012, Warin, 2011)⁴⁹. Según los datos de los autores, en dos tercios de los casos el no recurso se debe a una falta de conocimiento, en un 42% se debe a que las personas dicen ‘arreglárselas’ de otra forma, en un 27% no se solicita la prestación por una cuestión filosófica o de principios y, en un 20% debido a la complicación de los trámites administrativos (la suma supera el 100% debido a que una persona podía aducir más de un motivo). De hecho, el argumento del no recurso a estas prestaciones es, para Atkinson (2011) uno de los principales a la hora de argumentar su opción por las prestaciones de carácter universal, en lugar de las selectivas, en lo que se refiere a las prestaciones económicas de apoyo a las familias.

Finalmente, antes de cerrar el repaso de las prestaciones económicas orientadas directa o indirectamente a la prevención y la reducción de la pobreza infantil es necesario hacer también alguna referencia a los sistemas establecidos en diversos países para garantizar el pago de las pensiones de alimentos a los hijos/as en el caso de separaciones y divorcios. Si bien se trata de una cuestión escasamente investigada en el Estado español, los análisis internacionales ponen de manifiesto que estos pagos no tienen un papel importante desde el punto de vista extensivo (es decir, reducen en escasa medida –menos de un 10%– las tasas generales de pobreza infantil), aunque sí desde el punto de vista intensivo, en la medida en que reducen notablemente las tasas de pobreza de los niños/as que sí las perciben. Esos datos ponen de manifiesto el papel que este tipo de pagos podrían jugar en el caso de que se extendieran a todas las familias con derecho a acceder a ellas (Hakovirta, 2011).

3.3.3. *Activación, políticas de empleo y conciliación laboral*

Los datos presentados en el capítulo anterior, y los que se presentan en el siguiente, ponen de manifiesto en qué medida el acceso al empleo de los progenitores y, especialmente, el acceso al empleo de *ambos* progenitores, supone uno de los principales factores de protección frente al riesgo de pobreza infantil⁵⁰. *En ese sentido, los datos recogidos en el gráfico 8 ponen de manifiesto en qué medida, a nivel europeo, existe una asociación clara entre la extensión de la pobreza, tanto severa como relativa, y las tasas de desempleo, particularmente las femeninas.* Por ello, no es de extrañar que la práctica totalidad de las estrategias existentes en el ámbito de la pobreza infantil hayan privilegiado la inserción laboral de los progenitores, y, en especial, de las madres, como herramienta básica para la prevención y la contención de este fenómeno.

⁴⁹ Desde ese punto de vista, el autor mantiene que cualquier consideración respecto al impacto económico del fraude en la percepción de prestaciones sociales debe considerarse como residual si se compara con el impacto económico –en este caso positivo para las arcas públicas– que representan estas elevadas tasas de no recurso a la RSA.

⁵⁰ De hecho, el análisis dinámico de los ciclos de pobreza indica que el evento que mejor se relaciona con los procesos de salida de la pobreza es incremento de la intensidad laboral de las familias (Smith, 2009).

Con todo, y sin dejar de reconocer el carácter prioritario de la inclusión laboral de los padres y las madres en este ámbito, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- En términos comparativos, la situación española y vasca se caracteriza por tasas de pobreza iniciales similares e incluso inferiores a la media europea. En el caso estatal, las tasas de pobreza infantil iniciales han sido hasta el inicio de la presente crisis muy inferiores a las europeas, siendo en la actualidad similares. En el caso de la CAPV, como se señala en el siguiente capítulo, las tasas de pobreza iniciales –definidas fundamentalmente por la distribución de las rentas de trabajo– son todavía muy inferiores a las de la UE. Es por tanto preciso recordar que la des–convergencia con la UE no se produce fundamentalmente debido al mal funcionamiento del mercado laboral sino, como se ha dicho, a la menor capacidad de las prestaciones económicas para reducir la desigualdad que el mercado genera⁵¹.
- Por otra parte, también debe recordarse que en España el 12% de la población (el 6% en la CAPV) está afectada por lo que se conoce como pobreza laboral o *in work poverty*, no siendo en esos casos los ingresos salariales suficientes para elevar el nivel de vida por encima del umbral de pobreza. Desde ese punto de vista, parece claro que las políticas de inclusión laboral dirigidas a reducir la pobreza infantil deben orientarse tanto a reducir las tasas de desempleo o inactividad (enfoque extensivo), como a reforzar la intensidad de la vinculación laboral de los padres y madres (enfoque intensivo) y a elevar por encima de un umbral determinado las retribuciones netas de quienes ocupan un puesto de trabajo. En ese sentido, las políticas de rentabilización del empleo desarrolladas en el Reino Unido han tenido un papel crucial a la hora de la reducción de las tasas de pobreza infantil (Alakeson, 2012).
- Igualmente, debe recordarse la incidencia que en las tasas de pobreza tienen las situaciones de discriminación salarial que sufren las mujeres. Como señalan Gradín y Del Río (2008), las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el mercado laboral español explican en buena medida los procesos de pobreza y exclusión social de un porcentaje importante de los hogares españoles. Una decidida intervención pública encaminada a reducir dichas diferencias, no sólo tendría un impacto positivo en términos

⁵¹ De hecho, como señalan Whiteford y Adema (2007), aunque no hay países con tasas elevadas de desempleo y tasas bajas de pobreza infantil, sí hay países con tasas bajas de desempleo y niveles elevados de pobreza infantil. La consecución de bajas tasas de pobreza infantil requiere, según estos autores, niveles reducidos de desempleo y, además, un sistema de prestaciones económicas efectivo a la hora de reducir la pobreza infantil. Tal efectividad, por otra parte, se obtiene mediante un gasto elevado, y no mediante un alto grado de selectividad. De acuerdo a los cálculos de estos autores, la reducción del desempleo entre los padres y las madres solo tendría un impacto apreciable en la pobreza infantil en algunos países.

de la consecución de mayores cotas de igualdad, sino en términos de un mayor éxito de los programas de lucha contra la pobreza existentes

- Finalmente, debe tenerse en cuenta los efectos adversos que determinadas condiciones laborales (trabajo nocturno, trabajo a turnos, jornadas prolongadas, etc.) pueden tener en el bienestar de los padres y las madres y en el de sus hijos/as, en la capacidad de los progenitores para ejercer adecuadamente sus funciones.

Todas estas consideraciones llevan a los expertos a subrayar la conveniencia de no plantear el acceso al empleo como herramienta única o exclusiva para la reducción de la pobreza infantil, sino como uno más de los ingredientes de una estrategia integral, de carácter más amplio. Así por ejemplo, Whiteford y Adema (2007) señalan que la estrategia prestacional parece más eficaz que la basada en la inclusión laboral de cara a la reducción de la pobreza infantil, pero también, lógicamente, mucho más cara. Por ello, estos autores, ambos vinculados a la OCDE, señalan que no es posible optar entre una estrategia basada en el empleo y otra basada en las prestaciones económicas como si se tratara de opciones alternativas. Por el contrario, lo que se requiere es un enfoque equilibrado que fomente la mejora en el acceso al empleo de los padres y madres, así como sus niveles de remuneración. Una política de promoción del empleo, además, es en la práctica un requisito para alcanzar el necesario apoyo social y político a medidas de redistribución más efectivas. De la misma opinión es Brewer –uno de los especialistas británicos más reputados en el análisis de la pobreza y la exclusión–, para quien el éxito de la estrategia británica de lucha contra la pobreza infantil se debe tanto a la mejora de las prestaciones económicas dirigidas a las familias con hijos/as como al incremento en los niveles de empleo de las familias con hijos/as y, particularmente, de las familias monoparentales (Brewer, 2010).

Parece obvio en cualquier caso que las estrategias de inclusión laboral no pueden por sí solas, en exclusiva, erradicar las situaciones de pobreza infantil. Por ejemplo, la mayor parte de la reducción de la pobreza alcanzada en el Reino Unido debe atribuirse a la estrategia de redistribución aplicada mediante las prestaciones económicas. Según los datos que aporta Dickens (2011), los seis puntos porcentuales de reducción de la pobreza alcanzados a lo largo de una década por los laboristas se descomponen de la siguiente manera:

- 2,1 puntos de incremento como consecuencia de cambios demográficos;

- 7,9 puntos de reducción como consecuencia del incremento del gasto y del cambios en los criterios de acceso y en las cuantías de las prestaciones económicas y desgravaciones fiscales;
- 0,8 puntos de reducción como consecuencia de diversos cambios experimentados en los niveles de empleo, las reducción de las diferencias salariales y el incremento en los salarios, que produjo a su vez un incremento de los umbrales y las tasas de pobreza;

Aún en el caso de las familias monoparentales, las más beneficiadas por las estrategias de inclusión laboral, las políticas prestacionales tuvieron un impacto tres veces mayor que la mejora en el acceso al empleo a la hora de reducir la pobreza infantil. Para Dickens, el acceso al empleo tuvo, por sí mismo, un impacto muy modesto en la reducción de las tasas de pobreza alcanzadas en los años de Gobierno laborista, en tanto en cuanto muchas de las familias que accedieron a un empleo debieron recurrir a las prestaciones económicas existentes, compatibles con el desempeño de un empleo, para evitar o mitigar las situaciones de pobreza. A su juicio, en lugar de una reducción de cinco puntos, la no aplicación de las políticas de prestaciones económicas desarrolladas por el Gobierno británico hubiera implicado un incremento de la pobreza de tres puntos adicionales, lo que hubiera supuesto un millón adicional de niños pobres en el país. Así, este autor se muestra cauteloso frente al renovado interés del actual Gobierno británico por reducir la pobreza infantil fundamentalmente mediante el acceso al empleo, y recuerda el modesto efecto que sobre la pobreza tuvo el incremento en el acceso al empleo registrado a lo largo de más de diez años en el Reino Unido (Dickens, 2011).

En un sentido muy parecido, y analizando también la estrategia británica, Alakeson (2012) señala la relación evidente que existe entre la participación de los padres y madres en el empleo y la reducción de la pobreza infantil. Igualmente evidente resulta sin embargo, añade, que el empleo por sí sólo no es suficiente para mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos, y que la inversión en desgravaciones fiscales y prestaciones económicas resulta vital. Ello cuestiona, a juicio de la autora, el énfasis que el actual Gobierno quiere dar a la inclusión laboral como estrategia prioritaria para la reducción de la pobreza infantil, recortando las prestaciones y las desgravaciones fiscales.

Otra de las cuestiones que se deriva del análisis de las estrategias europeas de lucha contra la pobreza infantil es la importancia que se da a los elementos relacionados con la conciliación de la vida laboral y familiar. En efecto, frente a las tendencias orientadas a la activación laboral a cualquier precio, las estrategias más exitosas y sostenibles han buscado la posibilidad de compatibilizar las responsabilidades familiares con el desempeño de una ocupación remunerada, me-

diante permisos, excedencias, adaptaciones de horarios, etc. Así, para Frazer y Devlin (2011), los países miembros de la UE que han alcanzado un mayor éxito en la prevención y la reducción de la pobreza infantil son los que han desarrollado políticas que maximizan las posibilidades de los padres para obtener unos ingresos salariales adecuados (*decent income from work*) y permiten conciliar las responsabilidades familiares y laborales. En ese marco, estos autores identifican las siguientes prioridades a la hora de garantizar el éxito de las políticas de inclusión laboral de cara a la reducción de la pobreza infantil: desarrollo de una estrategia integral; conciliación de la vida familiar y laboral; promoción del empleo flexible; y aplicación del modelo de inclusión activa⁵². Devlin y Frazer (2011) hacen también hincapié en la importancia de las políticas de rentabilización del empleo. Sin embargo, dada la prevalencia de la pobreza laboral y, frente al riesgo de que este enfoque derive en inclusiones laborales forzadas y de mala calidad, abogan por:

- garantizar unos niveles salariales adecuados, fundamentalmente a partir del establecimiento de un salario mínimo elevado;
- reconocer que la transición del desempleo al trabajo es un momento crítico en el que hay que permitir que los padres y madres sigan percibiendo prestaciones sociales durante un período de tiempo con el fin de garantizar que realmente se da un aumento en los ingresos;
- reconocer los costes adicionales de la crianza de los hijos e hijas y por lo tanto conceder a los padres y madres prestaciones compatibles con las rentas salariales, especialmente en el caso de bajos salarios o jornadas reducidas;
- introducir medidas que reduzcan las “trampas del desempleo” que actúan como un elemento disuasorio o barrera para aceptar un empleo, tal como reducir los impuestos personales, asegurar que la diferencia entre los salarios y las prestaciones por desempleo aumenta relativamente más para las personas de ingresos bajos, y reducir los costes de la atención infantil.

⁵² A lo largo, al menos, de los últimos 20 años las políticas sociales de los países occidentales han experimentado una serie de cambios que cabe englobar bajo el paradigma genérico de la activación, si bien coexisten dentro de este paradigma medidas y políticas de muy diversas características y que responden a objetivos muy diferentes. Aunque no existe un acuerdo unánime a la hora de definir el concepto de activación, puede señalarse que se trata de un conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas desempleadas o inactivas, especialmente aquellas receptoras de prestaciones económicas, y a mejorar sus niveles de integración social y económica. En Europa, y a instancias de las instituciones europeas, el paradigma de la activación se ha querido desarrollar mediante políticas de inclusión activa. La estrategia de inclusión activa consiste en una combinación coordinada de políticas que incluyen tres elementos: a) un apoyo a la renta de un nivel suficiente para llevar una vida digna; b) un vínculo con el mercado de trabajo en forma de ofertas de empleo o formación profesional; c) un mejor acceso a los servicios que podría ayudar a eliminar algunos obstáculos a los que se enfrentan ciertas personas y sus familias para integrarse en la sociedad apoyando así su inserción profesional (atención sanitaria, cuidado de hijos/as, aprendizaje permanente, formación en TIC, etc.).

- priorizar a las familias de bajos ingresos y numerosas en el sistema fiscal haciendo uso de una redistribución garantista que favorezca a las familias con hijos/as y reduzca la carga de los impuestos en los salarios bajos;
- reducir los costes asociados al trabajo, especialmente reduciendo los costes de la atención infantil y también en otras áreas como puede ser un transporte público asequible.
- hacer frente al problema de los ingresos inadecuados que provienen de trabajo inseguros, trabajos a media jornada y contratos temporales, reduciendo en general la prevalencia del empleo precario.

3.3.4. *La atención infantil y la intervención precoz*

De acuerdo a la Comisión Europea (Tarki, 2010), la disponibilidad de servicios de atención infantil a un precio asequible tiene una importancia capital a la hora de facilitar la inserción laboral de ambos progenitores. Es además evidente que la utilización de este tipo de servicios mejora el bienestar del niño/a y facilita un mejor desarrollo cognitivo y emocional, si bien no está del todo claro a partir de qué edad resulta conveniente empezar a utilizar este tipo de servicios. La atención infantil en el periodo pre-escolar se ha considerado por tanto tradicionalmente como una política básica para la reducción de la pobreza infantil. En cualquier caso, es importante destacar que la defensa de la atención infantil en lo que se refiere a la pobreza infantil ha ido desplazando crecientemente su foco y si, en un primer momento, se entendía fundamentalmente como una herramienta para la conciliación laboral y el acceso al empleo femenino, el argumento de la equiparación de oportunidades y el desarrollo personal –el enfoque de *los años fundamentales*– ha ido ganando terreno en los últimos años.

a) *La importancia de la intervención precoz: los años fundamentales*

A la hora de analizar el paradigma del Estado Social inversor ya se ha hecho amplia referencia al papel que sus promotores conceden a la atención infantil de calidad y a la intervención precoz en la infancia, a partir de la idea de que en nuestros días las principales desigualdades se relacionan con la acumulación del capital humano y de que, en una gran medida, tales desigualdades aparecen, y se fijan, en los primeros años de vida.

En ese sentido, son cada vez más numerosos y concluyentes los estudios que ligan los primeros años de vida y la intervención precoz con el potencial de desarrollo a lo largo de toda la vida, bajo un paradigma común que cabe englobar en el concepto genérico de los ‘años fundamentales’ (*foundation years*), en el sentido de que se trata de la fase en la que se colocan los fundamentos de toda la trayectoria vital posterior. La OCDE (2009) lo ha expresado con claridad al decir que la inversión en el bienestar infantil debe centrarse en la etapa de Dora la Exploradora más que en la etapa de Facebook. Sin embargo, en la mayor parte de los países, el gasto en infancia se centra en la etapa de la escolarización obligatoria (de hecho, en la media de los países OCDE, el 41% del gasto en infancia se destina a quienes tienen entre 12 y 17 años) y resulta evidente la insuficiencia del gasto destinado a la primera infancia.

Este énfasis en los años fundamentales se basa tanto en los avances de la sociología y de la pedagogía como, sobre todo, en los resultados que arrojan los estudios neurológicos. De acuerdo a Adamson (2008), los avances en la investigación neurocientífica están poniendo de manifiesto que “las interacciones tempranas del niño con otras personas, máxime con la familia y los cuidadores, establecen las pautas de las conexiones neuronales y los equilibrios químicos que influyen profundamente en lo que nos convertiremos, en lo que seremos capaces de hacer y en cómo reaccionaremos ante el mundo que nos rodea. Por lo que respecta al potencial de la herencia genética, la experiencia temprana es la que conforma la arquitectura del cerebro humano, sentando las bases para el desarrollo futuro”. Adamson cita un informe del Consejo Científico Nacional de Estados Unidos según el cual “todos los aspectos del capital humano adulto, desde las aptitudes de la fuerza de trabajo hasta una conducta lícita y cooperativa, se basan en las capacidades que se desarrollan durante la infancia, empezando por el nacimiento”. En otras palabras, añade, “la neurociencia empieza a confirmar y explicar el engranaje de lo que la ciencia social y la experiencia común vienen manteniendo desde hace tiempo: que unas relaciones afectuosas, estables, seguras, estimulantes y gratificantes con la familia y los cuidadores durante los primeros meses y años de vida son esenciales para casi todos los aspectos del desarrollo de un niño”.

Heckman (2006) ha resumido con claridad la importancia que la intervención precoz tiene en las perspectivas vitales de los niños:

“En décadas de investigaciones independientes en los ámbitos de la economía, la neurociencia y el desarrollo psicológico han surgido cuatro conceptos básicos que resultan importantes para diseñar políticas sociales sólidas dirigidas a la primera infancia. En primer lugar, la arquitectura del cerebro y el proceso de formación de aptitudes se ven influidos por la interacción entre la genética y la experiencia individual. En segundo lugar, el dominio de aptitudes esenciales para el éxito económico y el desarrollo de sus vías neuronales subyacentes siguen unas normas jerárquicas. Los logros posteriores se sustentan en bases que se estable-

cen con anterioridad. En tercer lugar, las competencias cognitivas, lingüísticas, sociales y emocionales son interdependientes; todas se ven poderosamente influidas por las experiencias del niño en desarrollo y todas contribuyen al éxito en la sociedad en su conjunto. En cuarto lugar, aunque la adaptación continúa a lo largo de la vida, las capacidades humanas se forman en una secuencia previsible de períodos sensibles, durante los cuales el desarrollo de circuitos neuronales específicos y las conductas que median son fundamentalmente plásticas y, por tanto, receptivas al máximo a las influencias del entorno.”

Este autor es también uno de los investigadores que con más rigor han puesto de manifiesto la relación de coste efectividad que se deriva de una intervención precoz de calidad. A su juicio, la neurociencia y la psicología experimental han demostrado que los primeros años de edad son críticos para el aprendizaje, tanto desde el punto de vista cognitivo como no cognitivo. El aprendizaje, señala, es un proceso dinámico en el que los aprendizajes precoces refuerzan los aprendizajes posteriores. Las implicaciones del aprendizaje precoz para el desarrollo del capital humano son claras, señala Heckman: el momento óptimo para una intervención productiva, el momento óptimo para invertir, es cuando los niños/as son muy pequeños. Así, los datos de este autor ponen de manifiesto que las intervenciones resultan tanto más rentables o coste-efectivas cuanto antes se desarrollen.

En un artículo ampliamente citado (Heckman, 2006), este autor compara las tasas de retorno de diferentes tipos de intervención: preescolar, escolar y post-escolar. Mientras los programas desarrollados durante la etapa preescolar obtienen una ratio de retorno superior a uno (el beneficio es superior al gasto), los programas aplicados en la escuela y los de formación profesional no alcanzan ese nivel; pueden resultar beneficiosos, en el sentido de obtener resultados positivos, pero el coste que requieren resulta superior, en términos económicos, a los beneficios obtenidos. La conclusión de este autor es clara: la compensación tardía de un contexto familiar deficitario resulta muy costosa. Si la sociedad espera demasiado para compensar esos déficits, la inversión nunca podrá resultar efectiva.

En diciembre de 2010, el Gobierno británico publicó un influyente informe relativo a la relación entre estos *años fundamentales* y la pobreza infantil. Bajo el título de *Los años fundamentales: prevenir que los niños pobres se conviertan en adultos pobres*, Field (2010) señala que existen evidencias de que las oportunidades vitales se definen muy fundamentalmente en función del desarrollo de los niños y niñas durante sus cinco primeros años de vida. Desde su óptica, el contexto familiar, la educación y las habilidades parentales y las oportunidades de aprendizaje y desarrollo en estos años cruciales influyen, en conjunto, más que el dinero a la hora de definir las oportunidades en la vida adulta. Lo que más influye es por tanto, para Field, un embarazo saludable, una buena salud mental materna, un vínculo sano con el niño o la niña, el amor y la responsabilidad de los pro-

genitores, junto a límites claros y oportunidades para el adecuado desarrollo cognitivo, lingüístico, social y emocional de los niños/as. Para ello se precisan servicios adecuados de salud prenatal e infantil y buenos servicios de atención infantil. Las intervenciones más tardías dirigidas a los niños con peores resultados pueden ser efectivas, reconoce Field, “pero en general la forma más eficaz y coste-efectiva de ayudar a las familias consiste en intervenir en los primeros años de vida de sus hijos/as”.

A partir de esa idea, Field planteó una estrategia –en parte coincidente con la que poco más tarde plantearía el Gobierno conservador británico– en la que recomienda reorientar la estrategia contra la pobreza infantil, centrándola en menor medida en la provisión de ayudas económicas y/o en el acceso al empleo, y enfocando los esfuerzos a la provisión de servicios sanitarios, educativos y de apoyo familiar de calidad desde la etapa prenatal hasta los cinco años de edad. El objetivo, señalaba, es el de posibilitar la redistribución de los ingresos modificando la posición que los niños de origen menos acomodado pueden alcanzar, por sus méritos propios, en la escala salarial.

Ciertamente, estos argumentos pueden parecer en cierta forma contradictorios con el peso que otros autores conceden a los aspectos económicos en lo que se refiere a la experiencia de la pobreza infantil. Sin embargo, algunas de las entidades más significativas en el trabajo con la infancia en situación de pobreza en el Reino Unido, como el *Child Poverty Action Group*, aun reconociendo la importancia de la intervención precoz en la línea de los defensores de la teoría de los *años fundamentales*, consideran que ambos enfoques no son contradictorios. Si bien no hay duda de que la intervención en los primeros años puede resultar crucial para el desarrollo futuro de los niños/as, argumentan, la garantía de unos ingresos mínimos durante la infancia resulta esencial para mantener unos niveles de bienestar y una calidad de vida aceptable *durante* la infancia⁵³ (Meluish, 2012).

A su vez, para Lloyd (2012), se olvida que los servicios de intervención precoz sólo tendrán sentido en el marco de una política más amplia, que incluya la garantía de unos ingresos mínimos mediante prestaciones económicas a las familias con hijos/as. Por el contrario, para esta autora, la actual orientación política parece plantar la cuestión en términos alternativos, de forma que la inversión en servicios de atención precoz se plantea como alternativa a una política de apoyo económico generalizado. Esta autora hace por otra parte hincapié en la cuestión de la

⁵³ Con todo, para este autor, sin necesidad de tener que optar entre un enfoque y otro, queda fuera de toda duda el impacto que una atención infantil de calidad tiene en las oportunidades vitales de los niños/as pobres (mejoras claras en los niveles educativos, en el estatus socioeconómico posterior, mejoras en los ingresos y en el estado de salud, etc.).

calidad de este tipo de servicios, en el sentido de que sólo servicios de intervención precoz de alta calidad son capaces de alcanzar los objetivos deseados, y cuestiona en qué medida los niños/as de los entornos más pobres tienen garantizado el acceso a recursos de la suficiente calidad.

La cuestión de la calidad es, desde ese punto de vista, esencial. Un estudio realizado por Esping Andersen et al. (2012) en el que se relaciona el impacto de la atención infantil recibida a la edad de tres años con los resultados cognitivos que se registran a la edad de 11 años, indica que, en Dinamarca, la recepción de cuidados infantiles se relaciona positivamente con mejores resultados, sobre todo entre los niños de entornos socioeconómicos más bajos. En Estados Unidos, por el contrario, la percepción de esos cuidados sí parece marcar diferencias en el momento de entrar en la educación obligatoria, pero tal efecto desaparece a la edad de once años, especialmente para los niños/as de entornos desaventajados. Para los autores, la evidencia científica disponible pone de manifiesto que los programas de atención infantil ofrecen resultados positivos si son de alta calidad y, de hecho, las notables diferencias en el impacto de la atención infantil que se detectan entre Dinamarca y Estados Unidos se deben, precisamente, a los distintos niveles de calidad de ambos sistemas.

En todo caso, la opción por la intervención precoz implica un cierto desplazamiento del propio gasto que se destina a la infancia, que en la actualidad se encuentra muy concentrado en la etapa de la escuela obligatoria. Para Adema (2012), sin embargo, centrar el gasto en las fases más precoces contribuye a la equidad, en la medida en que reduce los gastos que a corto, medio y largo plazo se derivan de una escasa atención al desarrollo infantil durante los primeros años de vida.

b) Atención infantil, redistribución, efecto retorno y acceso al empleo

Desde una perspectiva menos orientada al desarrollo cognitivo y a la acumulación del capital humano, no debe en cualquier caso olvidarse que la provisión de servicios suficientes de atención infantil es condición *sine qua non* para la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales y, en ese sentido, para hacer más sencilla, rentable y asequible la incorporación de las madres al mercado de trabajo. Así, son también abundantes los estudios que han analizado el retorno económico de los servicios de atención infantil y su efecto redistributivo en la medida en que permiten la conciliación laboral y el mantenimiento de la vinculación entre las madres y el mundo del empleo.

En lo que se refiere a la capacidad redistributiva de estos servicios, Matsaganis y Verbist (2009), han puesto de manifiesto que la tasa de pobreza infantil se reduce como consecuencia de la

utilización de servicios de atención infantil financiados públicamente entre un 13% en Bélgica y un 3,5% en Finlandia. La intensidad de la pobreza también se reduce (un 20%, por ejemplo, en Bélgica).

En lo que se refiere al efecto retorno que cabe atribuir a los servicios de atención infantil, Esping-Andersen y Palier (2010) han planteado –en términos teóricos– las consecuencias que para las arcas públicas danesas podría tener la inversión realizada por el Estado al financiar el coste de atención infantil y escolarización de una mujer trabajadora. El análisis está realizado en relación al caso de una mujer de 30 años con dos hijos. Su salario representa el 67% del salario medio y, gracias a los servicios de atención infantil, no deja de trabajar hasta jubilarse a los 60 años, salvo un año de permiso de maternidad. Según los cálculos del autor, el gasto público asciende a unos 72.000 euros (dos años de guardería y tres de educación infantil, multiplicados por dos hijos/as). Como consecuencia de la extensión de su carrera laboral, la madre en cuestión recibe unas ganancias adicionales de 314.000 euros a lo largo de toda su vida por no haber dejado de trabajar. A su vez, las administraciones ingresan 110.000 euros (casi el 33%) debido a ese incremento de renta.

A largo plazo, la Administración obtiene un beneficio de 37.000 euros por la inversión realizada: es decir, recupera el gasto inicial y obtiene un rendimiento del 50%. Según los autores, “a grandes rasgos, una madre que deja de trabajar durante cinco años para ocuparse de sus hijos ganará en el curso de su vida un 40% menos que si no se hubiese detenido. Cosa que, naturalmente, implica también que el Estado percibirá menos impuestos durante ese periodo. A partir de los cálculos referidos al caso danés, estimo que las mujeres que se benefician de un sistema de cuidado subvencionado acaban, a largo plazo, por rembolsar (¡con intereses!) la subvención inicial gracias al incremento de sus ganancias a escala de una vida y a los impuestos que se derivan” (Esping-Andersen y Palier, 2010).

Desde un punto de vista más empírico, un estudio publicado por Chauffaut (2010) recoge los resultados de diversas investigaciones centradas en el retorno que, en términos de incremento de la productividad y mantenimiento de la vinculación de las madres con el mercado de trabajo, alcanzan los servicios de atención infantil en Europa. Los datos de los diferentes estudios no son obviamente homogéneos, pero apuntan en todo caso a una misma dirección:

- La disponibilidad de una plaza en guardería incrementa en un 15% la probabilidad de que una madre permanezca activa, lo que los investigadores cuantifican en un beneficio anual de 6.000 euros, que representa en torno al tercio del coste de la plaza (Maurin y Roi, 2008).

- Otro estudio (Bayet, 1997) estima en 13.500 euros la ganancia media de cada trabajadora, en el conjunto de su vida laboral, por cada año de guardería de sus hijos/as. Según ese estudio, las mujeres que interrumpen su actividad laboral para hacerse cargo de sus hijos/as incurrir en una pérdida de ingresos de al menos el 1% anual, lo que durante una carrera de 30 años, supone una pérdida de 27.000 euros.
- Un estudio realizado en Suiza (Kucera y Bauer, 2001) indica que una inversión anual de 18 millones de francos suizos en servicios de infancia se compensa con ahorros de 29 millones en gastos fiscales y asistenciales, al multiplicar por dos la tasa horaria de actividad de las familias monoparentales.
- Desde una perspectiva de naturaleza también macroeconómica, un trabajo de Meda y Perivier (2007) estima que una política de apoyo a las familias adecuada desde el punto de vista de la efectividad y de la equidad de género supondría un coste del 1,65% del PIB, frente al 1,32% que en la época destinaba Francia a esta cuestión. Esta inversión provocaría el acceso al mercado de trabajo de unas 450.000 mujeres, que, en el caso de tener una productividad media, implicaría un crecimiento del PIB de 1,6 puntos y una reducción de los gastos de protección social de 0,2% del PIB.

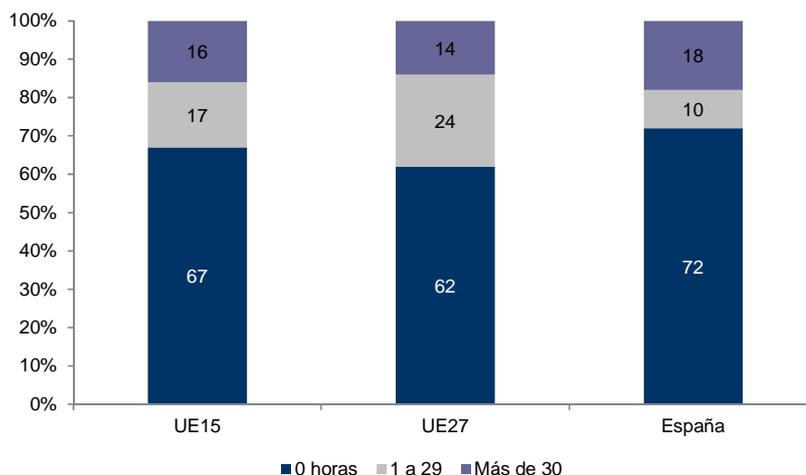
Para Esping-Andersen y Palier (2010), “la lógica que subyace en este análisis de los costes y los beneficios es muy convincente, pues integra los efectos de sinergia positiva (el aprendizaje engendra aprendizaje) que las inversiones precoces ejercen sobre el coste de las inversiones ulteriores. El ‘rendimiento’ aumenta de forma tanto más importante (para llegar a ser exponencial) cuanto más pequeño es el niño atendido, cosa que sugiere que las actuaciones realizadas antes de la entrada en la escuela y al inicio de la escolaridad implican beneficios netos muy elevados, más que proporcionales. Si el beneficio estándar sobre las inversiones en los estudios gira alrededor del 10%, se puede anticipar que los beneficios sobre inversión preescolar podrán llegar al doble de este nivel. Y si los rendimientos marginales son claramente más elevados para quienes corren más peligro de fracasar en la escuela, las inversiones precoces deberían de permitir una homogeneización social hacia arriba y una ganancia en términos de igualdad de oportunidades”.

Sean cuales sean las razones que se tengan en cuenta para defender la necesidad de una inversión decidida en servicios de atención infantil, parece clara la escasa dotación que al respecto existe en los países mediterráneos, en relación a lo que ocurre en el centro y el norte de Europa. El informe monográfico del Centro de Investigaciones Innocenti sobre esta cuestión (Adamson, 2012) señala en ese sentido, en relación a España, que de diez indicadores de referencia propues-

tos para valorar la adecuación del sistema en cada país de la OCDE, el Estado español sólo cumpliría tres, al igual que Estados Unidos, México y Suiza. Australia cumpliría dos y Canadá e Irlanda uno. Suecia, Islandia, Dinamarca, Finlandia, Francia y Noruega, por su parte, cumplirían entre ocho y diez⁵⁴.

Desde un punto de vista más descriptivo, los datos de Eurostat ponen de manifiesto dos datos de interés en relación a la extensión de los cuidados infantiles formales en España y en la UE: en primer lugar, el porcentaje de niños menores de tres años que no acceden a servicios de atención infantil formales es más alto en España que en la UE15 o la UE27; al mismo tiempo, también es algo más elevado el de aquellos que acuden a este tipo de centros durante más de 30 horas a la semana, siendo en España muy inferior el porcentaje de quienes acuden durante un tiempo razonablemente corto, entre 1 y 29 horas a la semana.

Gráfico 15. Distribución de la población de 0 a 3 años en función del número de horas de atención infantil formal que recibe (2010)



Fuente: EU-SILC

3.3.5. El papel de la escuela en el abordaje de la pobreza infantil

Al margen de la conveniencia o necesidad de centrar los esfuerzos educativos en los primeros años de vida de los niños/as, resulta evidente el papel que la escuela –y fundamentalmente la

⁵⁴ Los indicadores son los siguientes: baja parental de un año con el 50% del salario; plan nacional que dé prioridad a los niños desfavorecidos; servicios de cuidado infantil subvencionados y regulados para el 25% de los niños menores de tres años; servicios a la primera infancia subvencionados y acreditados para el 80% de los niños de cuatro años; un 80% de todo el personal encargado del cuidado infantil con formación; un 50% del personal de servicios acreditados de educación a la primera infancia con educación superior y título pertinente; ratio máximo de 1:15 en educación preescolar; gasto del 1,0% del PIB en servicios a la primera infancia; tasa de pobreza infantil inferior al 10%; alcance casi universal de los servicios esenciales de salud infantil.

educación primaria– puede jugar a la hora de abordar el fenómeno de la pobreza infantil. Desde ese punto de vista, la literatura analizada ha puesto de manifiesto con claridad dos elementos interrelacionados, que se analizan muy brevemente en este epígrafe:

- De una parte, el impacto del contexto socioeconómico en el rendimiento académico de los niños/as, y la situación de desventaja de la que parten los niños/as en situación de pobreza. Efectivamente, como señalan Goodman y Gregg (2010), es bien conocido que los niños/as que crecen en familias pobres alcanzan en general un rendimiento académico sustancialmente menor que el conjunto de la población escolar⁵⁵.
- De otra la capacidad del sistema educativo, y del medio escolar en su conjunto, para modificar esa realidad, compensar algunas de las carencias que afectan a los niños/as en situación de pobreza y garantizar a todo el alumnado las competencias y los conocimientos necesarios.

En lo que respecta a la primera de las cuestiones apuntadas, diversos trabajos ponen de manifiesto el efecto de las desigualdades en el sistema educativo, tanto a nivel estatal como internacional. Así por ejemplo, tras analizar el efecto del estatus socioeconómico en dos variables educativas básicas –fracaso escolar y abandono escolar prematuro–, Calero y Choi (2012) señalan que “el sistema educativo español es, en términos comparativos, poco sensible a las desigualdades socioeconómicas y culturales. Sus resultados, medidos a través de la evaluación de PISA, son menos dependientes de los recursos de la familia que en países de nuestro entorno (como Francia o Austria). Sin embargo, las diferencias en función del origen existen y son significativas”. A juicio de estos autores, en cualquier caso, las diferencias socioeducativas no se derivan estrictamente de diferencias relativas a la renta, sino, más bien, a las características socioculturales de las familias.

En el mismo artículo, los autores analizan la movilidad intergeneracional en cuanto a las cualificaciones educativas y señalan que, si bien la movilidad fue mejorando durante toda la segunda mitad del siglo XX, sin alcanzar en cualquier caso el nivel de otros países cercanos, ha ido desacelerándose en los últimos tiempos. Para estos autores, aunque “la democratización del acceso ha permitido una reducción paulatina del efecto de las diferencias de origen, la situación actual

⁵⁵ Como se explica con mayor detalle en el capítulo 4, también en nuestro entorno se da una relación clara entre problemas de integración escolar y/o de retraso escolar y la pobreza infantil. De acuerdo a los datos de la EDDS, la mayoría (85,4%) de los niños y niñas que provienen de familias en situación de pobreza o privación no presenta ninguna problemática, ni de retraso, ni de integración escolar. Sin embargo, provenir de una familia en situación de pobreza tiene un impacto diferencial significativo a la hora de presentar problemas escolares graves, ya que los niños y niñas en edad de escolarización obligatoria que provienen de familias que no pueden hacer frente a la cobertura de necesidades básicas tienen muchas más posibilidades de presentar problemas escolares graves.

tiene, todavía, un considerable margen de mejora. La capacidad de las políticas educativas para reducir ese margen, sin embargo, está muy limitada. La crisis económica y fiscal, además, dificulta extraordinariamente la aplicación de políticas orientadas específicamente a la reducción de las desigualdades educativas, por lo que no es previsible que en el futuro próximo la situación que hemos descrito en este artículo pueda modificarse sustancialmente”.

A nivel internacional, son también numerosos los estudios que relacionan la pobreza con un rendimiento académico menor. Para Preston (2010), por ejemplo, “pese al masivo incremento en el gasto público en educación, la asociación entre pobreza y resultados académicos negativos se mantiene firmemente asentada. La experiencia de los niños/as en la escuela viene determinada por el ingreso familiar”. A su juicio, la escuela poco puede hacer para equiparar las desventajas de las que parten los niños/as pobres y, de hecho, es la ausencia de unos ingresos mínimos la que erosiona los esfuerzos inclusivos que la escuela puede realizar: “las desigualdades que afectan al sistema educativo no se evitarán hasta que los padres y madres estén mejor protegidos frente al trauma y el estrés que genera la pobreza, hasta que se les dote de los recursos que necesitan para facilitar la educación de sus hijos/as, y hasta que sus hijos/as no sean considerados/as como personas con derechos, y no como futuros trabajadores/as con obligaciones”. No puede olvidarse, en cualquier caso, que esta autora opina desde la perspectiva británica, uno de los países en los que la relación entre rendimiento escolar y nivel socioeconómico es más clara.

En el propio Reino Unido, algunas de las entidades más comprometidas con la reducción de la pobreza infantil han puesto de manifiesto el papel que cuestiones no estrictamente ligados a los ingresos –como las actitudes, las expectativas y las conductas– tienen en el rendimiento académico de los niños pobres. Goodman y Gregg (2010) han señalado en ese sentido, a partir de un amplio estudio longitudinal, que las aspiraciones, actitudes y conductas de padres e hijos juegan un papel fundamental a la hora de explicar por qué habitualmente los niños pobres alcanzan peores resultados académicos. Tales diferencias se relacionan con el contexto cultural y de aprendizaje, con la capacidad de transferencia de las habilidades cognitivas de una generación a la siguiente, con las expectativas familiares en relación a la educación y con la consideración que los niños/as pobres tienen de sus propias capacidades académicas y con el entorno cultural del que proceden los padres⁵⁶.

⁵⁶ Otros trabajos de la misma autora (Goodman et al, 2010) han puesto de manifiesto la importancia en el rendimiento académico de otros factores a los que habitualmente se suele dar menos importancia, como la posición en la fratria o el peso al nacer. Las desigualdades de origen socioeconómico son importantes, señalan los autores, pero sólo constituyen uno de los ejes de la desigualdad.

Un trabajo similar (Chowdry et al. 2009), a partir también del seguimiento longitudinal realizado a una muestra compuesta por varios millares de niños/as británicos, pone de manifiesto la importancia de los siguientes elementos:

- El nivel educativo parental y, sobre todo, de las madres;
- El efecto del factor vecindario y, en general, del nivel socioeducativo del entorno de residencia;
- Las actitudes y conductas de los padres, especialmente en lo que se refiere a sus expectativas en relación a la educación de sus hijos;
- Los recursos materiales de los que disponen los niños/as, por ejemplo en lo que se refiere al acceso a material informático y a internet;
- Las propias expectativas y actitudes de los jóvenes;

Los resultados de estos trabajos apuntan a la necesidad de reforzar los servicios orientados a reforzar las habilidades parentales y los contextos educativos familiares, así como a incrementar las expectativas que tanto los niños/as pobres como sus progenitores tienen en relación al sistema educativo. Para estos autores, en cualquier caso, el sistema educativo tiene también un papel esencial que jugar en este ámbito, contrarrestando el impacto de la desigualdad en los contextos familiares, incrementando el gasto orientado al alumnado más desfavorecido y reforzando los apoyos escolares específicamente orientados a estos alumnos.

En ese sentido, también en nuestro entorno parece obvia la capacidad de los centros escolares para neutralizar –al menos en parte– el impacto de las desigualdades económicas en los resultados académicos. Así, el citado trabajo de Choi y Calero –si bien recuerda las dificultades internas y externas que el sistema educativo en su conjunto tiene para superar las desigualdades socioeconómicas y culturales que caracterizan a la sociedad en la que se desarrolla–, incide también en las posibilidades de ese sistema para reducirlas, fundamentalmente mediante políticas que eviten la concentración del alumnado con mayor riesgo de fracaso escolar en unos centros determinados. Por su parte, los datos que se presentan en el capítulo 4 de este informe en relación al papel del sistema educativo en la CAPV ponen de manifiesto que, siendo importante, la capacidad explicativa del nivel socioeconómico familiar es limitada a la hora de explicar los resultados escolares. Efectivamente, hay otros factores y variables que también tienen una clara influencia en los resultados, entre ellos, el denominado valor añadido debido a la acción educativa de cada

centro, en la medida en que los datos demuestran que los centros pueden ser capaces de superar con su acción educativa las características socioeconómicas y culturales de su alumnado.

Por otra parte, no puede olvidarse que, tal y como se explica en el Capítulo 4 de este informe, el 53% de los niños/as pobres de la CAPV son de origen extranjero, es decir, alumnado inmigrante. Desde ese punto de vista, la atención a la diversidad se plantea como una prioridad absoluta, no tanto a la hora de prevenir o reducir la pobreza infantil, pero sí a la hora de compensar las desventajas socioeconómicas de esta parte de la población infantil en relación a su aprovechamiento académico. En ese sentido, y de acuerdo al Plan Estratégico de Atención a la Diversidad en el marco de una Escuela Inclusiva (Departamento de Educación, 2012) una escuela inclusiva supone:

- disponer de un proyecto educativo que abarque las culturas, las políticas y las prácticas del centro educativo con el fin de atender a la diversidad de todo el alumnado;
- construir una comunidad escolar acogedora, colaboradora y estimulante en la que cada persona sea valorada en todas sus capacidades y potencialidades como fundamento primordial para el éxito escolar;
- responder a las necesidades socioeducativas de cada persona;
- comprometerse en la superación de las barreras para el acceso, la participación y el aprendizaje de todo el alumnado y poner todos los esfuerzos en superar las limitaciones del centro a la hora de atender a la diversidad;
- potenciar el aprendizaje y la participación de todos los alumnos y alumnas en especial de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad y por lo tanto en riesgo de ser excluidos;
- disponer de planes de mejora tanto para la institución escolar, como para el personal docente y el alumnado que permitan avanzar en esta línea de inclusión;
- valorar la diversidad en el alumnado no como un problema sino como una riqueza para apoyar el aprendizaje de todas las personas;
- establecer el refuerzo mutuo entre los centros escolares y sus comunidades;

- considerar que el proyecto se enmarca en la construcción global de una sociedad inclusiva;
- organizar y recibir los apoyos dentro del aula para responder a las necesidades individuales de cada uno y de todo el alumnado.

3.3.6. La intervención socioeducativa y la implicación de los Servicios Sociales, clave en el abordaje de la pobreza infantil

Frente a las estrategias señaladas anteriormente, y, en especial, al énfasis que se da a las políticas de acceso al empleo y de prestaciones económicas, parece claro que tanto a nivel político como académico se ha prestado una menor atención a los programas de intervención socioeducativa y al papel de los Servicios Sociales, que tienen una función esencial en el abordaje de la pobreza infantil. Obviamente, este tipo de políticas no pueden contribuir a incrementar los ingresos de las familias pobres y, por tanto, no tienen un efecto directo en las tasas de pobreza, al menos cuando ésta se define en función de las carencias económicas o materiales. Sin embargo, si la pobreza se define desde un punto de vista más integral, resulta obvio que muchas de las dificultades y las desventajas –educativas, relacionales, de estatus...– que la experiencia de la pobreza implica para los niños/as pueden paliarse mediante servicios e intervenciones socioeducativas, que ofrezcan a los niños/as pobres el acceso a los aprendizajes, las redes sociales, las experiencias, las relaciones y los conocimientos a los que accede el conjunto de la población infantil y que son la clave de un adecuado desarrollo.

La red de expertos independientes en inclusión social de la UE (European Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2011) parte de esa base al plantear la importancia –de cara al abordaje y la prevención de la pobreza infantil– de promover la participación de todos los niños/as en actividades sociales, deportivas, recreacionales, culturales, cívicas y de educación en el tiempo libre. Así, para este grupo, un elemento clave de la inclusión social y el bienestar de la infancia es que se les den las mismas oportunidades que sus iguales a la hora de participar en actividades sociales, de ocio y tiempo libre y deportivas. El acceso a estos servicios se considera esencial para garantizar su desarrollo personal y su inclusión activa en la sociedad, en la medida en que puede favorecer el desarrollo de su auto-confianza y de sus habilidades personales, la mejora de su autoestima e identidad, el respeto por la diversidad cultural y a contrarrestar la discriminación. Desde ese punto de vista, los expertos de la UE abogan por adoptar medidas tales como:

- establecer objetivos/metas para aumentar la participación de niños y niñas desfavorecidos en actividades deportivas y culturales;
- aumentar la financiación específica para favorecer la participación de niños desfavorecidos en actividades extraescolares deportivas, de teatro y musicales;
- promover la igualdad de oportunidades a niños y niñas que provienen de familias desfavorecidas a la hora de participar en actividades significativas en las que emplean su tiempo libre, como puedan ser actividades deportivas y de tipo social;
- proporcionar financiación estatal a autoridades locales y regionales (ayuntamientos y diputaciones) para facilitar sus esfuerzos a la hora de mejorar la participación de los jóvenes en actividades culturales;
- implicar a los colegios en la promoción de más actividades extraescolares que permitan a los niños y niñas acceder a actividades culturales, de ocio y deportivos que incrementen su autoestima, reduzcan la frustración y promuevan un conocimiento total y el bienestar.

Sin duda, en un contexto económico y cultural en el que se ha producido una muy notable mercantilización del ocio infantil, y en el que el acceso a los vínculos sociales y a las actividades más significativas es cada vez más dependiente del poder adquisitivo, resulta fundamental la promoción de servicios que permitan, por una parte, compensar las carencias de las familias que viven en situación de pobreza y, por otra, crear las bases que permitan superar el impacto negativo de la pobreza en el desarrollo infantil. Desde ese punto de vista, Comas (2009) aboga por implementar acciones que supongan un desarrollo práctico de la noción de resiliencia, orientados por tanto a maximizar y aprovechar las oportunidades que ofrecen los recursos del propio niño/a, su familia y su entorno.

Por otra parte, el análisis de las experiencias vitales de los niños/as que viven en situaciones de pobreza pone de manifiesto la importancia de la implicación comunitaria y del voluntariado a la hora de desarrollar este tipo de actividades que cabe considerar compensadoras. En ese sentido, cabe insistir en la conveniencia de articular iniciativas de auto-gestión comunitarias tales como bancos de alimentos, bancos de tiempo, ludotecas sociales y/o programas apoyo escolar. Devlin y Frazer (2011) señalan la importancia que en este ámbito tiene el desarrollo comunitario, en la medida en que puede contribuir a mejorar la calidad de vida de las comunidades más desfavorecidas promoviendo redes familiares, sociales y comunitarias más sólidas a través de entidades

locales, fundamentalmente de voluntariado. El desarrollo comunitario, añaden estos autores, es un componente básico de toda estrategia de lucha contra la pobreza y resulta esencial para la construcción de una sociedad más inclusiva y cohesionada.

Son numerosas las experiencias de buena práctica desarrolladas en este ámbito. Cabe señalar, a títulos de ejemplo, dos de las experiencias realizadas en nuestro entorno más cercano:

- El Programa contra la Pobreza Infantil de Cáritas Bizkaia ofrece apoyo, potenciación y recuperación de las capacidades personales, sociales, educativas, afectivas y familiares de niños y niñas en situación de dificultad. Se previenen factores de riesgo que puedan afectar a la población infantil y que puedan desencadenar situaciones de inadaptación o desprotección, mediante proyectos de apoyo escolar y colonias de verano. El programa ofrece también servicios de asesoramiento a los padres y madres para mejorar sus habilidades parentales, formación y orientación profesional, etc. Gestionado por una quincena de profesionales y en torno a 300 personas voluntarias, se calcula que el programa ha atendido a más de 500 familias. El programa ha sido destacado por Cáritas Europa en su selección de experiencias de buena práctica.
- El Programa CaixaProinfancia es una iniciativa de la Fundación la Caixa dirigida a la infancia en situación de pobreza económica y vulnerabilidad social con la finalidad de promover y apoyar su desarrollo de un modo integral, favoreciendo y apoyando las políticas de mejora de la equidad, cohesión social y de igualdad de oportunidades para la infancia y sus familias. El programa pretende por tanto facilitar tanto la mejora de la situación de los niños y las niñas y de sus familias como desarrollar las competencias y el compromiso que han de permitirles asumir con autonomía dicho proceso de mejora. Durante los años 2007 a 2010 el programa atención a más de 150.000 niños de once ciudades del Estado español, e implicó en su desarrollo a 350 entidades sociales y 10 administraciones públicas. El programa se divide en una serie de subprogramas específicos: refuerzo educativo, educación no formal y tiempo libre, apoyo educativo y familiar, atención y terapia psicosocial, y promoción de la salud.

En el marco de la CAPV, el desarrollo de este tipo de iniciativas comunitarias orientadas a la prevención de la pobreza infantil y, sobre todo, a la reducción de su impacto debería tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- La implicación comunitaria no debe en ningún caso plantearse como alternativa a la necesaria implicación de las instituciones públicas, y a la responsabilidad pública sobre el

bienestar infantil, tanto en lo que se refiere a la prestación de servicios como a la provisión de ayudas económicas. Es obvio sin embargo que, sin pretender en ningún caso sustituirla, las iniciativas comunitarias pueden complementar, desde una posición de mayor cercanía y flexibilidad, la labor institucional desarrollada desde el sistema de servicios sociales, desde la escuela, etc.

- Muchas de las intervenciones socioeducativas desarrolladas en este ámbito se orientan de forma específica a los niños, niñas y adolescentes que están en situación o riesgo de pobreza y tienen desde ese punto de vista un carácter selectivo. Los programas de este tipo deben sin embargo complementarse con una dotación de recursos comunitarios públicos orientados al conjunto de la población pero, preferentemente, ubicados en los barrios más desfavorecidos y plenamente accesibles a las personas con menores recursos: una mayor disponibilidad de polideportivos, centros cívicos, casas de cultura, bibliotecas, piscinas, *gazte-lekus*, ludotecas, colonias, *haur-txokos*, colonias, campamentos... resulta clave para superar los efectos de la pobreza infantil. Y si bien tales recursos deben estar orientados al conjunto de la población infantil, su ubicación, programación, objetivos y normas de funcionamiento debería estar preferentemente orientada al trabajo con los niños y niñas con mayores dificultades.
- Junto a la universalidad, el análisis de las experiencias más exitosas realizadas en este campo pone de manifiesto su carácter territorial, y la necesidad de crear programas integrales basados en las necesidades de los territorios específicos y en los que se integren los diferentes agentes públicos y privados (escuela, servicios sociales, centros de salud, *oenegés*, etc.)
- El desarrollo de la Ley de Servicios Sociales de la CAPV debería en ese sentido promover la prestación de este tipo de servicios de intervención socioeducativa, previstos tanto en el Catálogo de Servicios y Prestaciones que establece la Ley, como en el borrador de Decreto de Cartera elaborado. Su desarrollo en la actualidad es, sin embargo, muy limitado.
- Igualmente importante resulta mejorar la integración entre los servicios sociales orientados a la población en riesgo de pobreza o exclusión y aquella en riesgo de desprotección. Sin embargo, en ese sentido, es importante destacar que el momento de estructuración de los Servicios Sociales actual está evidenciando una falta de conexión y coherencia entre el desarrollo de la Ley de Servicios Sociales y la Ley de Infancia. Uno de los elementos más evidentes de esta falta de conexión es precisamente en la diferenciación

entre la población infantil definida en situación de desprotección y la población infantil definida en situación de exclusión Social. Aunque ambos conceptos son coincidentes en una buena parte de las situaciones, parece un hecho que la atención a menores en los Servicios Sociales se está orientando, fundamentalmente a través del decreto Balora, a una conceptualización muy individualizada de las prestaciones socioeducativas, que deja cada más lejos el carácter social y comunitario que tendrían que tener estas prestaciones. Ejemplo de ello son poblaciones como algunas minorías étnicas, algunas comunidades de inmigrantes, los procesos de absentismo... Las necesidades que se derivan de estas situaciones desbordan el concepto de desprotección que se está manejando y requieren, cada vez más, de respuestas con un claro enfoque comunitario y preventivo en la línea de lo definido como situaciones de pobreza infantil en este informe.

4. LA POBREZA INFANTIL EN EUSKADI: INCIDENCIA, EVOLUCIÓN, FACTORES DE RIESGO E IMPACTO DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS

4.1. Introducción

Este capítulo recoge la información estadística disponible en relación a la incidencia y el impacto de la pobreza infantil en Euskadi y a la efectividad de las principales políticas sociales en cuanto a su prevención, contención o reducción. Toda la información recogida se deriva de fuentes estadísticas oficiales y con ella se pretende analizar en qué medida las cuestiones apuntadas en los capítulos anteriores –resurgimiento de la pobreza infantil como problema social, concentración de los factores de riesgo en determinados colectivos, efectos de la pobreza en las condiciones de vida de los niños/as, impacto decisivo de las políticas sociales en su prevención y contención, etc.– se reflejan también en la realidad vasca.

El capítulo se divide en dos partes claramente diferenciadas:

- Los tres primeros epígrafes analizan la incidencia actual y la evolución de la pobreza infantil, así como el impacto que la pobreza tiene en las condiciones de vida y en los niveles de integración social y escolar de los niños que la padecen. Los datos recogidos hacen referencia a un periodo suficientemente amplio –de 1996 a 2012– y se ha procurado, en la medida de lo posible, comparar los datos vascos con los correspondientes al conjunto del Estado español y a la Unión Europea.

- Una vez analizadas estas cuestiones, se recoge la información disponible sobre las prestaciones económicas que pueden tener una cierta incidencia en la pobreza infantil – ayudas a las familias y rentas mínimas de inserción, particularmente–, desde el punto de vista de su efectividad y su eficiencia a la hora de reducir las tasas de pobreza infantil. El hecho de que la atención se centre, fundamentalmente, en el sistema de rentas mínimas y en las ayudas familiares se debe, por una parte, a una mayor disponibilidad de datos y, por otra, al hecho de que las administraciones públicas vascas desarrollan fundamentalmente a través de estas prestaciones sus competencias en lo que se refiere a la reducción de la pobreza o el apoyo a las familias con hijos/as.

Las estadísticas que se han utilizado para la redacción de este capítulo son básicamente las siguientes:

- Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), realizada por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Se trata de una encuesta cuatrienal, cuya última oleada corresponde al año 2012, y que recoge un amplio número de indicadores relacionados con la pobreza y la precariedad en Euskadi, así como en relación a la efectividad del sistema de ayudas articulado en torno a la RGI.
- Encuesta de Demanda de Servicios Sociales / Necesidades Sociales (EDDS), realizada también por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Los datos de esta encuesta, correspondientes a 2006 y 2010, se han utilizado sobre todo para analizar la incidencia de diversas situaciones problemáticas entre los niños/as pobres (o, más concretamente, en situación de privación) y para valorar en qué medida están expuestos a una situación de mayor riesgo en relación a esas problemáticas.
- La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Encuesta Europea sobre Ingresos y Condiciones de Vida EU_SILC de EUROSTAT han sido utilizadas para comparar, en diversos aspectos, la realidad de la CAPV con la existente en el Estado español y en el conjunto de la UE.
- La Cuenta de la Protección Social de EUSTAT y el Sistema Integrado Europeo de Cuentas de Protección Social (ESSPROS) se ha utilizado, fundamentalmente, para establecer

el gasto público destinado tanto en la CAPV como en la UE a las prestaciones económicas que tienen una incidencia directa en la reducción de las tasas de pobreza infantil.

Desde el punto de vista metodológico, es necesario hacer dos consideraciones:

- Al describir y analizar la situación de la CAPV se ha optado por utilizar los indicadores de pobreza y precariedad de la EPDS, prestando especial atención al indicador de pobreza de mantenimiento⁵⁷, al indicador de pobreza real⁵⁸ y a determinados indicadores relacionados con las situaciones de privación y con la pobreza de acumulación. A la hora de realizar comparaciones estatales e internacionales, por el contrario, se ha utilizado como indicador de referencia el de pobreza grave, definida como la percepción de ingresos inferiores al 40% del ingreso mediano equivalente⁵⁹. Se ha optado, por tanto, por no tener en cuenta ni el indicador de ausencia de bienestar de la EPDS ni el de pobreza relativa / bajos ingresos de EUROSTAT, por entender que hacen referencia a situaciones que difícilmente pueden equipararse, tanto desde el punto de vista técnico como de la percepción social, a la pobreza.
- Desde el punto de vista de lo que se entiende por infantil, la mayor parte de los datos se refieren a la población menor de 14 años, por entender que es en estos casos en los que se puede hablar preferentemente de pobreza durante la infancia. Sin embargo, en función de la disponibilidad de datos, tanto relativos a la CAPV como al resto de las unida-

⁵⁷ De acuerdo a la EPDS, la precariedad económica se manifiesta en distintas dimensiones. En la dimensión de mantenimiento o ingresos, esta precariedad se relaciona con los problemas que viven aquellos hogares que, debido a un nivel de renta disponible insuficiente, encuentran dificultades para mantener sus niveles de gasto habituales y hacer frente a sus necesidades. En la medida en que los ingresos o rentas disponibles no constituyen los únicos recursos económicos de los hogares –debe tenerse en cuenta la posibilidad de recurrir en casos de necesidad a recursos patrimoniales o al crédito, así como a cualquier tipo de ayuda externa–, las problemáticas de mantenimiento hacen referencia, más que a situaciones reales de carencia en la cobertura de las necesidades, a situaciones potenciales de precariedad, pudiendo ser correctamente definidas en términos de riesgo. Las problemáticas de mantenimiento consideradas en la EPDS incluyen, en lo fundamental, dos tipos de situaciones diferenciadas:

- Las situaciones de riesgo de pobreza hacen referencia a realidades caracterizadas por una disponibilidad de ingresos económicos potencialmente insuficientes para hacer frente a la cobertura de las necesidades más elementales o básicas, particularmente las relacionadas con los gastos regulares de alimentación, vivienda, vestido y calzado. Desde ese punto de vista, las situaciones de pobreza de mantenimiento hacen referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar, en el corto plazo, la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. Se encuentran en riesgo de pobreza las personas, familias u hogares que disponen, en el periodo de referencia considerado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para hacer frente a estas necesidades básicas
- Las situaciones de riesgo de ausencia de bienestar se relacionan, por su parte, con una disponibilidad de ingresos económicos potencialmente insuficientes para hacer frente, más allá de la mera cobertura de las necesidades básicas, a los gastos necesarios para mantener los niveles mínimos de bienestar y comodidad esperados en una determinada sociedad, en este caso la vasca.

⁵⁸ A diferencia de los indicadores de pobreza de mantenimiento y de acumulación que pueden no reflejar en ocasiones sino situaciones de riesgo, potencialmente susceptibles de ser compensadas, los indicadores de pobreza y precariedad real pretenden delimitar aquellas situaciones en las que puede hablarse –desde la perspectiva general de la sociedad– de situaciones reales de insuficiente cobertura de las necesidades básicas. En tales casos, la vivencia de la pobreza o la precariedad constituye una realidad desde las concepciones dominantes en la sociedad (aunque no necesariamente desde la propia percepción de las personas afectadas). La pobreza real recoge aquellas circunstancias en las que las situaciones de riesgo de insuficiente cobertura de las necesidades básicas que aparecen en una u otra de las distintas dimensiones de la pobreza (mantenimiento o acumulación) no se encuentran suficientemente compensadas en la vida cotidiana de la población de forma que sea posible acceder a un nivel mínimo de bienestar, ajeno a la vivencia de la pobreza.

⁵⁹ Como se sabe, para la obtención de ese indicador se aplica una escala de equivalencia mediante la cual el primer adulto de cualquier hogar tiene un valor de uno, todo adulto suplementario de 0,5 y cada hijo a cargo menor de 14 años de 0,3. En 2012, el umbral de pobreza para una persona sola se sitúa en 552 euros mensuales, para dos personas en 828, para tres en 994 y para cuatro en 1.160.

des territoriales que se han utilizado como elemento de comparación, en algunos casos la información se refiere al conjunto de la población menor de edad o a otros grupos más específicos, como los menores de 16 años.

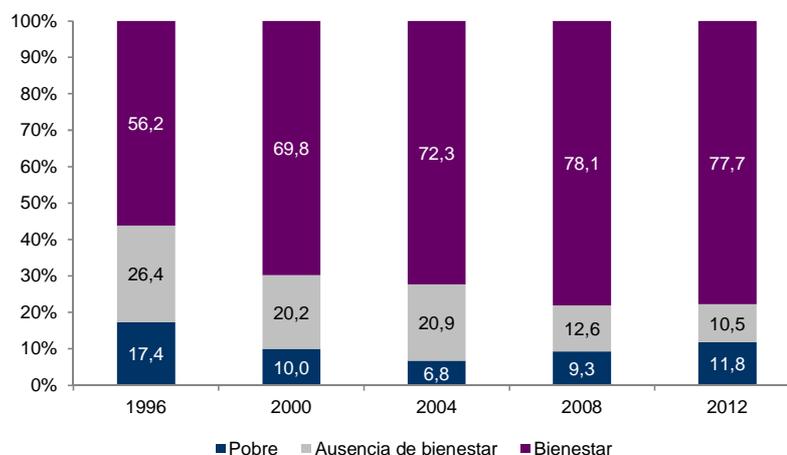
4.2. Pobreza infantil en Euskadi: incidencia, evolución y factores de riesgo

4.2.1. Indicadores de pobreza en la población menor de 14 años: situación actual y evolución

Un total de 33.864 menores de 14 años viven en Euskadi en una situación de riesgo de pobreza de mantenimiento, lo que representa el 11,8% de esa población. En torno a otros treinta mil (el 10,5%) viven en una situación de ausencia de bienestar, con lo que **el porcentaje de niños/as pobres o con ausencia de bienestar alcanza el 22,3% del total, afectando esas situaciones a cerca de 64.000 niños y niñas de la CAPV**. El 77,7% restante vive en una situación de bienestar.

Desde el inicio de la crisis económica, el número de niños/as en situación de riesgo de pobreza ha crecido en algo más de seis mil personas y el número de quienes están en situación de ausencia de bienestar en unos siete mil. Sin embargo, como se observa en el gráfico siguiente, el incremento en la incidencia de la pobreza en la población infantil se inicia ya a partir de 2004 y, de hecho, el incremento registrado entre 2004 y 2008 es, proporcionalmente, ligeramente superior al experimentado entre 2008 y 2012. Efectivamente, a partir de 2004 se rompe la tendencia a la baja de los ocho años anteriores y se inicia un incremento sostenido de las tasas de pobreza de la población infantil. Así, el número de menores afectados por esta situación se ha incrementado en un 26% entre 2008 y 2012 y en 74% desde 2004, con un incremento total de cinco puntos porcentuales.

Gráfico 16. Evolución de la situación de la población menor de 14 años en la escala pobreza – bienestar de mantenimiento (1996-2012)



Fuente: EPDS 2012. Indicadores ajustados base 2012.

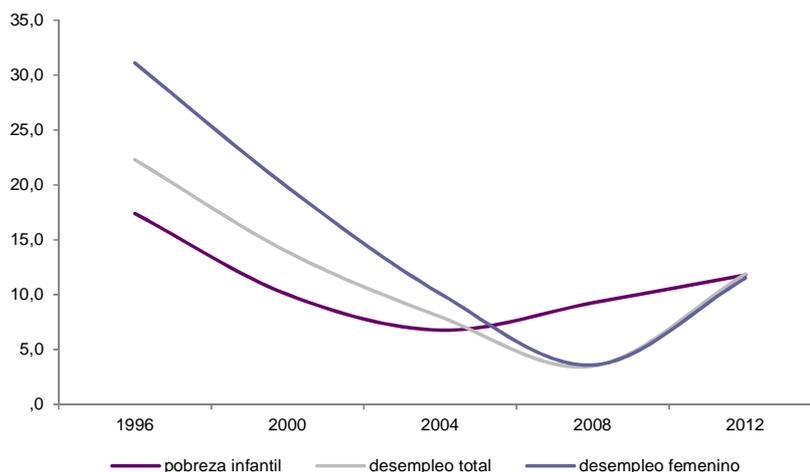
Es también importante destacar sin embargo que, **pese a la gravedad de la crisis actual, la tasa de pobreza de mantenimiento infantil está por debajo de la registrada en 1996 y en una línea sólo algo superior a la de 2000**. Otro de los elementos sustancialmente distintos de la situación en 2012 es la continua reducción en el porcentaje de menores en situación de ausencia de bienestar, lo que lleva a una estabilización –en términos históricamente altos– de la población infantil en situación de bienestar, desde el punto de vista de la dimensión de mantenimiento. En otras palabras, **puede afirmarse que –al menos desde 2004– están creciendo fuertemente las situaciones de pobreza infantil y, un poco más ligeramente, las de bienestar, reduciéndose por el contrario el peso de quienes están en una situación de ausencia de bienestar, más cercana a la precariedad**. Todo ello apunta por tanto –más que a una caída generalizada en los niveles de bienestar de la población infantil– a una mayor polarización, con un menor porcentaje de personas en las franjas intermedias y un crecimiento tanto de los grupos favorecidos como, desde 2004, de los más desfavorecidos.

No es posible, ni es el objetivo de este informe, buscar una explicación a la evolución de las tasas de pobreza infantil en Euskadi; sí cabe señalar sin embargo, como se observa en el gráfico siguiente, que la evolución de la pobreza de mantenimiento entre las personas menores de 14 años se corresponde en gran medida con la evolución de las tasas de desempleo en la CAPV⁶⁰:

⁶⁰ De hecho, la relación entre desempleo (y, particularmente, desempleo femenino) resulta en toda Europa fundamental, tal y como se ha señalado en el capítulo dos de este informe (gráfico 8). En él se observa en qué medida desempleo femenino y pobreza infantil están clara y significativamente relacionados. También se observa, para el caso vasco, que las tasas de pobreza infantil en la CAPV son algo menores de lo que correspondería, de seguir el patrón común identificado, en función de sus niveles de desempleo femenino.

entre 1996 las tasas de pobreza infantil caen de forma casi paralela a la caída de los índices de desempleo y, si bien el deterioro de las tasas de pobreza infantil se inicia antes⁶¹ y es menos pronunciado que el del mercado laboral, ambos se incrementan claramente en 2012, sin superar sin embargo, en ninguno de los dos casos, los niveles de mediados de los años 90.

Gráfico 17. Evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento entre menores de 14 años y de las tasas de desempleo femenino y total en la CAPV (1996-2012)

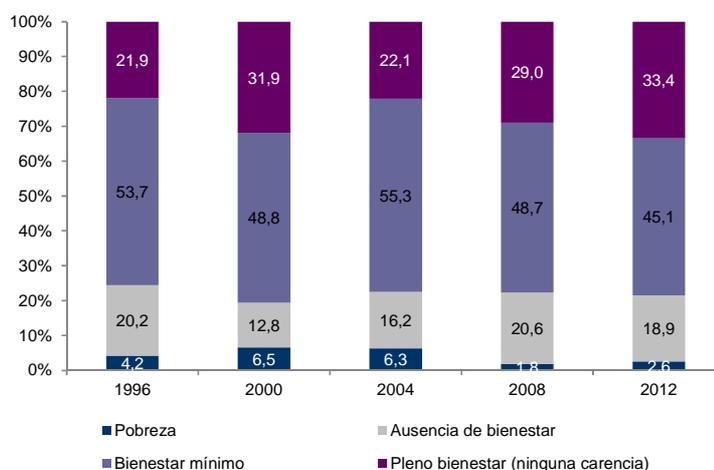


Fuente: Elaboración propia a partir de EPDS 2012 y PRA de EUSTAT

En lo que se refiere a la pobreza de acumulación, la situación de la población infantil también ha empeorado en relación a 2008, con cerca de 2.000 niños/as más afectados por los problemas que este indicador recoge. A diferencia de lo que ocurría con la pobreza de mantenimiento, sin embargo, el deterioro se produce únicamente en el periodo 2008/2012 y, partiendo de niveles extremadamente bajos, crece en una proporción mayor (concretamente, en un 41%). Con todo, **y aunque crece, el indicador de pobreza de acumulación se mantiene en niveles históricamente bajos y el peso conjunto de quienes están en una situación de pobreza o de ausencia de bienestar –el 22% de esta población– se mantiene estable a lo largo de casi todo el periodo.** Y se mantiene además el proceso de crecimiento del peso porcentual de los menores residentes en familias que viven –desde el punto de vista de las condiciones materiales y patrimoniales de su hogar– en una situación de bienestar completo.

⁶¹ El hecho de que las tasas de pobreza infantil empiecen a remontar antes del inicio de la crisis y antes del repunte de las tasas generales de desempleo obedece sin duda a que en algunos sectores el deterioro del mercado de trabajo es previo al inicio de la crisis financiera. En concreto, en el caso de la población inmigrante extracomunitaria, las tasas de desempleo comienzan a incrementarse a partir de 2007, lo que sin duda se relaciona con el incremento de la pobreza infantil, debido a las mayores tasas de pobreza de este colectivo y a sus mayores tasas de fecundidad.

Gráfico 18. Evolución de la situación de la población menor de 14 años en la escala pobreza – bienestar de acumulación (1996-2012)



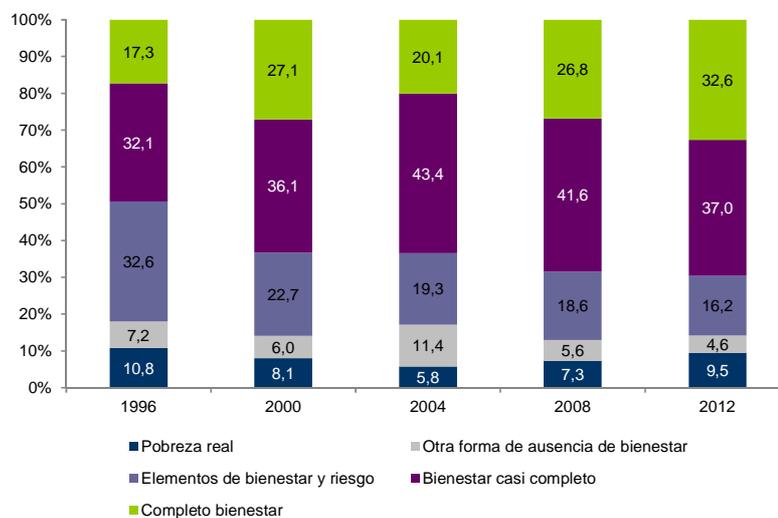
Fuente: EPDS 2012. Indicadores ajustados base 2012.

Como se ha señalado previamente, las distintas problemáticas o situaciones de riesgo analizadas no se traducen de forma automática en la vivencia real de la pobreza o la precariedad. Este paso depende de la medida en que las distintas situaciones de riesgo se vean o no compensadas por la presencia de elementos de bienestar en alguna de las dimensiones analizadas (mantenimiento o acumulación). Por esa razón, los responsables de la EPDS utilizan un indicador sintético con el que se pretende identificar las situaciones de pobreza real, es decir, aquellas en las que una situación acomodada en determinados aspectos puede compensar eventuales deficiencias en otro.

Utilizando ese indicador de pobreza real –respecto al que se han realizado ciertas correcciones o ajustes metodológicos en 2012 para incorporar algunas variables de precariedad habitualmente contempladas en Europa–, se observa un incremento similar al registrado por los indicadores de pobreza de mantenimiento entre la población infantil. En ese sentido, en relación a 2008, la situación en 2012 se caracteriza por: a) un **incremento del 30% en las tasas de pobreza real** (similar, por otra parte, al que esta tasa experimenta en el conjunto de la población); b) un **descenso en el porcentaje de personas afectadas por otras formas de ausencia de bienestar**; y c) un **incremento muy importante –del 21%– de la población infantil en situación de bienestar completo, es decir**, que no presentan carencias en términos de ingresos (mantenimiento) o acumulación (patrimonio)⁶². También en el caso de la pobreza real se observa que la situación ya había comenzado a deteriorarse antes de 2008.

⁶² El crecimiento de este grupo no implica, necesariamente, que una mayor cantidad de menores o de familias viven en 2012 en Euskadi en una situación más ventajosa que en 2008. Implica, más bien, el hecho de que ha crecido de forma importante el porcentaje de quienes viven por encima del umbral que se asocia al bienestar completo. En la práctica, los ingresos o las condiciones

Gráfico 19. Evolución de la situación de la población menor de 14 años en la escala pobreza – bienestar real (1996-2012)



Fuente: EPDS 2012. Indicadores ajustados base 2012.

Lo que el gráfico pone de manifiesto es por tanto, en el largo plazo, tres elementos importantes:

- El grupo más favorecido (formado por quienes están en completo bienestar y en bienestar casi completo) ha ido creciendo a largo plazo, aunque su crecimiento se estabiliza en 2012. Internamente, además, ganan peso las posiciones acomodadas frente a las que tienen alguna limitación;
- El grupo intermedio se reduce de forma prácticamente constante, pasando del 40% en 1996 al 20% en 2012.
- El grupo más afectado por la pobreza se reduce ligeramente a largo plazo, pero crece en los últimos años, y gana peso en su seno el grupo de quienes están en una situación de pobreza real frente a quienes están en una situación que cabe considerar de precariedad.

En cualquier caso, y en lo que se refiere a los indicadores de pobreza, el indicador que más ha crecido es el relacionado con la percepción subjetiva de la pobreza. Si bien el porcentaje de menores residentes en hogares que se consideran en una situación confortable se ha mantenido estable entre 2008 y 2012 –con una muy ligera bajada respecto a 2000– ha crecido de forma

de vida de este grupo pueden haber descendido, pero no tanto como para salir de esa situación de bienestar, habiéndose incorporado por otra parte nuevos efectivos a ese colectivo.

muy notable el porcentaje de quienes se consideran pobres (del 1,9% al 4,4%) y del de quienes se consideran más bien pobres (del 5,0% al 6,5%), mientras se reduce el de quienes se ven a sí mismos en una situación intermedia o ‘apañándose las’: el peso de este grupo, desde 2004, ha pasado del 42% al 35% de este grupo de población. Es de destacar, sin embargo, que el indicador de percepción subjetiva de la pobreza (4,4% de este grupo) está muy por debajo de los indicadores objetivos de pobreza real (9,5%) o de pobreza de mantenimiento (11,8%).

Finalmente, ¿cómo han evolucionado, especialmente tras el inicio de la crisis económica, los indicadores relativos a las situaciones de privación o a las condiciones de vida de la población infantil en Euskadi? Según los datos de la EPDS, en 2012:

- **31.682 niños/as menores de 14 años (el 11% del total) viven en hogares que en los últimos 12 meses han tenido problemas relacionados con la alimentación.** En el 4,8% de los casos, esos problemas de alimentación podrían equipararse a situaciones – más o menos puntuales – de hambre.
- **47.264 niños/as menores de 14 años (el 16,5% del total) viven en hogares que no cubren en absoluto sus necesidades de ocio** debido a la insuficiencia de sus recursos económicos. Otros 57.608 (el 20%) se ven obligados a ajustar al máximo el gasto que realizan en este ámbito.
- **33.739 niños/as menores de 14 años (el 11,8% del total) viven en hogares que han tenido que recurrir a prendas de segunda mano.**
- **26.715 niños/as menores de 14 años (el 9,3% del total) viven en hogares en los que se ha pasado frío durante el invierno.**

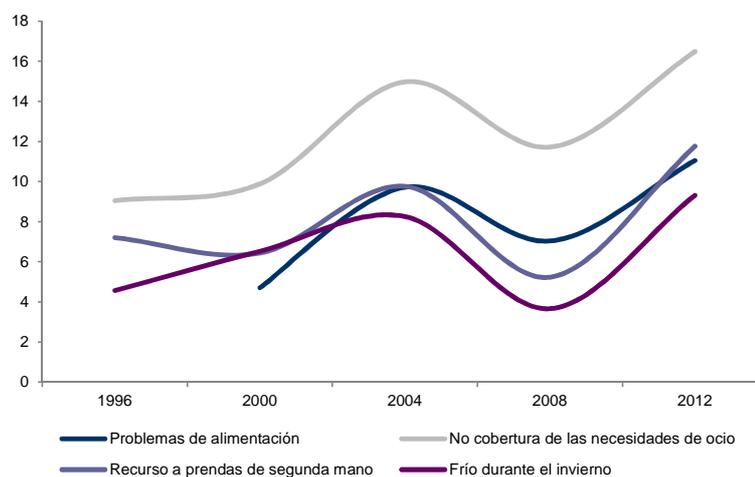
Desde el punto de vista evolutivo, los datos de la tabla anexa ponen de manifiesto, con claridad, que **el incremento en las situaciones que pueden tener consecuencias graves en términos de calidad de vida han experimentado un incremento muy sustancial en relación a 2008**, alcanzándose 2012 –en los cuatro indicadores analizados– los valores más elevados de toda la serie analizada.

Tabla 17. Evolución de diversos indicadores de privación de la población menor de 14 años (1996-2012)

	Problemas de alimentación	No cobertura de las necesidades de ocio	Recurso a prendas de segunda mano	Frío durante el invierno
1996	-	9,0	7,2	4,6
2000	4,7	9,9	6,4	6,5
2004	9,7	15,0	9,8	8,3
2008	7,0	11,7	5,2	3,7
2012	11,0	16,5	11,8	9,3

Fuente: EPDS 2012.

Gráfico 20. Evolución de diversos indicadores de privación de la población menor de 14 años (1996-2012)



Fuente: EPDS 2012.

4.2.2. Evolución diferencial de la pobreza infantil en relación al conjunto de la población y a los demás grupos de edad

Hasta ahora se han analizado los principales indicadores relacionados con la prevalencia de la pobreza infantil y su evolución en el periodo cubierto por la EPDS, fundamentalmente desde el estallido de la crisis económica. En este apartado se va a analizar en qué medida esa evolución es diferente de la correspondiente al conjunto de la sociedad vasca, y en qué medida la pobreza está creciendo más –o menos– entre la población infantil. Se podrá así establecer si la infancia constituye en la actualidad un grupo específico de riesgo en lo que se refiere a las situaciones de pobreza o precariedad o si, por el contrario, su situación y su evolución son similares a la del conjunto de la población vasca.

La tabla siguiente recoge para 2012 los indicadores utilizados en el punto anterior, diferenciado, para cada uno de ellos el valor correspondiente al conjunto de la población y a los niños/as menores de 14 años. La tabla indica claramente que, **para todos los indicadores analizados, los indicadores son más negativos en el caso de la población infantil, siendo los indicadores más graves de pobreza –pobreza grave, pobreza de acumulación y pobreza real– los que registran una mayor diferencia;** así, por ejemplo, el indicador de pobreza real de la población menor de 14 años equivale al 179% del indicador correspondiente al conjunto de la población.

Tabla 18. Indicadores de pobreza relativos a la población menor de 14 años y al conjunto de la población (2012)

	Menores de 14	Conjunto de la población	Diferencia
Riesgo de pobreza Eurostat (60% mediana)	15,8	15,4	102,6
Pobreza Eurostat (% 40 mediana)*	5,9	3,5	168,6
Pobreza de mantenimiento	11,8	7,3	161,6
Pobreza de acumulación	2,6	1,4	185,7
Pobreza real	9,5	5,3	179,2
Percepción subjetiva de pobreza	4,4	3,0	146,7
Problemas de alimentación	11,0	7,7	143,4
No cobertura de las necesidades de ocio	16,5	13,2	124,8
Recurso a prendas de segunda mano	11,8	7,1	165,7
Frío durante el invierno	9,3	8,3	112,2

Fuente: Elaboración propia a partir de EPDS 2012.*El dato se refiere a la población menor de 18 años.

En lo que se refiere a la evolución a lo largo de los últimos cuatro años, la variación de los indicadores de cada grupo apunta en el mismo sentido: si bien es cierto que el indicador de riesgo de pobreza del 60% ha descendido en la población menor de 14 años mientras que crecía ligeramente en el conjunto de la población, y que el indicador de pobreza de mantenimiento aumenta de forma ligeramente más acusada en el conjunto de la población que entre los menores de 14 años, en todos los demás casos **el deterioro de la situación ha sido más notorio entre los menores de 14 años que entre el conjunto de la ciudadanía.**

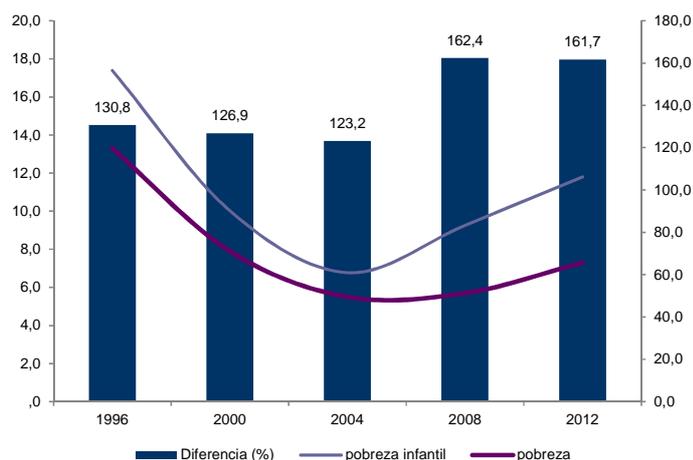
Tabla 19. Variación relativa (en %) de los indicadores de pobreza relativos a la población menor de 14 años y al conjunto de la población entre 2008 y 2012

	Menores de 14	Conjunto de la población
Riesgo de pobreza Eurostat (60% mediana)	-6,0	4,1
Pobreza Eurostat (% 40 mediana)*	43,9	12,9
Pobreza de mantenimiento	26,9	28,1
Pobreza de acumulación	44,4	-6,7
Pobreza real	30,1	26,2
Percepción subjetiva de pobreza	131,6	42,9
Problemas de alimentación	57,8	35,1
No cobertura de las necesidades de ocio	40,8	30,7
Recurso a prendas de segunda mano	126,2	91,9
Frío durante el invierno	151,7	102,4

Fuente: Elaboración propia a partir de EPDS 2012.*El dato se refiere a la población menor de 18 años.

La situación en 2012 se deriva, en cualquier caso, de una lógica que se inicia más atrás. El siguiente gráfico indica, por una parte, que la pobreza infantil es desde al menos 1996 más elevada que la del conjunto de la población y que si ambas tasas fueron convergiendo poco a poco entre 1996 y 2004, a partir de ese año la diferencia se ha incrementado⁶³. **En la actualidad, la tasa de pobreza en los menores de 14 años equivale al 161% de la tasa correspondiente al conjunto de la población.**

Gráfico 21. Evolución de la tasa de pobreza de mantenimiento del conjunto de la población y de la población menor de 14 años y diferencia entre la tasa infantil y la global (tasa global=100)



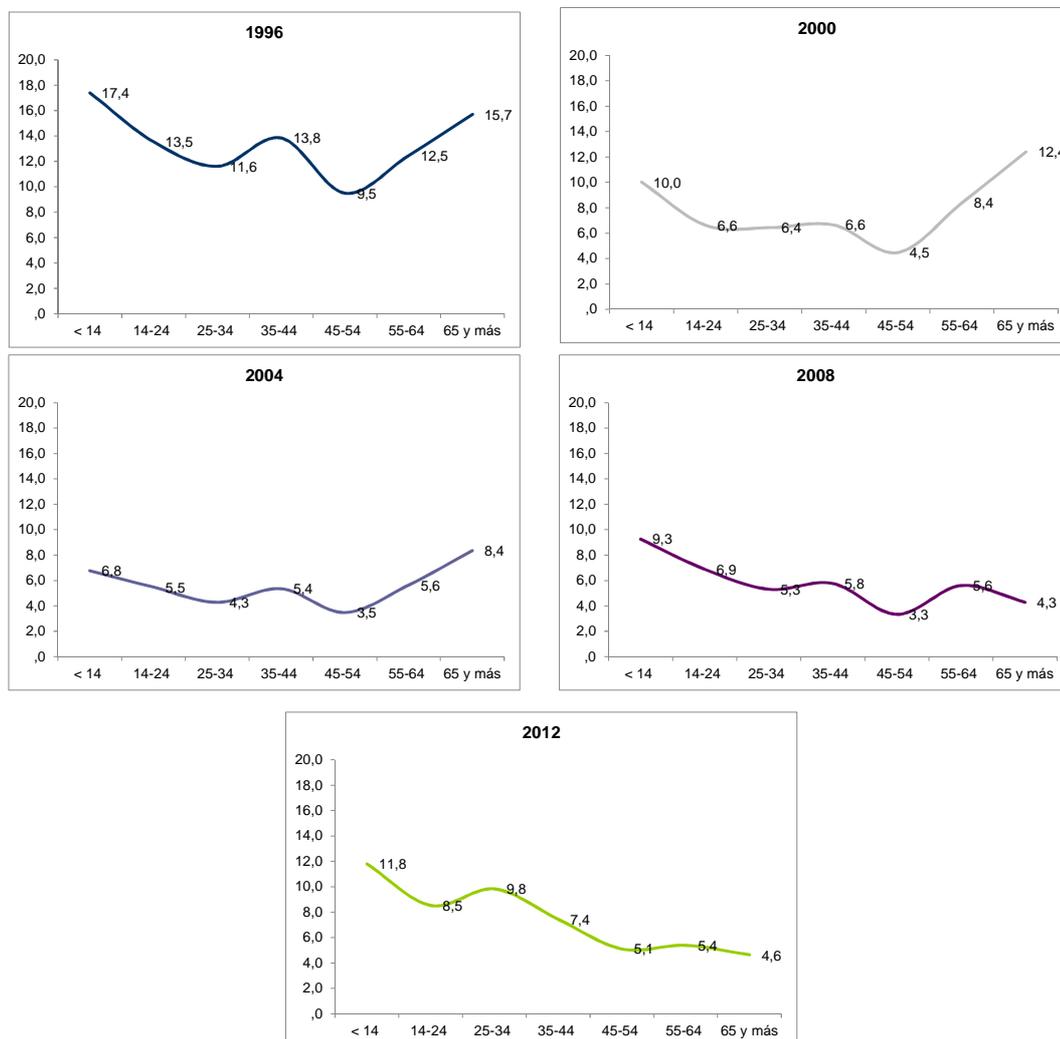
Fuente: Elaboración propia a partir de EPDS 2012

⁶³ Como se ha señalado previamente, la desconvergencia a partir de 2004 entre las tasas de pobreza infantil y las generales puede deberse a que en Euskadi la crisis ocupacional se adelanta a los momentos previos a la crisis financiera. El Censo del Mercado de Trabajo de 2007 ya detecta en este sentido la caída de la ocupación en la mayor parte de las ramas industriales (salvo la industria metálica) así como entre la población inmigrante extranjera. Este aspecto es probablemente clave en el repunte en 2008 de la tasa de riesgo de pobreza de mantenimiento infantil, teniendo en cuenta que es un colectivo con más hijos/as por término medio.

En el mismo sentido, la serie de gráficos siguiente recoge la evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento por tramos de edad, describiendo la situación a lo largo de los últimos dieciséis años. El cambio que se ha ido produciendo en el patrón que rige las diferencias en las tasas de pobreza por grupos de edad es claro:

- A mediados de los 90, las tasas de pobreza formaban una curva en forma de U, siendo los dos grupos situados a ambos extremos –los menores de 14 y los mayores de 65– quienes padecían tasas de pobreza más altas.
- En 2000, se mantiene la curva en forma de U, si bien la pobreza resulta bastante más elevada entre los mayores que entre los niños y la diferencia entre éstos y los tramos de edad intermedia resulta menor.
- En 2004, la U se abre todavía más, en una época de reducción generalizada de las tasas de pobreza, con menores diferencias entre los grupos de edad pero, en cualquier caso, manteniéndose en los dos extremos los valores más elevados.
- El cambio más importante comienza a operarse en 2008: la curva en forma de U desaparece para convertirse en una línea descendente, aunque irregular, en la que cuanto menor es la edad menor es también, en líneas generales, el riesgo de pobreza.
- Ese cambio se acentúa en 2012 y la línea descendente se hace aún más clara, dejando al margen el repunte en las tasas de pobreza que se produce, en 2012, en la población de 25 a 34 años.

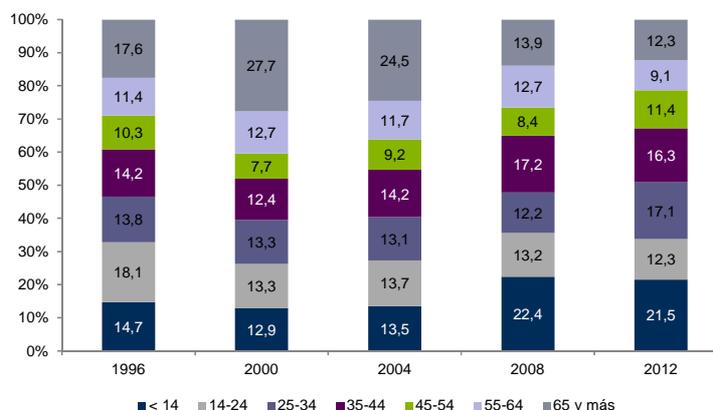
Gráfico 22. Evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento en Euskadi por grupos de edad (1996-2012)



Fuente: EPDS 2012. Indicadores ajustados base 2012.

Desde el punto de vista de la distribución del conjunto de las personas en situación de pobreza, la situación es parecida y apunta a un dato claro: **el creciente protagonismo de la infancia como principal grupo de riesgo en lo que se refiere a la pobreza, al menos desde el punto de vista del análisis intergeneracional**. Si en 2000 los mayores de 65 años representaban el 27% de las personas en situación de pobreza, en 2012 apenas representan el 12%. Los menores de 14 por su parte, han pasado de representar el 14% al representar el 21%. El mayor cambio, en cualquier caso, se observa si se tiene en cuenta que en 2000 el 39% de las personas en situación de pobreza era menor de 35 años; en 2012 superan el 50%. El cambio resulta aún más notable si se tiene en cuenta que en 1996 los menores de 35 años representaban en torno al 45% de la población y en 2012 representan el 36%.

Gráfico 23. Evolución de la distribución de las personas en situación de pobreza de mantenimiento en Euskadi por grupos de edad (1996-2012)



Fuente: EPDS 2012. Indicadores ajustados base 2012.

La pobreza, por tanto, tiene en Euskadi un perfil crecientemente infantil y juvenil. Efectivamente, un análisis más detallado de los datos señalados pone de manifiesto la existencia de claros ‘ganadores’ –es decir, colectivos cuya situación mejora– incluso en el contexto económico como el actual. Son los mayores de 55 años, a los que prácticamente no afecta la crisis (salvo un repunte de apenas tres décimas en los 55-64 años) y que ven caer claramente las tasas de pobreza real respecto al periodo 1996-2000 (las tasas de 2012 caen a la mitad respecto a 1996)⁶⁴. El impacto de la crisis es más nítido en las personas de 45 a 54 años, con un incremento de 1,2 puntos entre 2008 y 2012. No obstante, las tasas se mantienen en niveles comparativamente bajos, en cifras cercanas a las de 2000-2008, y en un 50% por debajo de las de 1996, un año totalmente comparable al 2012 actual al mostrar la situación existente 3 o 4 años después del inicio de la crisis de 1992-93. En este grupo, por tanto, el impacto de la crisis actual en términos de pobreza es claramente menor al de los años 90.

Lo anterior es en buena medida ampliable a las personas de 35 a 44 años, aunque con una menor caída respecto a 1996 (5,4% en 2012 por 8,9% en aquel año) y unas tasas comparativamente más altas, situadas –a diferencia de lo que se observa en las personas mayores de 45 años– en la media de la CAE. Aun así, se comprueba que el impacto de la crisis actual en términos de pobreza sigue siendo claramente menor que el correspondiente a la crisis de los 90.

⁶⁴ Cabe pensar que esta mejora se vincula fundamentalmente a la consolidación del sistema de pensiones y que podría revertir en el caso de que este sistema se viera modificado de forma sustancial. También cabe destacar el impacto que ha podido tener en este aspecto la aplicación de la política de apoyo a las personas con dependencia. Se trata de una política que tiene una dimensión económica que ha beneficiado sustancialmente a la población de mayor edad, explicando en parte la mejor posición de las personas mayores (y de las CCAA fuertemente envejecidas). En el caso de la CAPV, también cabe hacer referencia a la orientación que la RGI adopta desde 2008, complementando las pensiones más bajas hasta el 100% del SMI.

Dado que las personas menores de 25 años se vinculan en general en términos generacionales a las de 35 a 54 años, comparten con éstas la realidad de tener unas tasas de pobreza real todavía inferiores en 2012 a las de 1996. La tendencia a un mayor impacto relativo de la pobreza en el periodo infantil y juvenil hace sin embargo que, en este caso, la tasa de pobreza real también supere con claridad la correspondiente al año 2000. Aun así, las tasas se mantienen al menos 1,3 puntos por debajo de los niveles de 1996. Un grupo muy particular, y que debería inspirar máxima preocupación, es el de las personas de 25 a 34 años. El fuerte repunte de la tasa de pobreza real en este grupo de personas entre 2008 y 2012 (después de caer de forma continuada hasta el 4% de 2008, la tasa remonta de golpe al 8,7% en 2012) muestra un caso único, caracterizado por una tasa de pobreza real en 2012 que resulta la más elevada desde 1996. **Este grupo de personas jóvenes es el gran y auténtico perdedor de la crisis y el máximo problema social, probablemente, de Euskadi.**

4.2.3. Factores de riesgo y perfil mayoritario de la pobreza infantil

a) Incidencia de las situaciones de pobreza infantil en función de las características del hogar

Como ocurre en el conjunto de la población, en cualquier caso, el riesgo de pobreza no afecta por igual a todos los menores de 14 años, ni a todos los grupos familiares, y es posible identificar –como se ha hecho a nivel estatal e internacional en el segundo capítulo de este informe– grupos o factores que cabe considerar de riesgo.

La tabla siguiente recoge los indicadores que se han venido utilizando en este informe diferenciando los correspondientes a diversos grupos familiares: las que no tienen menores de 14 años a cargo, las que sí los tienen, las familias monoparentales, las familias con menores de 14 años cuya persona principal es de nacionalidad española, las familias con menores de 14 años cuya persona principal es de nacionalidad extranjera y las unidades familiares con tres o más menores de 18 años y que pueden por tanto considerarse familias numerosas.

Tabla 20. Indicadores de pobreza y privación por tipo de grupo familiar (2012)

	Unidades sin menores de 14	Unidades familiares con al menos una persona menor de 14 años				
		Todas	Nac. española	Nac. extranj.	Monop.	Numerosa
Riesgo de pobreza Eurostat (60% mediana)	15,4	15,2	10,5	54,3	38,0	31,5
Pobreza de mantenimiento	5,6	10,7	6,8	43,0	33,5	25,4
Pobreza de acumulación	0,8	2,7	2,2	6,5	10,7	7,9
Pobreza real	3,7	8,5	4,6	41,3	32,6	25,3
Problemas de alimentación	6,0	11,3	6,7	50,0	39,4	23,9
No cobertura de las necesidades de ocio	11,9	15,6	11,4	50,4	50,2	35,2
Recurso a prendas de segunda mano	4,7	11,8	6,8	52,9	30,2	22,1
Frío durante el invierno	8,0	8,8	4,8	42,2	32,4	18,1

Fuente: EPDS 2012.

Los datos de la tabla ponen con suma claridad de manifiesto no sólo cuál es la situación en 2012 de los diversos grupos familiares, sino, sobre todo, las diferencias que existen entre unos y otros en relación a los principales indicadores de pobreza⁶⁵. El primer dato de interés, en la línea de lo señalado en los epígrafes anteriores, es que **las unidades sin menores de 14 años están, prácticamente en lo que se refiere a todos los indicadores, en mejor situación que las unidades con menores de 14 a cargo: en el caso de la pobreza real, por ejemplo, la incidencia en las familias con hijos multiplica por 2,3 la que se registra entre las familias sin hijos a cargo**. Cuando se diferencia entre los diversos tipos de familias con hijos se observa lo siguiente:

- **La posición más favorecida, como cabía esperar, corresponde a las familias cuya persona principal es de nacionalidad española.** En ese caso, la tasa de pobreza real es del 4,6% y la de pobreza de mantenimiento del 6,8%, inferiores ambas a las del conjunto de la población.
- **La posición más desfavorecida, por el contrario, corresponde a las familias inmigrantes, con una tasa de pobreza real del 43% y una tasa de pobreza de mantenimiento del 41%⁶⁶.** Estos datos –cuatro de cada diez menores de origen inmigrante vi-

⁶⁵ Dado el reducido tamaño de algunos de estos grupos, es necesario interpretar con una cierta cautela los datos que se derivan de este análisis.

⁶⁶ Los datos de la EPDS se corresponden con los que, al analizar las tasas de exclusión social de las familias con hijos/as en el estado español, detectan otros autores. Así, de acuerdo a Calero y Choi (2012), el porcentaje de familias con hijos/as socialmente excluidas en España es entre las familias de origen inmigrante del 46%, frente a tasas del 17% entre las familias autóctonas. Para estos

ven hoy en Euskadi en una situación de pobreza real; la mitad de los niños de origen inmigrante ha experimentado en los últimos doce meses problemas relacionados con la alimentación– tiene implicaciones clarísimas en lo que se refiere a las políticas de erradicación y prevención de la pobreza infantil y pone de manifiesto que estas políticas deben, prioritariamente, orientarse a abordar la situación específica de este colectivo.

- **Aunque algo mejor, la situación de las familias monoparentales también es particularmente desfavorecida.** Su tasa de pobreza real (32%) casi multiplica por cuatro la que corresponde al conjunto de las familias con menores de 14 años a cargo. El 40% de estas familias señala haber experimentado algún problema relacionado con la alimentación⁶⁷ y el 50% no puede cubrir sus necesidades en materia de acceso al ocio.
- **La situación de las familias numerosas es algo mejor, en comparación a las monoparentales o las de origen extranjero, pero registran en cualquier caso una situación sensiblemente más desfavorecida que la del conjunto de las familias con hijos/as a cargo.** En ese sentido, la incidencia de la pobreza real entre este tipo de familias es tres veces superior a la que corresponde al conjunto de las familias⁶⁸.

El gráfico siguiente recoge la evolución del indicador de pobreza real para cada uno de estos grupos. Si bien la evolución es para algunos grupos un tanto errática, debido como ya se ha señalado al reducido número de casos recogidos en la encuesta, se observan al menos, con nitidez, dos elementos importantes. Por una parte, **la contención de las situaciones de pobreza en el caso de las familias de nacionalidad española, cuya tasa de pobreza real apenas crece durante la crisis y se mantiene estable entre 2004 y 2012, en niveles, además, muy inferiores a los registrados a mediados de los años 90 e incluso en el año 2000. Ocurre exactamente lo contrario en el caso de las familias inmigrantes: sus tasas de pobreza real no sólo no se han mantenido estables, sino que han crecido de forma constante y pronunciada, pasando de un 17% en 2000 –cuando su presencia en la sociedad vasca era testi-**

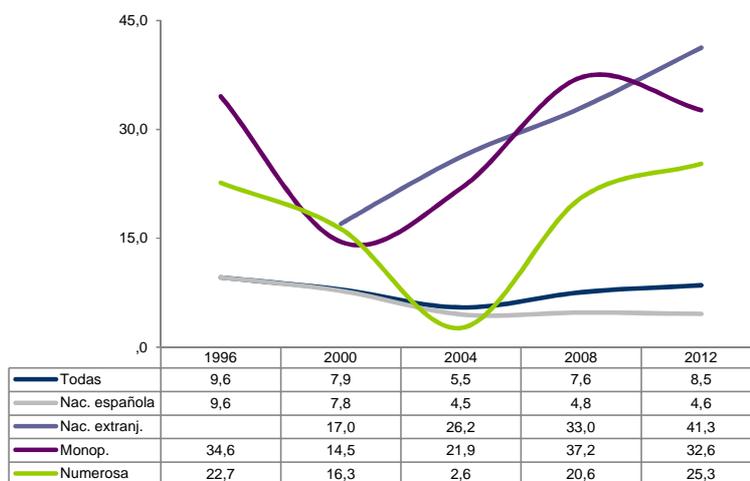
autores, esos datos vienen a confirmar la situación preocupante la que se enfrentan los hogares de origen inmigrante, agravada por la crisis económica.

⁶⁷ Es importante recordar que las preguntas referidas a la alimentación en la EPDS afectan al conjunto del hogar, no recogiendo la realidad interna de la distribución de recursos. De hecho, a la hora de realizar las encuestas hay casos en los que específicamente se señala que sólo parte de la familia pasa por esa situación, siendo en tales casos los niños y niñas los más protegidos. Si bien una encuesta de este tipo no puede diferenciar estos casos, las entrevistas cualitativas realizadas en el marco de este informe, ver siguiente capítulo, ponen de manifiesto la existencia de estas situaciones. Así, una de las personas entrevistadas señala lo siguiente: *“Yo trato siempre de... que él sea como la prioridad en la casa, más que todo, asegurar lo que es de él: que no le falte su Nesquik, que no le falte su leche, que no le falte sus... cruasanes para el desayuno, sus cereales y cosas así, que es lo más importante para él. Ya lo demás...”*.

⁶⁸ Cabe pensar que la problemáticas de las familias numerosas se vincula, como más adelante se explica, a la menor incidencia de la RGI en las familias con varios menores (debido al tope de ayuda que se establece a partir de tres miembros tras la aprobación de la ley de Renta Básica a primeros de la pasada década; lógicamente, cuanto mayor es la familia con hijos/as, menor es el ajuste de la RGI a sus necesidades). A este respecto, es llamativo que después de reducirse el impacto de la pobreza infantil en las familias numerosas de 22,7 a 2,6% entre 1996 y 2004, la cifra pasa a 20,6% en 2008, subiendo al 25,3% en 2012.

monial- a un 41% en la actualidad, cuando han alcanzado un peso demográfico mucho más importante. Sólo entre 2004 y 2008, el incremento en la tasa de pobreza real de este grupo ha sido del 25%. El caso de las familias monoparentales y numerosas es menos claro, pero en ambos casos se produce un incremento en la incidencia de la pobreza real desde 2004 o, en el caso de las primeras, desde 2000.

Gráfico 24. Evolución de la incidencia de las situaciones de pobreza real por tipo de grupo familiar (1996-2012)



Fuente: EPDS 2012. Indicadores ajustados base 2012.

Si resulta por tanto evidente la influencia de los factores señalados en lo que se refiere al riesgo de pobreza infantil, también lo es el relativo a la posición de los progenitores en el mercado de trabajo. En lo que se refiere a la pobreza de mantenimiento, por ejemplo, **las tasas de pobreza son inferiores a la media en las familias en las que hay al menos un trabajador estable. Sin embargo, alcanzan el 10% cuando en la familia hay alguna persona desempleada y tasas elevadísimas, de casi el 80%, en las familias en las que todos los activos están en paro.** Este dato revela la necesidad de una reflexión amplia sobre la cobertura económica al desempleo en presencia de menores en el hogar, un factor muy desconsiderado en la protección general al desempleo y que cobra mayor sentido si se tiene en cuenta la correlación entre inmigración, paro y pobreza infantil.

Tabla 21. Indicadores de pobreza y privación por tipo de grupo familiar (2012)

	Unidades sin menores de 14	Unidades familiares con al menos una persona menor de 14 años						
		Todas	Activas, todas ocupadas estables	Activas, todas ocupadas, alguna estable	Activas, paradas u ocupadas, alguna estable	Activas, paradas u ocupadas, ninguna estable	Activas, todas paradas	Sin personas activas
Riesgo de pobreza Eurostat (60% mediana)	15,4	15,2	5,4	8,3	24,7	36,0	84,5	73,8
Pobreza de mantenimiento	5,6	10,7	3,0	0,7	10,5	30,2	79,7	65,5
Pobreza de acumulación	0,8	2,7	0,1	0,0	4,1	9,4	24,5	0,0
Pobreza real	3,7	8,5	1,1	0,2	4,9	30,4	72,3	65,1
Problemas de alimentación	6,0	11,3	3,5	7,4	17,3	35,1	56,7	33,9
No cobertura de las necesidades de ocio	11,9	15,6	6,2	13,5	23,2	35,6	73,3	68,5
Recurso a prendas de segunda mano	4,7	11,8	4,1	8,5	12,1	41,6	52,9	40,6
Frío durante el invierno	8,0	8,8	2,7	3,3	14,1	30,3	45,6	28,4

Fuente: EPDS 2012.

Como se observa en la tabla anterior, en torno a la mitad de las familias en situación de pobreza recurren a prendas de segunda mano –frente al 11% de toda la población infantil–, un 73% no pueden atender sus necesidades de ocio y un 56% dice haber experimentado, al menos durante algún momento en el pasado reciente, problemas de acceso a la alimentación.

Junto a los datos relativos al perfil mayoritario de los niños y niñas pobres que a continuación se analiza, los datos de la tabla anterior ponen de manifiesto en qué medida, en 2012, el desempleo constituye hoy un factor de riesgo esencial en lo que se refiere a la pobreza infantil, y en qué medida esas situaciones de desempleo tienen un efecto directo en las condiciones de vida de la población infantil que residen en esos hogares⁶⁹.

b) Distribución de las situaciones de pobreza infantil en función de las características del hogar

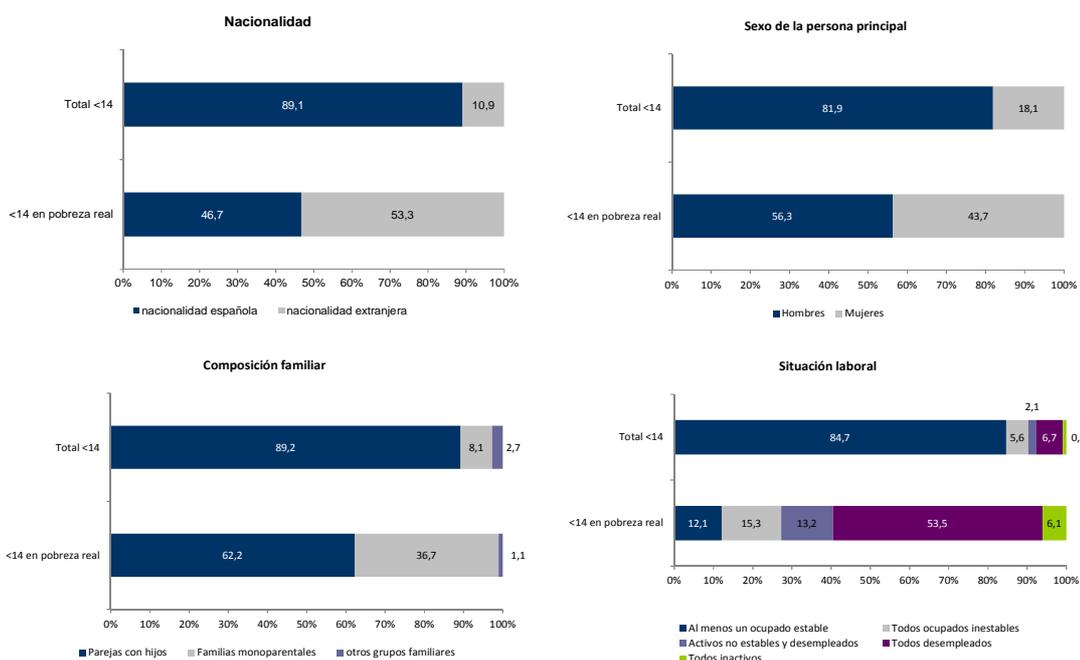
Establecidos los grupos que experimentan un mayor riesgo, no debe perderse de vista que –debido al menor peso que estos grupos tienen en la población infantil– el perfil mayoritario de la pobreza entre los menores de edad no responde necesariamente a esas características. En todo caso, las diferencias en la incidencia de la pobreza real en los diversos grupos hacen que la com-

⁶⁹ En el epígrafe 4.5.2 se analiza en detalle en qué medida el sistema de garantía de ingresos establecido en la CAPV alivia la situación de estas familias.

posición de la población infantil en situación de pobreza real tenga poco que ver con la composición del conjunto de la población infantil, quedando patente la sobrerrepresentación de determinados grupos en el colectivo analizado.

Así, como se observa en el gráfico siguiente, **el 53% de los niños/as en situación de pobreza real de la CAPV provienen de familias inmigrantes, cuando apenas representan el 11% de la población infantil.** Como se ha señalado al analizar la incidencia de las tasas de pobreza real en esa población, **hablar de pobreza infantil en Euskadi es hablar –al menos en la mitad de los casos– de la pobreza entre los niños y niñas de origen extranjero.** De un modo muy similar, el 43% de los menores de 14 años en situación de pobreza real viven en familias encabezadas por mujeres y el 36% en familias monoparentales, cuando estos menores representan el 18% y el 8,1%, respectivamente de todos los menores.

Gráfico 25. Distribución de la población menor de 14 años en situación de pobreza real por diversos factores de riesgo (2012)



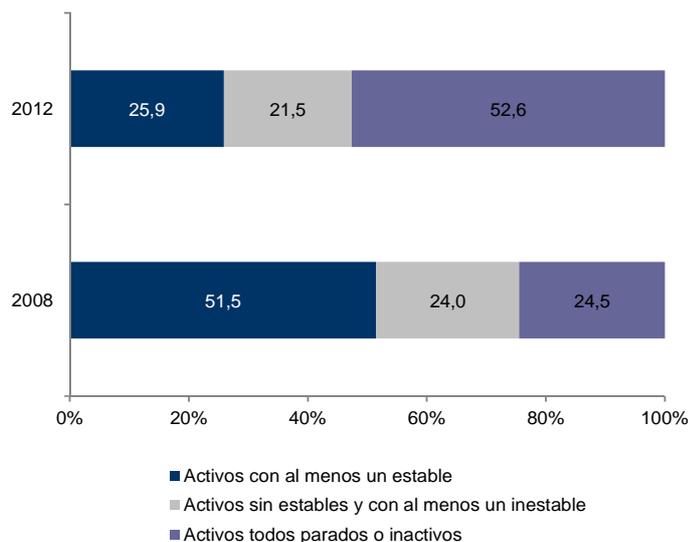
Fuente: EPDS 2012

También la ocupación laboral de los padres juega, lógicamente, un papel importante a la hora de determinar la composición del colectivo analizado, como se ha visto en el apartado anterior. Sólo el 12% de los niños/as en situación de pobreza infantil viven en un hogar en el que hay un ocupado estable, cuando esos niños suponen el 84% de toda la población infantil. Por el contra-

rio, el 53% de los niños pobres viven en familias en las que todos los adultos están desempleados, cuando esos niños apenas representan el 6,7% de la población infantil. Este dato pone nuevamente de manifiesto en qué medida, en la actualidad, la pobreza infantil se asocia fundamentalmente al desempleo.

Si en lugar de analizar la pobreza real se analiza la pobreza de mantenimiento, se observan dos elementos adicionales: por una parte, en 2012, el perfil mayoritario de la pobreza infantil corresponde a niños/as que viven en familias en las que todos los adultos están desempleados o, en mucha menor medida, inactivos. En 2008, sin embargo, el perfil mayoritario correspondía a familias en las que había al menos un estable; ello indica que –desde el punto de vista de la composición del colectivo– el desempleo y la inactividad han adquirido un mayor protagonismo, frente al empleo precario y/o de bajos salarios que cabe pensar subyace a las tasas de pobreza que se registran en las familias en las que al menos hay un ocupado estable.

Gráfico 26. Distribución de la población menor de 14 años en situación de pobreza de mantenimiento en función de la situación laboral de las personas adultas (2008 y 2012)



Fuente: EPDS 2012

4.3. El impacto diferencial de las situaciones de pobreza y privación en la integración socioeducativa y las condiciones de vida de la población infantil

4.3.1. Introducción

La Estadística de Demanda de Servicios Sociales – Encuesta de Necesidades Sociales (EDSS-ENS) se ha desarrollado hasta ahora en 2006 y 2010, y cubre por tanto un periodo más corto que la EPDS. Esta encuesta permite analizar la incidencia de diversas situaciones problemáticas en los niños/as que viven en familias en riesgo o situación de pobreza, mediante el uso de un indicador sintético de problemas asociados a la cobertura de las necesidades de mantenimiento económico de la población. Así, para abordar de forma conjunta las distintas problemáticas relacionadas con el mantenimiento económico de los hogares, la EDSS-ENS delimita una clasificación de situaciones de privación en relación a la cobertura de las necesidades que incluye las siguientes cuatro categorías:

- **Privación de carácter multidimensional en aspectos básicos.** Afecta a las personas residentes en hogares en los que se detecta alguna de las problemáticas siguientes relacionadas con la cobertura de las necesidades básicas:
 - a) Dificultades para la subsistencia que implican problemas de alimentación, el recurso a prendas de segunda mano así como la experimentación de frío en invierno por motivos económicos.
 - b) Tres o más problemas relacionados con la dificultad para hacer frente a las necesidades habituales de gasto, implicando en todo caso la necesidad de reducir gastos básicos o proceder a la venta de propiedades y similares, así como dificultades para hacer frente a las obligaciones hacia terceros, con problemas asociados de impagos o cortes de suministro.
 - c) Otras circunstancias en las que aparecen tres o más dificultades, ligadas a al menos algún problema grave en la cobertura de las necesidades de alimentación, vestido y calor y, además, a alguna limitación grave en la capacidad para hacer frente a las necesidades habituales de gasto o las obligaciones respecto a terceros.

- **Privación parcial (no multidimensional) en aspectos básicos.** Afecta a las personas no incluidas en el grupo anterior residentes en hogares en los que se detecta alguna de las siguientes problemáticas relacionadas con la cobertura de las necesidades básicas:
 - a) Al menos algún problema de alimentación, recurso a prendas de segunda mano o experimentación de frío por motivos económicos.

- b) Al menos algún problema relacionado con la dificultad para hacer frente a las necesidades habituales de gasto, con la necesidad de reducir gastos básicos o proceder a la venta de propiedades y similares, o con dificultades para hacer frente a las obligaciones hacia terceros, con problemas asociados de impagos o cortes de suministro.
- **Privación en aspectos relativos al ocio.** Afecta a las personas residentes en hogares en los que se detectan problemas relacionados con la dificultad para hacer frente a las necesidades habituales de gasto, aunque únicamente en términos de reducción de los gastos destinados al disfrute del ocio y del tiempo libre.
- **Sin privación.** Recoge las personas que no sufren ninguna de las formas de privación consideradas en la cobertura de las necesidades básicas o de ocio.

Las formas de privación relacionadas con la cobertura de las necesidades básicas se definen como formas de privación básica. En sus aspectos más graves, los relacionados con carencias multidimensionales en la cobertura de las necesidades básicas, se presentan como formas de privación básica multidimensional (o privación multidimensional). Las formas menos graves de privación básica son definidas en términos de privación básica parcial (o privación parcial).

Además de los indicadores de privación señalados, la EDSS ofrece otros indicadores de interés relacionados con la integración escolar y la situación educativa, la integración social o la demanda de servicios. Analizada mediante los datos de la EPDS la extensión de la pobreza infantil y su evolución a lo largo de los últimos años, lo que se pretende en los siguientes epígrafes es valorar en qué medida los niños y niñas que viven en una situación de pobreza –definida, en el marco de la EDSS-ENS, como aquellas familias en situación de privación básica– sufren en mayor medida que el conjunto de la población infantil problemas en el ámbito de la integración escolar o social.

4.3.2. Indicadores generales de privación y características de las familias

Los datos de la Estadística de Demanda de Servicios Sociales Encuesta de Necesidades Sociales (EDSS) coinciden con los datos que ofrece la EPDS, fundamentalmente en lo que se refiere a la identificación de los grupos de riesgo más expuestos a las situaciones de pobreza infantil. Tanto la EPDS como la EDSS coinciden, además, a la hora de detectar en las familias con hijos/as mayores niveles de riesgo que en el conjunto de la población

En términos generales, los datos de la EDSS de 2010 muestran que un total de 192.741 personas (8,8%) sufren alguna modalidad de privación básica en la Comunidad Autónoma del País Vasco en 2010 frente a un 90,1% de la población total que no sufre ninguna de las formas de privación consideradas en la cobertura de las necesidades básicas o de ocio. Los datos de la tabla ponen de manifiesto en qué medida las tasas de privación correspondientes a 2010 son para las familias en las que hay niños/as menores de 14 años sustancialmente más elevadas –13,9% frente a 5,8%– que en aquellas familias sin niños/as. Como ponía de manifiesto la EPDS, el riesgo de privación es particularmente elevado en las familias numerosas (casi una de cada cuatro personas en estas familias viven en una situación de privación básica) y en las monoparentales, donde la incidencia de la privación alcanza el 42%.

Tabla 22. Población en unidades familiares por presencia de situaciones de pobreza en el hogar. 2006 y 2010 (%)

	Sin menores de 14 años		Con menores de 14 años		Con tres o más menores de 18 años		Monoparentales	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Privación básica	6,1	5,8	8,6	13,9	20,0	23,6	12,7	42,2
Parcial, en aspectos de ocio	1,0	0,9	2,4	1,5	1,6	0,0	22,2	0,0
Ninguna privación	92,8	93,4	89,0	84,6	78,4	76,4	65,1	57,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: EDSS-ENS 2010.

En relación al origen de las familias con hijos/as menores de 14 años a su cargo y también en la línea de los resultados que arroja la EPDS de 2012, los datos de la EDSS-ENS ponen de manifiesto que las situaciones de privación afectan en mayor medida a la población inmigrante. En este sentido, es evidente la posición desfavorecida en la que se encuentran las familias inmigrantes que tienen uno o más hijos/as menores de 14 años a su cargo; entre ellas, una de cada dos familias (56%) se encuentra en situación de privación básica en 2010, frente a un 7,9% de familias de nacionalidad española.

Tabla 23. Población en unidades familiares con un o más menores de 14 años por nacionalidad y presencia de situaciones de pobreza en el hogar. Años 2006 y 2010 (%)

	Nacionalidad española		Nacionalidad no española	
	2006	2010	2006	2010
Privación básica	6,7	7,9	28,6	56,0
Parcial, en aspectos de ocio	1,1	1,5	15,9	1,3
Ninguna privación	92,2	90,6	55,5	42,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: EDSS-ENS 2010.

4.3.3. Atención infantil y problemas de escolarización de la población infantil en situación de privación

Analizados los datos básicos que ofrece la EDSS 2010 en relación a la incidencia de las situaciones de privación en la población infantil, se analizan a continuación algunos elementos relacionados con el uso de servicios de atención infantil y con la integración escolar de los niños/as que viven en situaciones de privación básica.

a) La cobertura de la atención infantil

Con respecto a la atención que reciben los menores en los centros educativos o guarderías, los datos que proporciona la EDSS-ENS muestran que **mientras el 76,8% de los niños y niñas de 0 a 5 años que no están en situación de pobreza están siendo atendidos en centros educativos o guarderías, solamente la mitad de los menores cuyas familias están en situación de privación básica (53,2%) acuden a algún centro de este tipo**. Si bien es cierto que en la mayor parte de estos casos la no atención se debe a la preferencia familiar⁷⁰ y que en 2006 la situación era la contraria (las familias en situación de privación accedían en mayor medida que las otras a la atención informal⁷¹), parece evidente que, al menos en 2010, el hecho de vivir en una situación de privación afecta a las posibilidades de acceder a una atención infantil o escolar precoz: mientras tres de cada cuatro niños/as de 0 a 5 años de la población ‘no pobre’ son atendidos fuera del domicilio familiar, en el caso de los niños/as pobres solamente uno de cada dos acude a un centro educativo o guardería.

Tabla 24. Población de 0 a 5 años por atención en guardería o centro educativo según presencia de situaciones de privación. Años 2006 y 2010 (%)

	Atención		No atendido por preferencia familiar		No atendido por otras causas	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Privación básica	83,6	53,2	14,3	40,2	2,1	6,6
Ninguna privación	74,6	76,8	22,9	21,2	2,5	2,0
Total	74,4	73,0	23,2	24,2	2,4	2,8

Fuente: EDSS 2010.

⁷⁰ La proporción de niños/as que no son atendidos en centros educativos o guarderías por motivos diferentes de la preferencia familiar en familias pobres se ha triplicado, pasando de un 2,1% en 2006 a un 6,6% en 2010.

⁷¹ Cabe pensar que el importante decremento en la tasa de atención puede estar motivado por el impacto de la crisis económica en las opciones educativas de las familias.

Como se ha señalado ya en este informe, la literatura especializada sobre atención a la infancia en los primeros años de vida muestra que una atención infantil de calidad es decisiva para el desarrollo de los niños/as (Esping-Andersen et al., 2012). De hecho, uno de los postulados esenciales del paradigma del Estado Social inversor es el que pone el énfasis en la importancia de que todos los niños accedan a una atención escolar infantil de calidad. El dato que acaba de ponerse de manifiesto puede considerarse en ese sentido preocupante, puesto que, de confirmarse, pondría de manifiesto la existencia de una desventaja añadida para estas familias, con implicaciones importantes para su desarrollo educativo y vital.

b) Los problemas de escolarización y de retraso escolar

La EDSS no identifica, en 2010, situaciones de absentismo o de no escolarización en la población infantil, sea cual sea su situación en relación a los indicadores de privación o pobreza. Obviamente, ello no quiere decir que en la CAPV no se produzcan situaciones de absentismo escolar⁷² e, incluso, de desescolarización, sino, más bien, que tratándose de fenómenos tan minoritarios no se han identificado en la encuesta casos en los que se produzcan este tipo de situaciones. En cualquier caso, debe también señalarse que la EDSS analiza la cuestión del absentismo y de la desescolarización en términos estructurales, no como problemáticas puntuales.

Los datos de la tabla se refieren por tanto, básicamente, al retraso escolar de uno o dos y más años, como identificativos de posibles situaciones de fracaso o, al menos, retraso escolar. En ese aspecto, los datos de la tabla siguiente ponen de manifiesto dos conclusiones relevantes: por una parte, en 2010, **el 88% de los niños/as que viven en una situación de privación no experimentan ningún problema en su escolarización, con lo que podría pensarse que las situaciones de privación o pobreza sólo tienen un impacto débil en la problemática escolar** y que la mayoría de la infancia en situación de pobreza o privación no experimenta problemas derivados de su escolarización. **Sin embargo, se observa también que el porcentaje de menores provenientes de familias en situación de privación que sufren algún problema –el 10,8% en 2010– duplica el correspondiente a quienes provienen de familias**

⁷² De acuerdo a los datos del Departamento de Educación, la tasa de absentismo en el alumnado de 6 a 16 años ascendió en el curso 2011/2012 al 1,4% del alumnado, definido el absentismo como la ausencia injustificada durante más del 20% del horario lectivo. Según la información facilitada en la prensa por el Departamento, “las faltas reiteradas a clase y la desescolarización guardan una estrecha relación con el porcentaje de población desfavorecida en lo económico, familiar, social y cultural de cada zona. Álava es el territorio más afectado (1,9%), seguida de Bizkaia (1,6%) y Gipuzkoa (0,8%). Pero si se aplica un criterio más exigente y se tiene en cuenta solo a los colegios en los que un 20% del alumnado falta habitualmente a clase sin justificación, la situación más preocupante ocurre en Bizkaia. En Euskadi hay once centros en esa situación, de los que diez están en territorio vizcaíno y el otro en Álava. Además, en dos zonas de Bizkaia –la Margen Izquierda del Nervión y algunos barrios de Bilbao– se concentra el 92% del absentismo escolar. El 37% de los casos detectados en Bilbao se localizan en Otxarkoaga y Txurdinaga, y el 32%, en Ibaiondo (el entorno del Casco Viejo y San Francisco). A ellos se suman zonas de Basauri, Barakaldo, Portugalete, Santurtzi y Sestao”.

que no experimentan situaciones de privación, con lo que el impacto diferencial en relación a esta cuestión resulta evidente.

Tabla 25. Población de 6 a 16 años por situación educativa según presencia de situaciones de privación. Años 2006 y 2010 (%)

	No escolarización / Absentismo		Retraso escolar, dos o más años		Retraso escolar, un año		Escolarización sin problemas		Total	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Privación básica	0,0	0,0	2,7	0,5	8,8	10,8	88,5	88,7	100,0	100,0
Ninguna privación	0,6	0,0	0,7	0,4	5,7	4,8	93,1	94,8	100,0	100,0
Total	0,5	0,0	0,9	0,4	5,8	5,7	92,8	93,9	100,0	100,0

Fuente: EDSS-ENS 2010.

La importancia de la variable socioeconómica en relación al rendimiento escolar, a la que ya se ha hecho referencia genérica en el tercer Capítulo de este informe, se confirma cuando se analizan las evaluaciones diagnósticas que realiza el Instituto Vasco de Evaluación Educativa (IVEI) en relación a los resultados académicos del alumnado vasco. Esas evaluaciones ponen de manifiesto que **el índice socioeconómico y cultural (ISEC)⁷³ del alumnado se demuestra como una variable estrechamente relacionada con el rendimiento académico** (ISEI_IVEI, 2012). Así, el informe relativo al alumnado de cuarto de primaria en 2011 indica claramente que el índice socioeconómico es una variable significativa en todas las dimensiones analizadas – competencia en comunicación lingüística en euskera, competencia en comunicación en castellano, competencia matemática, y competencia en comunicación lingüística en inglés –, siendo la puntuación más alta cuanto más elevado resulta el indicador.

El informe del ISEI también indica en cualquier caso que, siendo importante, la capacidad explicativa de ese índice es limitada. De acuerdo con el informe, hay otros factores y variables que también tienen una clara influencia en los resultados, entre ellos, el denominado valor añadido debido a la acción educativa del centro. En ese sentido, si bien la relación entre ISEC y resultados es obvia, y la mayoría de los centros se encuentran en torno al resultado esperado en relación con el ISEC de su alumnado, **los centros pueden ser capaces de superar con su acción educativa las características socioeconómicas y culturales de su alumnado**. En ese sentido, los datos del informe indican que hay centros que, aunque tienen el mismo nivel de ISEC, obtienen resultados muy diferentes.

⁷³ Este índice tiene en cuenta tanto variables socioeconómicas (ocupación nivel de estudios de los progenitores) como culturales (posesión de libros, acceso a internet, etc.) por lo que no puede considerarse, estrictamente, un indicador relativo a las desigualdades de renta o a la pobreza.

Para los autores del informe, “este hecho estaría indicando que la acción y organización educativa del centro es un elemento clave para superar o no las condiciones que el nivel ISEC del alumnado representa y que, además, esto ocurre en todos los niveles ISEC; es decir, sea cual sea la circunstancia del centro, su intervención puede tener influencia en positivo o en negativo”. Así pues, añade el informe, los factores educativos (metodologías, organización, clima escolar...) que el centro aporta influyen decisivamente en los resultados, independientemente del nivel socioeconómico de su alumnado.

c) *Los problemas de integración escolar de los niños/as en situación de pobreza o privación*

En la misma línea que los datos anteriores sobre los problemas de escolarización de los niños y niñas, los datos que arroja la EDSS-ENS muestran que **una amplia mayoría de los niños y niñas (95,5%) que provienen de familias en situación de pobreza o privación no tienen problemas de integración en la escuela**. Efectivamente, no se han identificado problemas de acoso o maltrato en este grupo (aunque sí en el de quienes viven sin ninguna privación, probablemente debido al tamaño de ambas muestras), un 1,7% pone de manifiesto otros problemas de rechazo, y un 2,8% habría señalado otros problemas diferentes de los anteriores. En conjunto, el 4,5% de los niños/as de 6 a 16 años que viven en familias en situación de privación refiere algún tipo de problema de escolarización, frente al 95,5% de quienes no refieren problema alguno.

Tabla 26. Población de 6 a 16 años por problemas de integración en la escuela (tipos agrupado) según presencia de situaciones de privación. Años 2006 y 2010 (%)

	Acoso o maltrato		Otros problemas de rechazo		Otros problemas		Sin problemas		Algún problema		Total	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Privación básica	1,7	0,0	1,7	1,7	5,2	2,8	91,4	95,5	8,6	4,5	100,0	100,0
Ninguna privación	0,5	0,2	0,7	0,5	1,2	0,7	97,5	98,6	2,5	1,4	100,0	100,0
Total	0,6	0,2	0,9	0,6	1,5	1,0	97,0	98,2	3,0	1,8	100,0	100,0

Fuente: EDSS-ENS 2010.

Como en el caso anterior, la perspectiva es distinta si se analiza desde el punto de vista comparativo: en efecto, entre quienes no experimentan situaciones de privación la incidencia de estos problemas es significativamente menor, apenas del 1,4%. Desde ese punto de vista por tanto, puede decirse que **si bien la inmensa mayoría de la infancia en situación de pobreza no**

sufre problemas de integración escolar, el riesgo de padecerlos es casi tres veces mayor que entre los niños/as que no viven situaciones de privación o pobreza.

d) *La integración escolar y el rendimiento académico de los niños/as en situación de pobreza o privación*

Sumados los indicadores analizados hasta ahora, la situación se observa con mayor claridad. Por una parte, **la mayoría (85,4%) de los niños y niñas que provienen de familias en situación de pobreza o privación no presenta ninguna problemática, ni de retraso, ni de integración escolar. Sin embargo, se observa también con claridad que el hecho de provenir de una familia en situación de pobreza tiene un impacto diferencial significativo a la hora de presentar problemas escolares graves y que los niños y niñas en edad de escolarización obligatoria que provienen de familias que no pueden hacer frente a la cobertura de necesidades básicas tienen muchas más posibilidades de presentar problemas escolares graves.** En este sentido, el 4,9% de los niños/as en situación de privación básica presentan ese tipo de problemas, frente a un 1,6% de los menores que provienen de familias sin problemas de privación. En la misma línea y en relación al retraso escolar de un año, considerado como un problema de menor gravedad, los niños/as de familias pobres tienen el doble de posibilidades de presentar este tipo de problemas (9,6%) que los menores de familias ‘no pobres’ (4,2%).

Tabla 27. Población de 6 a 16 años por problemas escolares graves (situación educativa e integración) según presencia de situaciones de privación. Años 2006 y 2010 (%)

	Problemas graves		Retraso escolar, un año		Sin problemas		Total	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Privación básica	8,6	4,9	6,3	9,6	85,1	85,4	100,0	100,0
Ninguna privación	3,0	1,6	5,1	4,2	91,8	94,3	100,0	100,0
Total	3,5	2,1	5,1	4,9	91,4	93,1	100,0	100,0

Fuente: EDSS-ENS 2010.

En relación a las tablas anteriores, es por otra parte importante destacar la mayor caída relativa entre 2006 y 2010, en un contexto ya de crisis, de los problemas de integración y escolares graves entre la población con privación básica. Se trata de un resultado positivo que revela la capacidad integradora del sistema de protección en Euskadi y que se vincula, de manera muy especial, al proceso de integración de la población inmigrante en la CAPV, tal y como ponen de manifiesto los datos de la EDSS.

4.3.4. Problemas relacionales y de inserción laboral de las familias en situación de privación con hijos/as

Dejando de lado la situación concreta de los niños/as, también es posible analizar mediante los datos de la EDSS en qué medida determinadas problemáticas sociales –problemas de inserción

laboral, desempleo, soledad, tristeza, desatención, maltrato, etc.– afectan más a las familias con hijos/as que están en situación de privación en relación a aquellas que no lo están. Los datos, al mismo tiempo, también permiten valorar si tales situaciones afectan más, dentro del espacio social de la exclusión (o, en este caso, de la privación) a las familias con hijos/as que a aquellos que no los tienen.

a) *Problemas de inserción laboral y desempleo*

En relación a la inserción laboral⁷⁴ de las familias, los últimos datos de esta encuesta muestran que el 20,7% de las familias que se encuentran en una situación de privación básica presentan problemas de inserción laboral frente a un 1,9% de las familias que no presentan problemas de privación. Dentro del grupo de las personas que están en situación de privación, en cualquier caso, entre quienes no tienen menores a cargo la incidencia de los problemas de inserción laboral es del 7,8%, frente al 20% de quienes sí tienen menores a cargo. Si bien es cierto que la diferencia puede deberse a las diferencias en la edad media de cada grupo, también cabe pensar que la presencia de menores en el hogar puede tener alguna influencia en el riesgo de padecer problemas de inserción laboral.

Tabla 28. Población de 16 a 64 años con problemas de inserción laboral y en situación de desempleo potencial (situación percibida) según presencia de menores y de situaciones de privación. Años 2006 y 2010 (%)

		Problemas de inserción	
		2006	2010
En familias con menores	Privación básica	15,1	20,7
	Sin privación básica	2,7	1,9
En familias sin menores	Privación básica	22,2	7,8
	Sin privación básica	2,5	1,7
Total		3,7	2,9

Fuente: EDSS-ENS 2010.

Es importante destacar, en relación a la tabla anterior, que el único grupo en el que se observa entre 2006 y 2010 una dinámica distinta a la general (caracterizada por la caída de los problemas de inserción laboral) es el correspondiente a familias con menores y privación básica.

⁷⁴ Con respecto a la integración en el trabajo, la EDSS-ENS presenta información acerca de los problemas de inserción laboral de la población entre 16 y 64 años. La problemática a la que hace referencia son generalmente situaciones de riesgo de exclusión laboral grave o de acceso a un tipo de empleo situado al margen de los circuitos normales de entrada en el sistema productivo. De forma específica, los problemas especiales de inserción laboral considerados son los siguientes: a) encontrarse en paro, o desarrollando trabajos marginales, desde hace más de 18 meses (en el caso de tratarse de la persona principal del hogar); b) encontrarse en paro, o desarrollando trabajos marginales, desde hace más de 30 meses (en el caso del resto de las personas del hogar); c) encontrarse sin permiso de trabajo en el caso de personas extranjeras ocupadas o buscando empleo; d) siempre que se considere un problema, encontrarse ocupado/a en circunstancias especiales como las siguientes procesos especiales de acceso al empleo, empresas de inserción y centros especiales de empleo.

b) *Problemas de soledad o tristeza*

En relación a los datos que acaban de presentarse, cabe pensar que la privación material necesariamente se relaciona con la inserción laboral, en la medida en que experimentar problemas en esa dimensión necesariamente ha de reflejarse, antes o después, en las condiciones materiales de vida. El impacto de la privación, en las familias con hijos/as, se extiende sin embargo a otras dimensiones de la vida, como las relacionadas con las vivencias de soledad o de tristeza.

Efectivamente, un total de 40.060 personas manifiestan en 2010 problemas emocionales de esta índole, un 18,4‰ de la población total de la CAPV. Los datos muestran que este tipo de problemas inciden especialmente en las familias con menores a su cargo y con dificultad para hacer frente a la cobertura de necesidades básicas, de tal modo que la incidencia de problemas de soledad o tristeza en familias con hijos/as y en situación de pobreza es de un 86,1‰ frente a un 2,0‰ en familias sin problemas de privación básica. Nuevamente, si el análisis se limita a las familias en situación de privación, la incidencia de este tipo de problemáticas es mayor en las familias con hijos/as a cargo, si bien en este caso la diferencias en relación a las familias pobres sin hijos/as es menor.

Tabla 29. Población de 6 o más años con problemas de soledad o tristeza según presencia de menores y de situaciones de privación. Años 2006 y 2010 (‰)

		Problemas de soledad o tristeza	
		2006	2010
En familias con menores	Privación básica	40,3	86,1
	Sin privación básica	5,3	2,0
En familias sin menores	Privación básica	118,8	73,2
	Sin privación básica	18	18,0
Total		18,7	18,4

Fuente: EDSS-ENS 2010.

c) *Problemas de desatención o maltrato y problemas sociales en las relaciones*

Por otra parte, los datos de la EDSS-ENS muestran que los problemas de desatención/rechazo familiar, maltrato, acoso o violencia tienen también una incidencia diferencial en personas con problemas de privación básica y con menores a su cargo. **En el caso de las familias con problemas para hacer frente a la cobertura de necesidades básicas y con hijos/as a su cargo, la incidencia de presentar problemas de desatención o maltrato, acoso o violencia en**

2010 es del 9,0% mientras que la incidencia de este tipo de problemática para las familias con hijos/as a su cargo y sin problemas de pobreza es de un 0,2%. En este caso sin embargo, dentro de las familias que están en situación de privación, las familias sin menores a cargo registran una mayor incidencia de este tipo de problemas.

Tabla 30. Población de 6 o más años con problemas de desatención/rechazo familiar o maltrato, acoso o violencia según presencia de menores y de situaciones de privación. Años 2006 y 2010 (%)

		Problemas de desatención o maltrato, acoso o violencia		Problemas sociales en relaciones	
		2006	2010	2006	2010
En familias con menores	Privación básica	14,5	9,0	84,2	132,4
	Sin privación básica	1	0,2	8,9	4,8
En familias sin menores	Privación básica	3,8	21,5	129,2	98,1
	Sin privación básica	2,3	2,3	22,7	25,8
Total		2,3	2,7	24,5	27,2

Fuente: EDSS-ENS 2010.

La situación es similar cuando se analiza la existencia de problemas sociales en las relaciones. La tasa correspondiente a las familias con menores en situación de privación básica es mucho más elevada que la correspondiente a familias con hijos/as en situación de no privación y, además, estando en situación de privación, los problemas se dan con mayor frecuencia en las familias con hijos/as que en aquellas que no los tienen.

d) Problemas de reproducción

También en lo que concierne a las dificultades para la reproducción⁷⁵, en la línea de las demás problemáticas analizadas hasta ahora, las familias con menores a su cargo y en situación de pobreza se encuentran en una situación de clara desventaja. Los datos muestran que **solamente un 6,2% de la población total presenta problemas para tener los hijos/as deseados mientras que en el caso de las familias pobres con hijos/as a su cargo tres de cada diez (32,3%) tienen problemas de reproducción.**

⁷⁵ La EDSS-ENS facilita datos relativos a los procesos de reproducción familiar o demográfica, contemplando los casos de hogares y familias en los que se dan los siguientes problemas:

- No tienen el número de hijos o hijas deseado (inclusive adopción) por carecer de recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas y/o por no disponer de una vivienda adecuada.
- No tienen el número de hijos o hijas deseado por problemas de inseguridad laboral: paro, trabajos eventuales y otras formas de inseguridad en el empleo (posible cierre o reducción de empleo).
- No tienen el número de hijos o hijas deseado por problemas relacionados con su cuidado: carencia de recursos para contratar a una persona o enviar a los menores a la guardería, carencia de servicios adaptados a sus necesidades u otro tipo de problema similar.

Tabla 31. Población en hogares con problemas de reproducción (para tener los hijos/as deseados) según presencia de menores y de situaciones de privación. Años 2006 y 2010 (%)

		Población con problemas de reproducción	
		2006	2010
En familias con menores	Privación básica	22,5	32,3
	Sin privación básica	12,1	9,2
En familias sin menores	Privación básica	17,0	10,0
	Sin privación básica	3,1	2,0
Total		7,1	6,2

Fuente: EDSS-ENS 2010.

4.3.5. El impacto de la pobreza infantil en las condiciones de vida de los niños y las niñas pobres

Como se ha visto al analizar las tasas de pobreza infantil en relación a las características de las familias, las situaciones de pobreza tienen un correlato claro en unas peores condiciones de vida. La siguiente tabla describe la incidencia de una serie de situaciones de privación, diferenciando la que corresponde a la población infantil en situación de pobreza, en situación de ausencia de bienestar y en situación de bienestar.

Tabla 32. Incidencia (en %) de los indicadores de privación en la dimensión de ingresos/mantenimiento para la población menor de 18 años según posición en la escala pobreza/bienestar de mantenimiento (2012)

Indicadores	Método EPDS ajustado			
	Pobre	Ausencia de bienestar	Bienestar	Total
Necesidad de reducir gastos básicos	78,6	48,7	10,4	22,2
No cubre en la actualidad los gastos básicos	39,7	24,8	1,9	8,6
Problemas graves de alimentación	20,6	15,7	2,6	6,0
Problemas muy graves de alimentación	30,2	13,0	0,3	5,0
Total problemas de inseguridad FSS	50,8	28,7	2,9	11,0
Han sentido hambre	25,4	7,5	0,5	4,1
No comida proteínica al menos cada dos días	26,7	12,3	1,2	5,3
Impagados o atrasos en el pago (alquileres, créditos, hipotecas, recibos)	43,5	22,4	2,6	9,4
Cortes de suministro (agua, luz, teléfono)	19,9	10,2	1,0	4,1
Embargo de bienes	3,0	2,2	0,4	,9
Venta de propiedades, cambio de vivienda o de colegio	3,0	3,0	,3	,9
Recurso a prendas de segunda mano	46,7	29,9	3,7	11,3
Frió en casa en último invierno	44,0	16,3	3,3	9,3

Fuente: EPDS 2012

Los datos de la tabla ponen de manifiesto en qué medida algunas situaciones (necesidad de reducir los gastos básicos, problemas de alimentación, impagados, cortes de suministro, etc.) afectan a una parte muy importante de los niños que viven en situaciones de pobreza de mantenimiento. La tabla también pone de manifiesto en qué medida las situaciones de riesgo de pobreza –en este caso medidas mediante el indicador EPDS de riesgo pobreza de mantenimiento– se traducen con mucha frecuencia en situaciones claras de carencia, y en qué medida las condiciones de vida de estos niños y niñas distan de las que experimentan el resto de los niños/as de su edad. Así, por ejemplo, la imposibilidad de acceder a alimentos con proteínas al menos cada dos días afecta al 26% de los niños en situación de pobreza, frente al 5% del total⁷⁶.

A la hora de interpretar estos datos es necesario tener en cuenta, en cualquier caso, que los indicadores de privación reflejan lo ocurrido en algún momento a lo largo de todo el último año y pueden por tanto reflejar situaciones meramente puntuales. Ciertamente, los datos muestran la extrema precariedad de algunos colectivos, pero también, como se verá más adelante, el impacto del sistema de ayudas en la mejora de su situación. Efectivamente, para un colectivo en el que casi un 80% se ve forzado a reducir gastos básicos, los problemas muy graves de alimentación se reducen al 30%. En ese sentido, a la vista de las diferencias con los colectivos en situación de bienestar, el papel corrector del sistema de garantía de ingresos parece fuera de toda duda⁷⁷.

Por otra parte, si se compara la situación de la población pobre menor de edad y la mayor de edad se observa que, en todos los indicadores, la situación es peor en el caso de los niños/as y jóvenes. En efecto, estando ambos grupos en una situación de pobreza de mantenimiento, prácticamente en todos los casos –salvo en lo que se refiere a la venta de propiedades y el embargo de bienes– la incidencia de estas situaciones es mayor entre los menores, siendo en algunos casos la diferencia muy elevada (en el caso de haber sentido hambre, por ejemplo, la prevalencia en la población infantil pobre casi duplica la que registra la población adulta pobre).

⁷⁶ Como se ha señalado previamente, es importante recordar que las preguntas referidas a la alimentación en la EPDS afectan al conjunto del hogar, no recogiendo la realidad interna de la distribución de recursos.

⁷⁷ En el epígrafe 4.5.2 se analiza en detalle en qué medida el sistema de garantía de ingresos establecido en la CAPV alivia la situación de estas familias.

Tabla 33. Incidencia (en %) de algunos indicadores específicos de privación en la dimensión de ingresos/mantenimiento en la población pobre por grupos de edad (2012)

	<18	>18
Necesidad de reducir gastos básicos	78,6	65,0
No cubre en la actualidad los gastos básicos	39,7	29,5
Problemas graves de alimentación	20,6	20,4
Problemas muy graves de alimentación	30,2	22,3
Total problemas de inseguridad FSS	50,8	42,8
Han sentido hambre	25,4	13,2
No comida proteínica al menos cada dos días	26,7	23,1
Impagados o atrasos en el pago	43,5	30,6
Cortes de suministro (agua, luz, teléfono)	19,9	11,7
Embargo de bienes	3,0	4,7
Venta de propiedades, cambio de vivienda o de colegio	3,0	4,7
Recurso a prendas de segunda mano	46,7	28,9
Frío en casa en último invierno	44,0	30,0

Fuente: EPDS 2012

4.4. La pobreza infantil vasca en una perspectiva comparada

4.4.1. La situación de la CAPV en el contexto español

Como se ha señalado en el capítulo introductorio, la selección de los umbrales de referencia a la hora de establecer las tasas de pobreza y de comparar tales tasas entre diversos territorios resulta, desde el punto de vista metodológico, una cuestión esencial en la medida en que determina los resultados de esas comparaciones. A partir de los argumentos expuestos en ese capítulo, se ha optado en este apartado por la utilización de tres aproximaciones alternativas para el estudio de la pobreza entre la población menor de 14 años, a partir de los datos elaborados por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. En los tres casos, la fuente de datos es la Encuesta de Condiciones de Vida de 2011 del INE, que recoge información relativa a los ingresos de 2010.

La primera de las aproximaciones estima la incidencia de las situaciones de pobreza infantil Eurostat por CCAA calculadas a partir de ingresos estandarizados y ajustados. El ajuste se realiza, más que en términos de paridades de poder de compra en sentido estricto, en paridades de consecución del mismo objetivo de cobertura de las necesidades (mínimo para llegar a fin de mes) por CCAA. Los resultados son los siguientes:

Tabla 34. Incidencia (en %) de las situaciones de pobreza en las CCAA española entre la población menor de 14 años (umbrales Eurostat con paridades de ajuste)

	Pobreza severa (40 %)	Pobreza relativa (60 %)
Galicia	7,0	16,4
Principado de Asturias	7,0	13,3
País Vasco	7,2	15,0
Comunidad Foral de Navarra	8,6	16,5
Castilla y León	10,5	24,9
Comunidad Valenciana	11,0	25,7
Canarias	12,1	37,2
Cantabria	12,4	24,3
Extremadura	13,7	27,8
Comunidad de Madrid	13,8	26,9
Castilla-La Mancha	14,4	24,4
Región de Murcia	15,7	31,5
Aragón	15,9	24,7
Cataluña	17,5	30,2
Illes Balears	17,5	31,7
Andalucía	21,0	35,5
La Rioja	25,6	37,6
Ciudad Autónoma de Ceuta	36,8	51,8
Ciudad Autónoma de Melilla	37,7	50,4
Total	15,0	28,4

Fuente: OEE a partir de ECV11.

En la segunda de las aproximaciones se realiza una aplicación del método EPDS a los datos de la ECV, calculados en base a los umbrales propios definidos para una serie de grupos de CCAA de características similares. Esta aproximación permite tener en cuenta el coste de acceso diferenciado a las necesidades en cada grupo de territorios.

Tabla 35. Incidencia (en %) de las situaciones de pobreza en las CCAA española entre la población menor de 14 años (umbrales EPDS propios para cada grupo de CCAA)

	Pobreza	Ausencia de bienestar*
País Vasco	10,4	20,8
Principado de Asturias	10,9	24,4
Comunidad Foral de Navarra	13,6	23,6
Galicia	15,9	25,9
Castilla y León	18,3	35,2
Comunidad de Madrid	20,8	33,9
Castilla-La Mancha	21,7	36,6
Cantabria	23,0	37,2
Aragón	23,1	32,4
Comunidad Valenciana	24,3	38,2
Illes Balears	24,4	42,5
Cataluña	25,0	42,2
Región de Murcia	27,6	46,8
Canarias	27,8	37,0
Andalucía	28,3	43,7
Extremadura	30,2	50,2
La Rioja	31,5	44,1
Ciudad Autónoma de Ceuta	35,2	50,6
Ciudad Autónoma de Melilla	47,8	55,2
Total	23,5	38,1

Fuente: OEE a partir de ECV11. *Las situaciones de ausencia de bienestar incluyen las de pobreza.

En la tercera de las aproximaciones, se realiza una aplicación del método EPDS a los datos de la ECV, calculados en base a un único umbral para el conjunto de España. Se ajustan sin embargo los ingresos de la población en cada comunidad autónoma a las paridades de consecución del mismo objetivo de cobertura de las necesidades (mínimo para llegar a fin de mes) por CCAA.

Tabla 36. Incidencia (en %) de las situaciones de pobreza en las CCAA española entre la población menor de 14 años (umbrales EPDS para España con paridades de ajuste por CCAA)

	Pobreza	Ausencia de bienestar*
Galicia	12,7	22,8
Principado de Asturias	12,6	27,1
Cantabria	24,8	41,1
País Vasco	12,4	20,2
Comunidad Foral de Navarra	17,8	26,0
La Rioja	32,0	45,8
Aragón	23,1	32,9
Comunidad de Madrid	20,8	33,6
Castilla y León	20,0	35,2
Castilla-La Mancha	21,7	36,9
Extremadura	26,1	44,3
Cataluña	25,5	42,2
Comunidad Valenciana	23,8	38,0
Illes Balears	28,2	43,5
Andalucía	27,1	43,5
Región de Murcia	27,3	43,8
Ciudad Autónoma de Ceuta	17,5	36,3
Ciudad Autónoma de Melilla	44,4	53,4
Canarias	23,3	37,3
Total	23,2	37,7

Fuente: OEE a partir de ECV11. *Las situaciones de ausencia de bienestar incluyen las de pobreza.

Como se puede comprobar, sea cual sea el método que se utilice para las comparaciones, los datos relativos a Euskadi indican lo siguiente:

- Los indicadores de pobreza que se registran para Euskadi y, de forma especial, los de ausencia de bienestar, tienden a estar en general entre los más bajos del conjunto de las comunidades autónomas españolas;
- El impacto de la pobreza infantil se sitúa en torno a la mitad de lo que corresponde a la media española. Las diferencias respecto a Madrid y Cataluña, las comunidades más parecidas a la vasca en términos de historia económica y social, son igualmente llamativas.

Del mismo modo que las tasas de pobreza infantil resultan estar en Euskadi, de acuerdo con los datos señalados, entre las más bajas del Estado, también lo son los indicadores que miden la exclusión social. Así, un reciente estudio de Calero y Choi (2012) elabora a partir de los datos recogidos en la ECV un índice de exclusión social por comunidades autónomas, diferenciando a

los hogares con hijos de los que no tienen hijos. Como se observa en la tabla anexa, **Euskadi es en 2009 la comunidad con una tasa de exclusión más baja entre las familias con hijos/as, produciéndose incluso una reducción entre 2007 y 2009, a diferencia de lo que ocurre en la práctica totalidad de las comunidades autónomas.** En el caso de las familias con hijos la situación de la CAPV también es muy favorable, aunque un poco menos que en el caso anterior.

Tabla 37. Porcentaje de hogares socialmente excluidos, por comunidades autónomas (2007-09): hogares sin hijos y hogares con hijos

	Sin hijos		Con hijos		Total	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Andalucía	26,98	29,47	24,22	23,31	25,75	26,84
Aragón	7,47	9,04	4,37	7,29	6,34	8,43
Asturias	15,11	11,96	6,95	10,20	12,85	11,42
Baleares	15,67	21,45	9,79	22,28	13,53	21,74
Canarias	29,65	39,58	26,91	27,50	28,48	34,43
Cantabria	17,06	21,56	4,59	8,53	13,09	17,13
Castilla y León	12,12	15,71	7,93	7,46	10,67	13,10
Castilla-La Mancha	13,64	24,67	6,85	12,34	10,80	19,56
Cataluña	15,35	16,03	10,10	16,06	13,41	16,04
Com. Valenciana	20,04	25,05	9,82	21,89	16,08	23,86
Extremadura	24,69	24,12	13,27	17,87	19,77	21,70
Galicia	22,46	30,11	11,79	14,32	18,99	24,95
Madrid	14,19	13,74	12,63	15,06	13,64	14,23
Murcia	22,30	28,77	17,83	25,33	20,30	27,29
Navarra	8,43	11,42	9,88	12,88	8,94	11,95
País Vasco	13,43	9,60	7,57	5,27	11,55	8,22
La Rioja	13,09	9,84	12,84	26,40	12,99	15,29
Ceuta y Melilla	27,90	23,36	31,99	23,02	29,90	23,19
Total	18,28	21,09	14,00	17,69	16,65	19,81

Fuente: V. Navarro y M. Clua-Losada (dirs.) El impacto de la crisis en las familias y en la infancia. Serie: Ciencias Sociales. Madrid, Ariel, 2012.

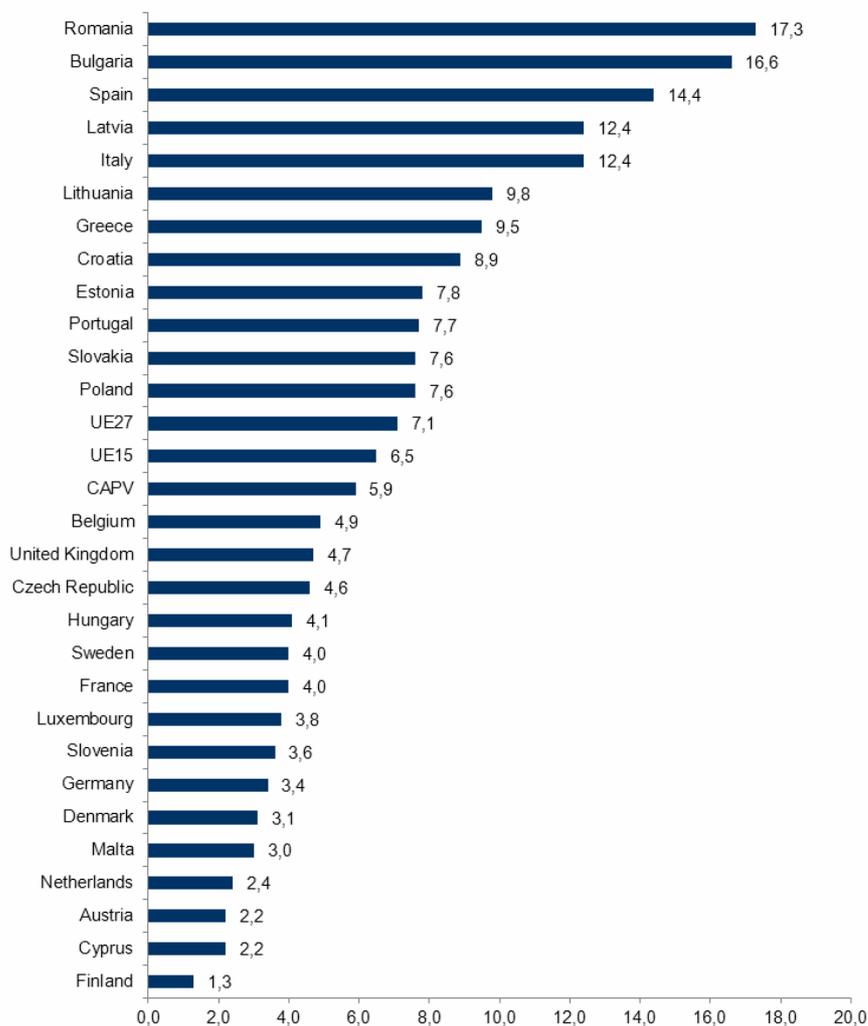
4.4.2. La situación de la CAPV en el contexto europeo

Al no disponerse de las bases de datos europeas, no es posible recurrir a la metodología utilizada en el caso español para comparar las tasas de pobreza vascas con las que se registran en Europa. Por esa razón, de cara a situar la realidad vasca y española en el contexto europeo, se ha optado por utilizar dos aproximaciones distintas.

- Por un lado, se calculan las tasas de pobreza severa de cada país tal y como son recogidas por EUROSTAT, sin aplicar ningún tipo de ajuste, comparándolas con las que la EPDS de 2012 ofrece para Euskadi.
- Por otro, a partir de los datos facilitados por el Órgano Estadístico del Gobierno Vasco, se ha realizado una aproximación basada en indicadores Eurostat equivalentes para diversos países tipos: Países Bajos, Francia, Reino Unido y España. El primero es indicativo de la situación de los países con mayor bienestar en Europa; el segundo, es propio de un Estado continental con ayudas familiares muy desarrolladas, mientras que el tercero constituye un modelo particular en sí mismo, definido, como ya se ha señalado, por un enfoque selectivo, en el que la reducción de la pobreza infantil ha constituido un objetivo prioritario. El caso de España representa, por último, un ejemplo de régimen de bienestar mediterráneo, con niveles de desempleo elevados y políticas familiares y de garantía de ingresos poco desarrolladas.

De acuerdo a los datos que recogen la EU-SILC, para los países de la UE, y la EPDS, para la CAPV, **la situación vasca en lo que se refiere a la pobreza infantil podría considerarse intermedia, con tasas muy similares, aunque algo inferiores, a la media de la UE15 y de la UE27.**

Gráfico 27. Incidencia de las situaciones de pobreza infantil severa entre personas menores de 18 años en la UE (2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPDS 2012 y EU-SILC. Los datos de la CAPV corresponden a 2012 y los de la UE a 2011. El umbral se determina en función del 40% del ingreso mediano equivalente.

En relación a la UE15, la situación de la CAPV se caracteriza por dos elementos: por una parte, como se ha dicho, las tasas de pobreza infantil son más bajas que las correspondientes a la UE; por otra parte, como ocurre en toda Europa, las tasas de pobreza de la población infantil son en Euskadi más altas que las correspondientes al conjunto de la población. **Desde el punto de vista comparativo la situación vasca, sin embargo, es mejor para el conjunto de la población que para la población infantil: para el conjunto de la población, la tasa de la CAPV equivale al 63% de la media UE, mientras que en el caso de la población menor de 18 años la ventaja comparativa es mucho menor. Además, Euskadi es de los cuatro ámbitos territoriales analizados en la siguiente tabla el que tiene una mayor distancia entre la tasa de pobreza del conjunto de la población y la correspondiente a la población**

de menos de 18 años: si en la UE15 la pobreza infantil multiplica por 1,2 la general, en la CAPV lo hace por 1,7. Cabe pensar por tanto en que la ventaja comparativa vasca en relación a las tasas europeas de pobreza es menor en el caso de la población menor de edad que en el caso del conjunto de la población, debido fundamentalmente, como se señala al final de este capítulo, a un sistema de protección social menos orientado que en el conjunto de la UE a las necesidades de las familias con hijos/as y de la población infantil y juvenil.

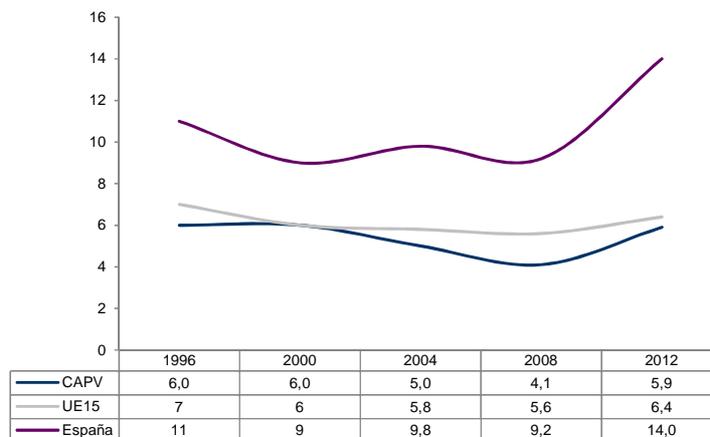
Tabla 38. Tasas de pobreza para el conjunto de la población y para los menores de 18 años en la UE27, UE15, España y la CAPV (2011)

	Total	<18	Ratio total / <18
UE27	5,7	7,1	1,2
UE15	5,5	6,5	1,2
España	10,1	14,4	1,4
CAPV	3,5	5,9	1,7
CAPV (UE=100)	63,6	90,8	

Fuente: Elaboración propia a partir de EU_SILC de Eurostat y EPDS 2012. Nota: los datos de la CAPV hacen referencia a 2012 y los de la UE y España a 2011.

Desde el punto de vista evolutivo, entre 2008 y 2012, la tasa de pobreza severa entre los menores de 18 años ha pasado en Euskadi del 4,1% al 5,9%, lo que supone un incremento del 43%. En un periodo de tiempo similar, entre 2008 y 2011, la tasa ha pasado del 5,6% al 6,4% en los países de la UE15, lo que supone un incremento del 14%, mientras que en España el incremento ha sido aún mayor que en la CAPV, superior al 50% (y en un plazo de tiempo menor). Lo que se observa en el largo plazo, en cualquier caso, es que **la situación vasca ha sido prácticamente en todo el periodo más favorable que la europea –y mucho más que la española– y que, si bien las distancias se han reducido como consecuencia de la crisis, la situación vasca es en 2012 mejor que la situación europea** (cuyos datos, en cualquier caso, corresponden a 2011 y a una población no estrictamente idéntica).

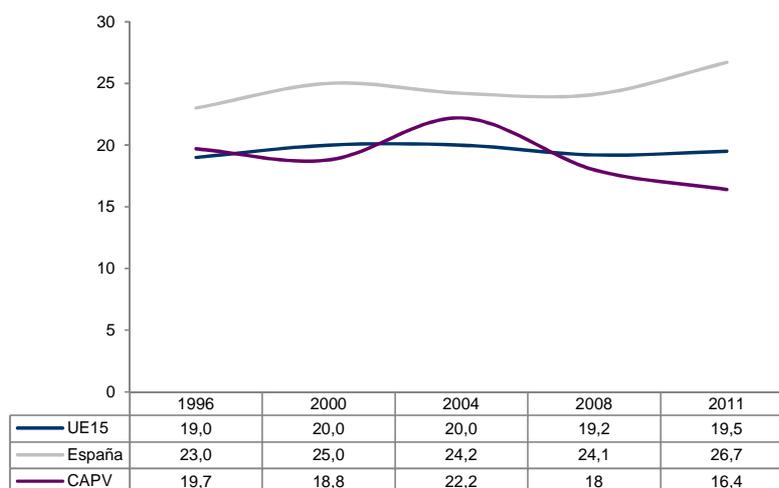
Gráfico 28. Evolución de la tasa de pobreza infantil en la UE15, en España y en la CAPV (1996-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de EU_SILC de Eurostat y EPDS 2012. Nota: los datos de la CAPV hacen referencia a 2012 y los de la UE y España a 2011. Los datos de la CAPV se refieren a la población menor de 18 años y los de la UE y España a la población menor de 16.

La situación es similar, incluso más favorable desde el punto de vista de la CAPV, si se analiza el indicador de riesgo de bajos ingresos (60% de la mediana). En ese caso, la incidencia en la CAPV no sólo es más baja que en el Estado español o que en la UE sino que, además, se ha reducido durante la crisis.

Gráfico 29. Evolución de la tasa de riesgo de bajos ingresos infantil en la UE15, en España y en la CAPV (1996-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de EU_SILC de Eurostat y EPDS 2012. Nota: los datos de la CAPV hacen referencia a 2012 y los de la UE y España a 2011. Los datos de la CAPV se refieren a la población menor de 18 años y los de la UE y España a la población menor de 16.

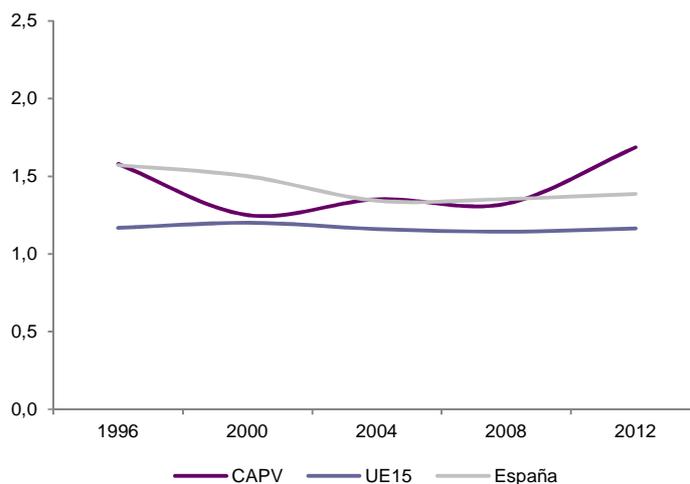
La situación de la CAPV es menos favorable, sin embargo, si se analiza la diferencia entre la incidencia de la pobreza infantil y la que corresponde al conjunto de la sociedad. En los capítulos precedentes ya se ha señalado que la pobreza infantil tiende a ser en todos los países más alta que la que corresponde al conjunto de la población; sin embargo, en Euskadi, la diferencia entre ambas tasas ha sido a lo largo de todo el periodo analizado más elevada que en la UE y, de hecho, se ha incrementado de forma muy notable durante la crisis.

Tabla 39. Tasas de pobreza para el conjunto de la población y para los menores de 18 años en la UE27, UE15, España y la CAPV (2011)

		1996	2000	2004	2008	2012
CAPV	Menores	6,0	6,0	5,0	4,1	5,9
	Total	3,8	4,8	3,7	3,1	3,5
	Ratio	1,6	1,3	1,4	1,3	1,7
UE15	Menores	7,0	6,0	5,8	5,6	6,4
	Total	6,0	5,0	5,0	4,9	5,5
	Ratio	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2
España	Menores	11,0	9,0	9,8	9,2	14,0
	Total	7,0	6,0	7,3	6,8	10,1
	Ratio	1,6	1,5	1,3	1,4	1,4

Fuente: Elaboración propia a partir de EU_SILC de Eurostat y EPDS 2012. Nota: los datos de la CAPV hacen referencia a 2012 y los de la UE y España a 2011. Los datos de la CAPV se refieren a la población menor de 18 años y los de la UE y España a la población menor de 16.

Gráfico 30. Evolución de la diferencia entre la tasa de pobreza infantil y la correspondiente al conjunto de la población en la UE15, en España y en la CAPV (1996-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de EU_SILC de Eurostat y EPDS 2012. Nota: los datos de la CAPV hacen referencia a 2012 y los de la UE y España a 2011. Los datos de la CAPV se refieren a la población menor de 18 años y los de la UE y España a la población menor de 16.

Las siguientes tablas recogen la segunda aproximación señalada, aplicando a la CAPV los umbrales de una serie de países prototípicos, corregidos de acuerdo a los poderes de paridad de compra de cada territorio.

La dos primeras tablas presentan los indicadores asociados a los umbrales del 40 y 60% del ingreso mediano equivalente, tratando de situar la posición de Euskadi en el contexto definido por los territorios a comparar. Se aportan, en la primera tabla, los indicadores generales de cada territorio y, en la segunda, el indicador de pobreza grave y relativa que correspondería a Euskadi en aplicación de los umbrales de cada uno de los territorios considerados, ajustados en términos de Paridades de Poder de Compra.

Tabla 40. Impacto comparado de la pobreza en distintos territorios. Menores de 18 años. Indicadores en cuatro países tipo en Europa

Territorio	Umbral del 40%		Umbral del 60%	
	General del territorio	Dato CAE con umbral PPC de cada territorio	General del territorio	Dato CAE con umbral PPC de cada territorio
Países Bajos	2,4	7,8	15,5	20,8
Francia	4,0	6,8	18,8	19,0
Reino Unido	4,7	6,0	18,0	16,9
España	14,4	2,9	27,2	9,0
CAE	5,9	5,9	16,4	16,4

Fuente: Elaboración OEE a partir de EU-SILC de Eurostat y EPDS

Tabla 41. Distancia de la CAPV respecto al resto de Territorios

Territorio	Umbral del 40%		Umbral del 60%	
	General del territorio	Dato CAE con umbral PPC de cada territorio	General del territorio	Dato CAE con umbral PPC de cada territorio
Países Bajos	3,5	5,4	0,9	5,3
Francia	1,9	2,8	-2,4	0,2
Reino Unido	1,2	1,3	-1,6	-1,1
España	-8,5	-11,5	-10,8	-18,2
CAE	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración OEE a partir de EU-SILC de Eurostat y EPDS

Los datos ponen de manifiesto que las diferencias en el impacto de la pobreza infantil grave son más importantes de lo que revelan los indicadores generales de cada territorio en lo relativo a los Países Bajos y Francia. La tasa de pobreza infantil grave se sitúa en Euskadi 5,4 puntos por encima de la holandesa y 2,8 por encima de la francesa. En el caso del Reino Unido, los distintos indicadores muestran un impacto entre 1,2 y 1,3 puntos superior. Sin embargo, conviene destacar que, incluso utilizando los umbrales del país PPC con menor pobreza (los Países Bajos), **la tasa de Euskadi no resulta en ningún caso comparativamente muy elevada, con un**

máximo del 7,8% que apenas se desvía del 5,9% que determina la EPDS. Debe señalarse además que en el caso vasco se presenta la situación de 2012, con datos de años anteriores para el resto de los territorios (datos 2011 que en general hacen referencia a la renta 2010). Por otra parte, **la tasa vasca se sitúa en términos reales 11,5 puntos por debajo de la española. En términos de los umbrales PPC españoles, la tasa vasca es del 2,9% por 14,4% en España.**

Además, en términos de pobreza relativa, la posición vasca resulta mucho más favorable. De esta forma, en cifras PPC, Euskadi se encuentra en niveles similares a los de Francia y con una tasa 1,1 puntos inferior a la del Reino Unido. En términos de los umbrales PPC españoles, la tasa de pobreza relativa de Euskadi es del 9% por 27,2% en España. Se mantiene únicamente la distancia observada en el indicador de pobreza grave respecto a los Países Bajos. Es el único caso de un Estado tipo en el que las tasas de pobreza grave y relativa de Euskadi resultan en todos los casos claramente superiores.

En definitiva, Euskadi sólo queda claramente alejada en sus indicadores de pobreza infantil de países tipo como los que representan los Países Bajos. Aunque los indicadores de países que han diseñado políticas claras de reducción de la pobreza infantil tienen resultados algo mejores que Euskadi en el ámbito de la pobreza grave, no puede sostenerse lo mismo en lo relativo a la pobreza relativa, ámbito en el que Euskadi tiene indicadores similares o mejores a los de Estados como Francia o el Reino Unido. Teniendo en cuenta que la distancia con respecto a estos últimos países es pequeña, incluso en lo relativo a la pobreza grave, Euskadi se sitúa en todo caso más cerca de los países europeos mencionados que de los indicadores más negativos de España.

La introducción en el análisis de los indicadores AROPE permite añadir el impacto de los factores de privación en el análisis, algunos de ellos vinculados a la dimensión de acumulación, dimensión que recoge el impacto de las realidades de pobreza y privación a largo plazo. Se comprueba en tal caso que la posición comparada de Euskadi resulta en realidad más favorable que la de países como Reino Unido y Francia, quedando únicamente alejada de las posiciones correspondientes a los países escandinavos, Austria y Países Bajos.

**Tabla 42. Población en situación de riesgo de pobreza y exclusión (indicador AROPE)
Menores de 18 años de**

Territorio	2008	2011
UE-27	26,2	27,0
UE-15	23,9	24,9
Bélgica	21,3	23,3
Dinamarca	12,7	16,0
Alemania	20,1	19,9
Irlanda	26,6	37,6
España	26,3	30,6
Francia	21,4	23,0
Italia	29,1	32,2
Países Bajos	15,5	18,0
Austria	20,4	19,2
Finlandia	15,1	16,1
Suecia	14,6	15,9
Reino Unido	29,6	26,9
CAE-EPDS	19,8	20,1*

*El dato hace referencia a 2012. Fuente: Elaboración OEE a partir de EU-SILC de Eurostat.

A la vista de los datos presentados, puede sostenerse que la posición de Euskadi en materia de pobreza infantil se sitúa entre los países mejor posicionados en Europa, quedando sólo lejos de los países escandinavos, Países Bajos y Austria. El impacto de las ayudas familiares en Europa provoca sin embargo un impacto algo inferior de las formas de pobreza grave en países como Francia y, en mucha menor medida, el Reino Unido. Estas diferencias no son extensivas en cambio a la pobreza relativa, donde Euskadi se posiciona mejor, en especial al tomar en consideración indicadores de privación. Es posible que, de poderse comparar los datos de pobreza grave en términos de pobreza real, introduciendo variables de pobreza de acumulación, las diferencias respecto a Francia o Reino Unido resultaran además menores de lo que reflejan las cifras de pobreza 40%.

4.5. Eficacia y eficiencia del sistema vasco de protección social en la reducción de las tasas de pobreza infantil en Euskadi

4.5.1. Introducción

Como se ha señalado en los primeros capítulos de este informe, **todos los análisis realizados hasta la fecha ponen de manifiesto la estrecha relación que existe entre la pobreza infan-**

til y el diseño de las políticas sociales. Mucho más allá de las diferencias que pueden existir en cuanto a niveles de empleo o en cuanto a patrones relacionados con las composiciones familiares, la adopción por parte de las instituciones públicas de políticas favorables a la prevención, el abordaje y la erradicación de la pobreza infantil juega un papel esencial en lo que se refiere a la extensión de esta problemática. En ese sentido, como pone de manifiesto el *Innocenti Report Card* n° 6 de UNICEF, existe una relación directa entre una proporción más elevada del gasto público destinado a familias y prestaciones sociales y una menor extensión de la pobreza infantil.

A partir de estas premisas, este epígrafe analiza en primer lugar las políticas de transferencias económicas públicas que tienen una mayor incidencia en la contención de la pobreza infantil para, después, valorar su impacto, comparando su eficacia y su eficiencia con la que se registra en los países de la Unión Europea. Ya hemos visto en ese sentido que, en relación a la UE, la CAPV se encuentra en el caso de la pobreza infantil en una situación menos positiva que en el caso de la pobreza general, **lo que apuntaría a un diseño menos *proinfantil* en la CAPV de las políticas de protección social, al menos en lo que se refiere a la pobreza.**

El objetivo del análisis que se presenta en este apartado es confirmar esa hipótesis. Su estructura es la siguiente:

- El primer epígrafe analiza la demanda de diversas prestaciones por parte de las familias con hijos/as en situación de privación, a partir de los datos de la EDDS.
- El segundo epígrafe analiza el impacto del sistema de rentas mínimas en la reducción de la pobreza infantil en Euskadi, y compara la capacidad de reducción de la pobreza infantil con la que consigue entre el conjunto de la población, así como las cuantías que las familias vascas perceptoras de estas ayudas perciben con las que existen en otros países de Europa.
- El tercero analiza someramente, sobre todo desde el punto de vista del gasto, el sistema de políticas de apoyo a las familias establecido en Euskadi, con particular atención a las prestaciones económicas dirigidas a las familias con hijos/as. La mayor parte de la información recogida en ese epígrafe se deriva de un estudio previo realizado por el SIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga a instancias de la Dirección de política Familiar y Comunitaria del Gobierno Vasco para comparar las políticas de apoyo a las familias existentes en Euskadi con las que se aplican en otros países de Europa.

- El último epígrafe valora la eficacia del sistema de protección social en la CAPV en cuanto a la reducción de la pobreza infantil, comparándolo con la eficacia que se alcanza en otros países de la UE, así como su eficiencia.

Es importante señalar en cualquier caso, como se señala en el informe del SIIS ya señalado, que las comparaciones internacionales que se realizan en materia de gasto social público deben interpretarse con las debidas cautelas. En efecto, a la hora de contextualizar las diferencias entre Euskadi y el conjunto de los países de la UE es necesario tener en cuenta que las políticas familiares europeas tienen una notable dimensión universalista, asociada a unos ingresos públicos muy elevados, que hace difícil comparar esas políticas con lo que se hace en España y en Euskadi, con un gasto mucho más selectivo asociado a ingresos públicos muy inferiores, derivados de una presión fiscal más baja. Es lógico por tanto que retorne a la ciudadanía mediante servicios y prestaciones una parte más elevada del PIB. Así pues, para poder hacer comparaciones reales, ese efecto devolución vía políticas universalistas hacia la infancia debería ser de alguna forma aislado.

Sirva esto únicamente para señalar que, sin tener en cuenta el conjunto de las políticas sociales, el nivel y las estructuras de ingresos y gastos de las administraciones públicas, así como el impacto de las acciones sociales sobre los ingresos familiares, las comparaciones que pueden realizarse tienen un carácter meramente orientativo y necesariamente parcial. Sería por tanto conveniente avanzar en este ámbito mediante el desarrollo de metodologías que tengan en cuenta, para los diversos países, tanto la aportación que realiza la ciudadanía vía impuestos como los servicios y prestaciones que reciben, con lo que se podría extraer el impacto neto de estas políticas, en cada país, para el conjunto de la ciudadanía y para los diversos grupos sociodemográficos y de renta. Enfoques de este tipo han sido desarrollados por autores como J. Bradshaw mediante la comparación de los ‘paquetes’ de servicios que reciben distintas composiciones familiares típicas, o mediante el recurso a herramientas de microsimulación, como el proyecto EUROMOD (SIIS, 2012).

4.5.2. Demanda de servicios por parte de las familias en situación de privación

Como se ha indicado previamente, la EDSS- ENS agrupa a la población en función de su situación en relación a la privación económica, diferenciando, básicamente, el colectivo de las personas en situación de privación –equiparable en cierto modo a las situaciones de pobreza– del colectivo mayoritario que no experimenta situaciones de privación o lo hace sólo en lo que se refiere a las actividades de ocio.

Al relacionar la demanda y el uso de diferentes servicios y prestaciones sociales con las situaciones de privación y la presencia de hijos/as de 6 a 16 años en el hogar, se observan datos de interés. Así, **si en 2010 el 18% de las familias vascas acudieron en algún momento a los Servicios Sociales públicos –tres puntos más que en 2006– entre las familias en situación de privación con hijos/as a cargo el porcentaje es del 65%** (mayor, incluso, que entre quienes están también en situación de privación pero no tienen hijos/as, un 43% de los cuales recurrió a tales servicios). Resulta en cualquier caso significativo que casi un tercio de las familias con hijos/as en situación de privación no recurriera a estos servicios pese a la situación en la que se encontraba.

Tabla 43. Población en hogares que han recurrido a los servicios sociales de base públicos en los últimos tres años según presencia de menores y de situaciones de privación. 2006 y 2010 (%)

		Hogares que acuden a servicios sociales	
		2006	2010
En familias con menores	Privación básica	50,9	65,1
	Sin privación básica	16,8	12,9
En familias sin menores	Privación básica	30,4	43,7
	Sin privación básica	11,9	15,3
Total		15,3	18,2

Fuente: EDSS-ENS 2010.

En relación a la demanda de ayudas del sistema de protección económica de la CAPV, la situación es similar: **el porcentaje de hogares en situación de pobreza y con hijos/as a su cargo que demanda ayudas es del 56% frente a un 30,4% de familias pobres sin menores y un 7,8% de la población total**. En la línea de los datos anteriores, es importante en cualquier caso tener en cuenta que un 44% de las familias con hijos/as a su cargo y en situación de necesidad no demandan ayudas del sistema de protección económica.

Tabla 44. Población en hogares que han demandado ayudas del sistema de protección económica de la CAE en el último año según presencia de menores y de situaciones de privación. Años 2006 y 2010 (%)

		Demandantes de ayudas económicas	
		2006	2010
En familias con menores	Privación básica	44,4	56,0
	Sin privación básica	5,8	5,5
En familias sin menores	Privación básica	21,8	30,4
	Sin privación básica	3,0	3,3
Total		5,8	7,8

Fuente: EDSS-ENS 2010.

La situación es, por el contrario, muy diferente si se analiza la cobertura de las ayudas a las familias. Por una parte, en la medida en que se trata de ayudas universales, apenas existen diferencias desde el punto de vista de la situación de privación, recibiendo las familias con mayores necesidades este tipo de prestaciones en la misma medida. Por otra parte, también parece destacable la escasa cobertura que –en relación a todas las familias con hijos/as– tenían en 2010 estas ayudas, ya fuera entre las familias en situación de privación, ya fuera entre las familias en situación de bienestar económico.

Tabla 45. Población en hogares que han utilizado en los últimos 12 meses alguna de las medidas de apoyo a las familias (incluidas ayudas por hijos/as) según presencia de menores y de situaciones de privación. Años 2006 y 2010 (%)

		Perceptores de medidas de apoyo a las familias	
		2006	2010
En familias con menores	Privación básica	33,6	29,0
	Sin privación básica	42,5	30,3
En familias sin menores	Privación básica	0,0	0,0
	Sin privación básica	0,5	0,4
Total		14,5	11,5

Fuente: EDSS-ENS 2010.

4.5.3. El impacto del sistema vasco de garantía de ingresos en la reducción de la incidencia de la pobreza infantil

a) La RGI, un sistema claramente orientado a las familias con hijos/as...

Como se ha señalado en los capítulos iniciales de este informe, la extensión y el funcionamiento de los sistemas de protección social y, en concreto, de los sistemas de garantía de ingresos juegan un papel fundamental a la hora de prevenir y/o de paliar la extensión y la intensidad de las situaciones de pobreza y, dentro de ellas, las situaciones de pobreza infantil. Desde ese punto de vista, debe decirse que el sistema vasco de garantía de ingresos –articulado en torno a la RGI, la PCV y las AES– está jugando un papel esencial en lo que se refiere a la contención de las situaciones de pobreza infantil en Euskadi.

En ese sentido, el primer elemento que debe ponerse de manifiesto es el papel que la RGI juega como prestación orientada a las familias con hijos/as y la capacidad que ese sistema ha tenido desde el inicio de la crisis económica para dar una respuesta a las familias con hijos/as en situación de pobreza o precariedad. Aunque desde sus inicios se ha tratado de una prestación con

vocación universalista⁷⁸, dirigida a todo tipo de unidades familiares, la actual RGI (Renta de Garantía de Ingresos) constituye hoy una prestación muy orientada a las familias con hijos. Así, como se observa en la tabla siguiente, en octubre de 2012, cerca de 25.000 niños/as menores de 16 años –en torno a un 8% del total de la población de esa edad– se ve beneficiada de esas prestaciones y algo más del 25% de las unidades familiares perceptoras (incluyendo entre ellas a las formadas únicamente por personas pensionistas que perciben la RGI en su modalidad de complemento de pensiones) tienen hijos/as a cargo.

Tabla 46. Usuarios y gasto en RGI y PCV a familias con hijos/as (octubre 2012)

Cobertura RGI	
Número de menores de 16 años en UC que cobran la RGI:	24.370
Número de UC con menores de 16 años:	16.032
Total de UC:	59.960
Porcentaje de UC con menores de 16 años sobre el total:	26,7%
Tamaño medio de las UC con menores de 16:	3,22
Gasto RGI	
Pagos mensuales RGI a UC con menores de 16 años:	11.223.797
Pagos mensuales RGI a UC en Total:	29.620.232
Porcentaje de pagos RGI a UC con menores de 16 años sobre el total:	37,8%
Gasto PCV	
Pagos PCV a UC con menores de 16 años:	2.159.338
Pagos PCV a UC en Total:	5.987.657
Porcentaje de pagos PCV a UC con menores de 16 años sobre el total:	36,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos remitidos por Lanbide.

El peso de las familias con hijos en el sistema RGI es aún más evidente cuando se analiza desde el punto de vista del gasto: **en octubre de 2012 se destinaron a familias con hijos/as algo más de 11 millones de euros, que representan casi el 38% del gasto total en RGI. Si a esa cantidad se añaden los 2,1 millones mensuales destinados al pago de la PCV, tendríamos un gasto anual estimado de 160 millones de euros dirigido a las familias con hijos e hijas.**

¿En qué medida ha crecido la cobertura ofrecida por la RGI a las familias pobres con hijos/as desde el inicio de la crisis? Las tres Diputaciones Forales, responsables en aquella época de la gestión de la Renta Básica, han remitido datos relativos a 2008 en relación al número de familias

⁷⁸ Pese a su denominación original (Ingreso Mínimo Familiar), la orientación familiar de esta prestación fue muy puntual y no respondía a una voluntad real de centrar las ayudas en los grupos familiares. La orientación fue por el contrario fundamentalmente universalista, sin perjuicio de buscar específicamente el apoyo a ciertos colectivos (mujeres maltratadas, familias monoparentales, personas mayores).

con hijos/as atendidas en el sistema y al gasto realizado. Si bien los datos remitidos por Lanbide y por las Diputaciones no son estrictamente comparables, la evolución experimentada a lo largo de estos años parece clara. **Entre 2008 y 2012 el número de menores de 16 años residentes en familias que perciben la RGI ha crecido en un 38% y el número de unidades familiares con hijos/as menores de esa edad en un 35%.**

Se trata de un incremento mucho menor que el experimentado por el conjunto de las personas perceptoras, que de acuerdo a estos datos habrían crecido en un 75% en estos cuatro años. La diferencia puede deberse, fundamentalmente, a que se ha producido precisamente en este periodo la incorporación al sistema RGI de las personas perceptoras del complemento de pensiones y, aunque en menor medida, al hecho de que las tasas de pobreza han crecido de forma más acusada entre otros grupos, como las parejas sin hijo/as. Consecuencia de ello es una reducción del 21% en el peso de las unidades familiares con hijos/as menores de 16 años en el sistema RGI, cuyo peso ha pasado del 34% al 26%.

En términos de gasto, las familias con hijos/as menores de 16 años han pasado de recibir un total de 83 millones de euros a los 134 millones que cabe estimar con los datos actuales, lo que implica un incremento del 62% a lo largo de los últimos cuatro años. El importe medio que reciben estas familias, por su parte, se ha incrementado en un 20%, pasando de 583 euros en 2008 a 700 en 2012.

Tabla 47. Evolución del número de familias con hijos/as menores de 16 años perceptoras de la RGI, del gasto y de la cuantía media de las prestaciones (2008 y 2012)

	2008				2012	Incre.
	Araba	Bizkaia	Gipuzkoa	Total		
Número de menores de 16 años en UC que cobran la RGI	3.004	12.109	2.453	17.566	24.370	38,7
Número de UC con menores de 16 años	1.743	8.567	1.560	11.870	16.032	35,1
Total de UC	5.010	24.374	5.372	34.756	59.960	72,5
Porcentaje de UC con menores de 16 años sobre el total	34,8	35,1	29,0	34,2	26,7	-21,7
Tamaño medio de las UC con menores de 16	3,1	-	3,1	3,1	3,22	3,9
Pagos RGI a UC con menores de 16 años	8.409.644	63.900.786*	10.787.400	83.097.829	134.685.573	62,1
Pagos RGI a UC en Total	19.455.829	151.783.339	26.315.494	197.554.662	355.442.794	79,9
Importe medio mensual abonado a las familias con hijos/as	402	622*	576	583	700	20,0
Porcentaje de pagos RGI a UC con menores de 16 años sobre el total	43,2	42,1*	41,0	42,1	37,9	-9,9

Fuentes: Lanbide, 2012; Diputación Foral de Araba, Diputación Foral de Bizkaia y Diputación Foral de Gipuzkoa, 2008.*El dato se ha estimado a partir de la media de los otros dos territorios

A partir de datos de encuesta, y no, como en el caso anterior, derivados de registros informativos, la EPDS también detecta un incremento importante en el número de familias con menores a cargo beneficiadas por el sistema RGI⁷⁹: **si en 2008, un total de 54.940 personas residentes en hogares con hijos/as menores de 18 años estaban atendidas en el sistema, en 2012 la cifra asciende a casi 70.000, lo que supone un incremento del 26%**. Se trata de un incremento prácticamente idéntico al experimentado por las tasas generales de pobreza real y bastante superior al experimentado por las situaciones de pobreza real en las familias con menores a cargo (que han crecido entre 2008 y 2012 en un 12%).

De acuerdo a los datos de la EPDS, más de la mitad –el 52%– de los beneficiarios del sistema estarían integrados en familias con menores a cargo. Ciertamente, el porcentaje de familias beneficiarias con menores a cargo ha descendido entre 2008 y 2012, y su incremento ha sido menor que el correspondiente al conjunto de los beneficiarios. Ello puede deberse, como ya se ha dicho antes, a que ha se ha producido precisamente en este periodo la incorporación al sistema RGI de las personas perceptoras del complemento de pensiones y, aunque en menor medida, al hecho de que las tasas de pobreza han crecido de forma más acusada entre otros grupos, como las parejas sin hijo/as.

Tabla 48. Incremento de la población atendida por el sistema RGI en la CAPV entre 2008 y 2012

	2008	2012	incre.
Población atendida	83.023	133.267	60,5
Población atendida residente en hogares con menores	54940	69631	26,7
Porcentaje	66,2	52,2	

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012

Es también importante señalar que el gasto en RGI destinado a familias con hijos –unos 162 millones en 2012– supone un gasto de 470 euros por cada menor de edad, frente a un gasto estimado para el conjunto de España, eliminada la CAPV de ese cómputo, de 16 euros por menor de edad. Este dato es clave para explicar las diferencias que se registran entre la CAPV y el resto del Estado en lo que se refiere a la incidencia de la pobreza infantil.

⁷⁹ En este caso, se incluyen los beneficiarios de RGI, PCV y/o AES.

- b) ... que resulta menos eficaz en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil que en lo que se refiere a la reducción de los niveles generales de pobreza...

Al margen de la cobertura entre las familias con menores a cargo, y de su evolución, la EPDS ofrece datos del máximo interés en relación a la eficacia del sistema RGI a la hora de reducir las situaciones de pobreza entre la población infantil. De acuerdo a los datos de la EPDS, **el 11% de la población vasca residente en familias con menores de 18 años a cargo estaría en una situación de pobreza real en caso de no existir el sistema de ayudas conformado por la RGI, la PCV y las AES. Cuando se tienen en cuenta estas ayudas, el porcentaje desciende al 7,6%, lo que supone una reducción del 30,2% en relación a las tasas originales de pobreza.**

Como se observa en la tabla siguiente, la población en familias con hijos/as en situación de pobreza real se divide en tres grandes grupos: el grupo más pequeño –que representa el 30% de los casos– son familias originalmente en situación de pobreza real que salen de esa situación, gracias precisamente a las ayudas recibidas; el 43% de ese grupo percibe también ayudas del sistema vasco de garantía de ingresos, pero en cuantía insuficiente para superar el umbral de pobreza real; finalmente, el 26% de las familias en situación de pobreza real no accede a estas ayudas, pese a su situación, de tal forma que las ayudas solo llegarían al 73% de la población potencialmente demandante. Este dato coincide con otras investigaciones similares realizadas en otros países de Europa, y a las que anteriormente se ha hecho referencia, en torno al efecto de *non take up* o no ejercicio del derecho a la percepción de ayudas económicas, y que indican que el porcentaje de potenciales beneficiarios que no acceden a las prestaciones de garantía de ingresos es elevado⁸⁰. El dato coincide, por otra parte, con la preocupación mostrada por parte de algunas personas profesionales en los grupos de discusión, en el sentido de que un número importante de las familias con hijos/as en situación de necesidad no estarían accediendo, por diversas razones, al sistema de rentas mínimas. También coincide con los datos de demanda de prestaciones recogidos en la tabla 38, para 2010, según los cuales el 56% de las familias con menores y en situación de privación no han reclamado prestaciones al sistema vasco de garantía de rentas.

⁸⁰ El no ejercicio del derecho a las prestaciones económicas (*non take up*) es una cuestión profundamente estudiada en Europa y a la que se ha prestado menor atención en nuestro entorno; se trata sin embargo de una cuestión de la máxima importancia, si se tiene en cuenta, por ejemplo, que, según un estudio reciente, la tasa de no utilización de las PNC de jubilación en España alcanza el 44% (Matsaganis, Levy y Flevotomou, 2010). Un libro recientemente publicado al respecto en Francia (ODENORE, 2012) apunta a la gravedad del problema y plantea “el escándalo del no recurso a los derechos sociales” como “la otra cara del fraude social”.

Tabla 49. Impacto del sistema RGI/PCV/AES en las situaciones de pobreza real en las personas residentes en familias con menores de 18 años (2012)

	Tasa	Nº	Distr.	Distr.
Población residente en hogares potencialmente demandantes de prestaciones	11,0	94.979	100	
Población atendida en el sistema de rentas mínimas	8,0	69.631	73,3	100
Salen de la pobreza	3,3	28.693	30,2	41,2
No salen de la pobreza	4,7	40.938	43,1	58,8
Población potencialmente demandante sin acceso a prestaciones	2,9	25.348	26,7	
% de reducción de la pobreza	30,2			
% de reducción de la distancia respecto al umbral de pobreza entre los perceptores que no salen de la pobreza	69,9			

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012

Junto al hecho, por tanto, de que un 26% de las familias con hijos/as potencialmente demandantes de estas ayudas (o, al menos, en una situación de pobreza real) no acceden a ellas⁸¹, también debe destacarse que, de quienes acceden, prácticamente el 60% se mantienen bajo el umbral de pobreza pese a recibir estas ayudas. Se trata de casi 41.000 personas, que representan en torno a un 2% de toda la población vasca. En el caso de estas personas, sin embargo, debe destacarse que **la intensidad de su situación de pobreza –es decir, la distancia que les separa del umbral de pobreza utilizado– se reduce en un 70% como consecuencia de la percepción de estos ingresos**, pasando de tener ingresos equivalentes al 22% del umbral de pobreza real, a tener unos ingresos que representan el 75% de ese umbral. Un incremento del 25% en sus ingresos, por tanto, permitiría sacar a todo este grupo de la situación de pobreza real en la que viven (para pasar, lógicamente, no a una situación de completo bienestar sino a una de ausencia de bienestar).

La capacidad de reducción de la pobreza infantil que tiene en la actualidad el sistema de RGI puede contextualizarse más adecuadamente si: a) se compara con el correspondiente a las unidades familiares sin menores a cargo; y b) si se compara con la capacidad que tenía antes de la crisis.

Desde el primer punto de vista, los datos de la tabla siguiente ponen de manifiesto dos elementos importantes: por una parte, el porcentaje de población potencialmente demandante que no accede al sistema es similar en los dos grupos (28% y 26%). La diferencia más importante radica en el hecho de que **los perceptores de la RGI que no tienen menores a cargo tienen mayo-**

⁸¹ Los datos de la EPDS no permiten establecer si no lo hacen por no cumplir los requisitos de acceso, como por ejemplo los de empadronamiento, o por otras razones.

res posibilidades de salir de la pobreza, puesto que salen de ella el 63% de los perceptores, frente al 41% de las familias con hijos. Como consecuencia de ello, la capacidad de reducción de la pobreza es mayor (45%) entre las unidades unipersonales o sin hijos/as que entre las que sí tienen menores a cargo (30%). Si bien cabe la posibilidad de que este efecto se deba al menos en parte al efecto de las escalas de equivalencia utilizadas por la EPDS para la construcción de sus indicadores, parece también evidente que esta diferencia se relaciona con una mayor insuficiencia de las cuantías de la RGI para adecuarse a las necesidades de las personas en situación de pobreza real. Esta cuestión se aborda con mayor detalle en el siguiente punto.

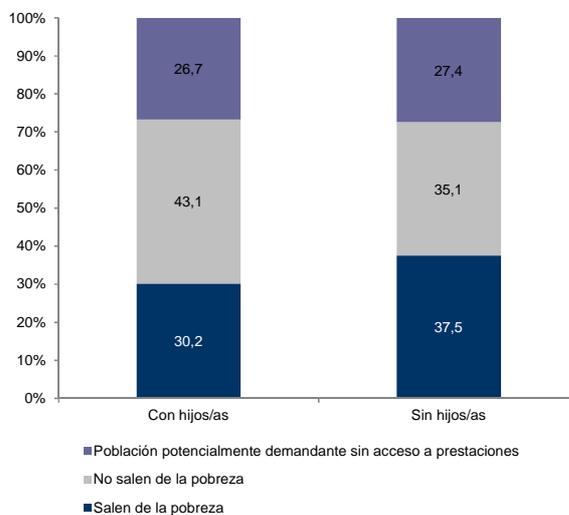
Tabla 50. Impacto del sistema RGI/PCV/AES en las situaciones de pobreza real en las personas residentes en familias sin menores de 18 años (2012)

	Nº	Distr.	Distr.
Población residente en hogares potencialmente demandantes de prestaciones	88.601	100,0	
Población atendida en el sistema de rentas mínimas	63.636	71,8	100,0
Salen de la pobreza	40.191	45,4	63,2
No salen de la pobreza	23.445	26,5	36,8
Población potencialmente demandante sin acceso a prestaciones	24.965	28,2	
% de reducción de la pobreza		45,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012

El gráfico siguiente recoge, para las familias con hijos y para las que no los tienen, la distribución de la población potencialmente demandante de rentas mínimas en función del impacto que tienen estas en su situación.

Gráfico 31. Impacto del sistema RGI/PCV/AES en las situaciones de pobreza real en las personas residentes en familias con menores de 18 años (2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012.

Desde el punto de vista de la evolución temporal, la tabla siguiente ofrece los datos relativos a 2008. De su análisis se deriva que **el sistema ha ganado en eficacia en estos años, ya que en 2008 la reducción de la pobreza era del 24%, frente al 30% actual**. Ello se debe fundamentalmente a una mayor capacidad de dar respuesta a los hogares potencialmente demandantes, ya que sí en 2008 quedaban fuera del sistema el 34% de los posibles casos, en 2012 el porcentaje se reduce al 26%, como hemos dicho. La capacidad de las prestaciones RGI para sacar de la pobreza a sus beneficiarios también ha mejorado en relación a 2008, aunque en menor medida (37% en 2008 frente a 41% en 2012).

Tabla 51. Impacto del sistema RGI/PCV/AES en las situaciones de pobreza real en las personas residentes en familias sin menores de 18 años (2008)

	Tasa	Nº	Distr.	Distr.
Población residente en hogares potencialmente demandantes de prestaciones	9,1	84.188	100	
Población atendida en el sistema de rentas mínimas	6,0	54.940	65,3	100
Salen de la pobreza	2,2	20.359	24,2	37,1
No salen de la pobreza	3,8	34.582	41,1	62,9
Población potencialmente demandante sin acceso a prestaciones	3,2	29.247	34,7	
% de reducción de la pobreza	24,2			
% de reducción de la distancia respecto al umbral de pobreza entre los perceptores que no salen de la pobreza	76,3			

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012

La efectividad del sistema de rentas mínimas establecido en la CAPV en lo que se refiere a la mejora de las condiciones de vida de la población infantil en situación de pobreza se observa con más claridad al analizar cuál es el peso de los ingresos provenientes del sistema RGI en los ingresos totales de las familias pobres, en función de su relación con la actividad laboral. Así por ejemplo, en el caso de las familias en las que todos los adultos son parados o inactivos, el 72% de los ingresos de esos hogares provienen del sistema de garantía de ingresos.

Tabla 52. Proporción que suponen las rentas derivadas del sistema RGI en el conjunto de los ingresos de las familias con hijos/as en situación de pobreza de mantenimiento en función de la relación con la actividad

	%
Alguno estable	8,0
Parados y no estables	25,6
Todos parados/inactivos	72,1
Activos pot.parados	69,9
No activos	94,7
TOTAL	43,4

Fuente: EPDS 2012

c) ... debido a un diseño que no beneficia a las familias con hijos/as al establecer sus cuantías

Los datos recogidos en este informe ponen de manifiesto en qué medida el sistema de RGI contribuye no solo a reducir las tasas de pobreza infantil en la CAPV, sino a mejorar sensiblemente la situación de aquellas personas que viven en una situación de pobreza, y cuyas carencias serían sensiblemente mayores en ausencia de una red de ingresos mínimos. Sin embargo, la capacidad de reducción del sistema vasco de rentas mínimas es mayor para las familias sin hijos/as que para las familias con hijos/as. Como acaba de señalarse, el sistema de rentas mínimas establecido en Euskadi consigue reducir la pobreza real de la población menor de 18 años en un 30%, siendo de un 45% su nivel de 'éxito' en lo que se refiere a la reducción de la pobreza entre las familias sin hijos. La explicación a esta diferencia puede radicar, al menos en parte, en un diseño escasamente *pro-infantil* del sistema de rentas de garantía de ingresos, en relación al menos a los sistemas de rentas de garantía de ingresos que existen los demás países de Europa.

La tabla anexa detalla las cuantías que en los diversos países se destinan en los sistemas de rentas mínimas a tres tipos de composiciones familiares, expresadas en euros en poderes de paridad de compra⁸². De los datos recogidos se deduce que, **cuanto mayor es la composición familiar,**

⁸² A la hora de valorar las diferencias entre los diversos países es importante destacar que las rentas mínimas son una más de las ayudas que las familias, con hijos/as y sin hijo/as pueden recibir, y que las ayudas adicionales que una familia puede recibir varían

más lejos queda la cuantía de la RGI vasca de la cuantía media establecida en los países analizados. De hecho, si en el caso de las unidades unipersonales la cuantía vasca es superior a la media, en el caso de las familias biparentales con menores resulta inferior a esa media. Así, si la cuantía de la RGI vasca en 2012 para una persona sola –expresada en poderes de paridad de compra y sin tener en cuenta la PCV– supone 612 euros, es decir, el 132% de la cuantía media (no ponderada en función de la población) de los países recogidos en la tabla, en el caso de una persona sola con un hijo/a a cargo el porcentaje es del 127% de la media y en el caso de una pareja con dos hijos apenas llega al 88% de esa media.

Desde ese punto de vista, y como se ha señalado por otra parte en los grupos de discusión realizados en el marco de este informe, cabe pensar que el diseño de la RGI vasca, en lo que se refiere a sus cuantías, no protege suficientemente a las familias o que, al menos, protege en mayor medida a las unidades unipersonales que a las compuestas por más de una persona y, sobre todo, a las que tienen dos o más hijos/as.

Tabla 53. Cuantías de las rentas mínimas de inserción por tipos familiares en ppp en 2012 en la CAPV y los países de la UE

	Rentas mínimas por composición familiar		
	Una persona adulta	Madre con un hijo/a menor	Pareja con dos hijos/as menores
Dinamarca	1391	1849	3698
Luxemburgo	1283	1400	2158
Noruega	694	958	1768
Austria	773	912	1438
Finlandia	461	507	1393
Holanda	668	935	1336
Suecia	439	670	1335
Alemania	374	593	1144
Bélgica	770	1027	1007
Francia	475	813	997
Chipre	452	588	949
Euskadi *	612 (7)	830 (7)	820 (12)
Eslovenia	260	442	754
Portugal	195	293	528
Malta	415	450	521
Eslovaquia	60	115	398
Rep. Checa	133	201	388
Lituania	101	182	324

mucho en los diversos países. En ese sentido, la mayor o menor suficiencia de la renta de garantía de ingresos sólo puede interpretarse adecuadamente si se tiene en cuenta a qué otras prestaciones (de apoyo a las familias, de vivienda, educativas o de cualquier otro tipo) tienen acceso a las familias de los distintos países, así como, lógicamente, la presión fiscal a la que esas familias están sometidas. Por todas esas razones, esta comparación tiene un carácter únicamente orientativo.

	Rentas mínimas por composición familiar		
	Una persona adulta	Madre con un hijo/a menor	Pareja con dos hijos/as menores
Estonia	77	138	261
Letonia	57	121	242
Bulgaria			104
Rumanía	29		71
Euskadi (media=100)	132,2	127,5	88,3

Fuente: Elaboración propia a partir del informe Características básicas de las prestaciones de ingresos mínimos en los Países de la Unión Europea (SIIS, 2012). *El número entre paréntesis indica el puesto que ocupa el País Vasco en lo que se refiere a la cuantía para cada composición familiar.

De hecho, si se analiza en qué medida crece la cuantía de la prestación para las familias monoparentales y para las formadas por dos adultos y dos menores en relación a una persona sola, el sistema vasco estaría entre los que, sobre todo en las unidades de cuatro miembros, incrementa en menor medida las cuantías originales.

Tabla 54. Ratio de incremento de las cuantías para de las rentas mínimas para dos familias tipo en relación a la cuantía máxima prevista para una persona sola

	Madre con un hijo/a menor	Pareja con dos hijos/as menores
Eslovaquia	1,9	6,6
Letonia	2,1	4,2
Estonia	1,8	3,4
Lituania	1,8	3,2
Alemania	1,6	3,1
Finlandia	1,1	3,0
Suecia	1,5	3,0
Eslovenia	1,7	2,9
Rep. Checa	1,5	2,9
Dinamarca	1,3	2,7
Portugal	1,5	2,7
Noruega	1,4	2,5
Chipre	1,3	2,1
Francia	1,7	2,1
Holanda	1,4	2,0
Austria	1,2	1,9
Luxemburgo	1,1	1,7
Euskadi	1,4	1,4
Bélgica	1,3	1,3
Malta	1,1	1,3
Media	1,5	2,7

Fuente: Elaboración propia a partir del informe Características básicas de las prestaciones de ingresos mínimos en los Países de la Unión Europea (SIIS, 2012).

A la misma conclusión se llega cuando se analiza la tasa de retorno de las prestaciones máximas establecidas en cada país, es decir, el porcentaje que, para composición familiar, representa la cuantía máxima prevista en relación al ingreso mediano de cada composición familiar. En el caso de las unidades unipersonales y de una madre con un menor, la tasa de reemplazo de la prestación vasca –sin contar, como se ha dicho, la PCV y las AES– es superior a la media (no ponderada) de los países analizados: en esos casos, la prestación cubriría un 55% y un 66%, respectivamente, del ingreso mediano, cuando la media es del 38% y el 47%, respectivamente⁸⁵. En el caso de las parejas con dos hijos menores, por el contrario, la tasa de reemplazo vasca estaría entre las más bajas, si bien no puede decirse que la distancia respecto a la media sea muy elevada.

Tabla 55. Tasa de reemplazo de las cuantías de las rentas mínimas para tres familias tipo en relación al ingreso mediano correspondiente

	Tasa de reemplazo		
	Una persona adulta	Madre con un hijo/a menor	Pareja con dos hijos/as menores
Dinamarca	82,1	86,8	70,0
Lituania	40,5	61,4	44,4
Austria	49,3	50,6	41,0
Portugal	33,4	40,6	39,1
Luxemburgo	48,7	60,3	38,5
Holanda	45,9	58,7	37,5
Eslovaquia	14,2	20,8	36,5
Eslovenia	37,5	45,9	35,4
Alemania	28,6	42,5	33,3
Finlandia	34,5	28,1	33,2
Suecia	32,3	40,6	32,2
Rep. Checa	28,0	34,7	30,4
Malta	57,8	60,9	29,9
Letonia	22,0	35,6	29,5
Chipre	38,0	36,8	28,9
Francia	31,2	51,9	28,2
Euskadi	55,2	62,7	27,5
Noruega	28,5	30,9	26,3
Bélgica	59,0	70,7	25,9
Estonia	23,7	28,7	22,0
Rumanía	18,5		21,8
Bulgaria			20,9
Euskadi (media=100)	143,4	139,1	82,8

Fuente: Elaboración propia a partir del informe *Características básicas de las prestaciones de ingresos mínimos en los Países de la Unión Europea* (SIIS, 2012).

⁸⁵ Hay que recordar en cualquier caso, como ya se ha dicho, que en general las personas y las familias tienen derecho en los países de la UE15 a una serie de prestaciones, fundamentalmente de vivienda y de apoyo a las familias, inexistentes o menos desarrolladas en la CAPV.

En todo caso, es preciso señalar que el análisis realizado en las páginas precedentes, así como las conclusiones que se derivan de él, está condicionado por el hecho de centrarse en la RGI, sin tener en cuenta PCV y AES. A diferencia de la mayor parte de los modelos europeos, el vasco se caracteriza por una acción muy integral, con una importancia histórica de las ayudas complementarias a la vivienda. Las conclusiones que se derivan del análisis en este punto pueden por tanto resultar en exceso negativas. De hecho, teniendo en cuenta la PCV y las AES, es probable que pocos países occidentales superaran decisivamente la tasa de reemplazo vasca incluso en el caso de parejas con dos hijos menores (lo cual no pone, sin embargo, en duda el hecho de que el sistema de cuantías perjudica objetivamente a estas familias, en especial en el caso de familias numerosas).

Por otra parte, a la hora de valorar la adecuación del diseño de la RGI a las necesidades de las familias con hijos, es necesario realizar algunas matizaciones adicionales. Aunque es cierto que los topes establecidos en los baremos de la RGI (a partir de la aprobación de la Renta Básica a primeros de la pasada década) han perjudicado a las unidades familiares con población infantil en su seno, es obvio que la política vasca de garantía de ingreso sí se ha preocupado siempre por las familias con hijos. De hecho, esta política ha pretendido tratar desde sus orígenes a los colectivos peor atendidos desde la política general de protección social, caracterizados por tener en muchos casos hijos (familias monoparentales, jóvenes con familias, etc.). En este contexto, pueden mencionarse la introducción del complemento por monoparentalidad asociado a la RGI o las excepciones introducidas en la normativa en los requisitos de acceso a las prestaciones asociados a la presencia de menores.

En relación con esta última cuestión, deben señalarse las siguientes excepciones introducidas en la legislación para facilitar la atención de las problemáticas relacionadas con la presencia de menores:

- En lo relativo a la consideración de unidad de convivencia, el artículo 9.2 de la actual normativa general prevé que, aun cuando se integren en el domicilio de personas con las que mantengan alguno de los vínculos previstos en el apartado 1.b de este artículo, tendrán la consideración de unidad de convivencia las personas con menores de edad a su cargo.
- Por lo que respecta a la titularidad del derecho, el artículo 16.d) prevé que quedarán exentas del mínimo de edad para el acceso a la RGI las personas mayores de 18 años que, reuniendo el resto de los requisitos, sean huérfanas de padre y de madre o tengan a su

cargo a personas menores de edad. Esta exclusión también se aplica al artículo 46.d) relativo al acceso a las AES.

4.5.4. Un sistema de ayudas familiares muy poco desarrollado en relación a los modelos imperantes en Europa

La revisión de la literatura realizada al inicio de este informe ha puesto de manifiesto la importancia del gasto en prestaciones de apoyo a las familias en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil. Las mayores tasas de pobreza infantil vascas en relación a Europa y, sobre todo, la menor capacidad que, como se verá más adelante, tiene en su conjunto el sistema de prestaciones establecido en Euskadi a la hora de reducir la pobreza infantil puede estar motivado, efectivamente, por el menor gasto que se realiza en Euskadi en el conjunto de las políticas de apoyo a las familias, así como por la existencia de un sistema de prestaciones económicas de apoyo a las familias con hijos/as que, pese al desarrollo experimentado en los últimos años, sigue siendo insuficiente y muy alejado de los patrones europeos.

a) *Un gasto público creciente en políticas de apoyo a las familias en la CAPV...*

De acuerdo al estudio sobre políticas de apoyo a las familias en la Unión Europea y en la CAPV realizado por el SIIS para la Dirección de Política Familiar y Comunitaria en marzo de 2012⁸⁴, **el gasto vasco en las políticas de apoyo a las familias se caracteriza, en primer lugar, por el importante incremento experimentado en los últimos años.** En ese sentido, el gasto en la función familia e hijos/as que recoge la Cuenta de la Protección Social (SEEPROS) de EUSTAT ha pasado del 0,22% del PIB en 1995 al 0,73% en 2010 y del 1,15% del gasto en protección social al inicio del periodo al 3,03% al final del mismo. En total, las administraciones públicas gastaron en la CAPV, en el año 2010, un total de 475 millones de euros en servicios específicamente destinados a la familia y la infancia, incluyendo tanto las prestaciones económicas directas como los servicios de atención (centros residenciales, acogimiento, etc.)⁸⁵.

⁸⁴ La información que se recoge en este epígrafe tiene las mismas limitaciones metodológicas que el informe en el que se basa. En ese sentido, hay que recordar que para la comparación del gasto en políticas familiares se han utilizado básicamente dos fuentes de datos, la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT y el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS) de Eurostat, que utilizan la misma metodología. De esas estadísticas se ha tenido en cuenta, básicamente, el gasto atribuido a la función 'Familia e hijos/as', si bien posteriormente se han añadido, de forma homogénea, el gasto en educación pre-primaria y en desgravaciones fiscales de apoyo a las familias, utilizando los datos que al respecto facilita la OCDE. Entre las limitaciones de las fuentes de datos cabe destacar la relativa antigüedad de los datos (los datos más recientes de la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT se remontan a 2010) o la dificultad para agrupar la totalidad de las prestaciones y servicios que pueden incidir en la reducción de la pobreza infantil.

⁸⁵ Es importante destacar que EUSTAT no incluye en la función familia e hijos/as una parte de las prestaciones económicas incluidas en los planes de apoyo a las familias desarrollados por el Gobierno Vasco, lo que incrementaría entre un 5% y un 10% el gasto realizado.

Tabla 56. Evolución del gasto en familia/hijos en la CAPV (en millones de euros, euros por habitante, % del PIB y % del gasto en protección social)

	Millones de euros	Euros/habitante	% del PIB	% del gasto en PS
1995	63.878	30	0,22	1,15
1997	83.578	40	0,26	1,35
1999	99.499	48	0,26	1,47
2000	110.179	53	0,26	1,50
2001	130.399	63	0,30	1,63
2002	137.501	66	0,30	1,60
2003	156.291	75	0,32	1,69
2004	168.083	80	0,32	1,70
2005	201.639	96	0,35	1,89
2006	249.685	118	0,40	2,20
2007	305.166	143	0,46	2,49
2008	367.991	171	0,54	2,76
2009	449.431	208	0,70	2,98
2010	475.034	219	0,73	3,03

Fuente: Cuenta de la Protección Social de EUSTAT. Nota: En esta serie, EUSTAT no incluye determinadas prestaciones de apoyo a las familias con hijos/as, que imputa a la función exclusión social.

A la hora de tener en cuenta el gasto de las administraciones en las políticas de apoyo a las familias es necesario en cualquier caso tener en cuenta todo el gasto que se realiza en prestaciones económicas, incluyendo las prestaciones familiares que EUSTAT computa en el ámbito de la exclusión social, así como el gasto que se realiza en lo que se refiere a la educación no obligatoria, es decir, la etapa de educación infantil o pre primaria que va de los 0 a los 6 años⁸⁶. La tabla siguiente recoge, para 2007, el conjunto del gasto realizado en la función familia e hijos y en educación infantil no obligatoria de 0 a 6 años. Como se observa en ella, el gasto total asciende a 662 millones de euros, que representan el 1% del PIB o 2.076 euros por persona menor de edad residente en Euskadi. Se observa, además, que el gasto en educación infantil representa la mayor parte del gasto (un 66%, frente al 33% de las prestaciones económicas).

⁸⁶ La disponibilidad de datos estadísticos sobre esta cuestión es menor para la CAPV, ya que la Cuenta de la Educación –que incluye esta partida– sólo ofrece datos de gasto en educación infantil para los años 2001 y 2007. El resto de las estadísticas disponibles no diferencian entre el gasto en educación infantil y en educación primaria que, por su carácter obligatorio, no parece conveniente tener en cuenta a la hora de analizar las políticas de apoyo a las familias. Las dificultades metodológicas se incrementan si se tiene en cuenta que una parte del gasto en educación infantil está ya recogido en la cuenta de la protección social (ESPROOS). Ello obliga, para tener en cuenta el conjunto del gasto, a eliminar las partidas duplicadas, de forma que tales gastos no se computen dos veces.

Tabla 57. Gasto total en políticas de apoyo a las familias en Euskadi (2007) en miles de euros, porcentaje del PIB y por persona menor de edad

		Miles de euros	PIB	Gasto por menor de edad	Distribución del gasto
En efectivo	Asignación por hijo a cargo	52.695	0,08	165	8,0
	Mant. renta en caso de parto	106.990	0,16	335	16,2
	Otras prestaciones en efectivo	22.214	0,03	70	3,4
	Subsidio de natalidad	42.257	0,06	132	6,4
	Total efectivo	224.156	0,34	703	33,9
En especie	Alojamiento	50.337	0,08	158	7,6
	Asistencia a domicilio	996	0,00	3	0,2
	Guardería*	-			
	Otras prestaciones en especie	15.980	0,02	50	2,4
	Educación infantil (0 a 6)	370.652	0,56	1.162	56,0
	Total especie	437.965	0,66	1.373	66,1
Total		662.121	1,00	2.076	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de la Protección Social y la Cuenta de la Educación de EUSTAT. *El gasto SEEPROS en guarderías no se tiene en cuenta debido a que se incluye dentro del gasto en educación infantil

b) ... superior, en términos de gasto por cada menor de edad al que se realiza en el Estado español...

Con todo, y pese a los incrementos experimentados, debe destacarse que **el gasto vasco es inferior al que se realiza en los países de Europa e incluso, cuando se analiza en términos de gasto en relación al PIB, al que se realiza en el conjunto del Estado español.** Efectivamente, si el gasto en la función familia realizado en 2007 en Euskadi y en el conjunto del Estado español se plantea en términos de gasto por cada persona menor de edad residente en cada ámbito territorial, se observa que el gasto vasco es un 10% superior al del conjunto del Estado. Así, en España el gasto en políticas de apoyo a las familias asciende a 1.859 euros por menor, mientras que en la CAPV el gasto es de 2.076 euros por cada persona menor de edad. Las principales diferencias se dan en lo que se refiere a las prestaciones económicas de mantenimiento de rentas en caso de maternidad (ya que se incluyen en ese capítulo las ayudas económicas a la conciliación que otorga el Gobierno Vasco), y en lo que se refiere a la educación infantil de 0 a 6 años, puesto que la CAPV destina un gasto un 30% superior, por menor, a este servicio. También es más importante el gasto vasco en subsidios a la natalidad –con un gasto de 132 euros por menor, frente a 75 en el conjunto del Estado–, ya que en ellos se integran las prestaciones económicas por nacimiento e hijo/a a cargo que otorga el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Destaca por último, en el caso estatal, el elevado gasto que se asigna al epígrafe de ‘otras prestaciones’ –tanto en efectivo como en especie–, frente al reducido gasto imputado a este tipo de prestaciones genéricas en la CAPV.

En términos de gasto en relación al PIB, sin embargo, el gasto que realiza la CAPV es menor en todas las partidas, incluyendo la educación infantil (debido tanto al mayor PIB por habitante vasco como al hecho de que la proporción de menores de edad sea en el Estado mayor que en la CAPV, lo que lógicamente impulsa el gasto al alza): Euskadi destina a estas prestaciones un 1% del PIB, frente al 1,38% del conjunto del Estado. En el caso de la educación infantil el esfuerzo en ambos territorios es similar (0,56% y 0,59%), así como en lo que se refiere a los subsidios a la natalidad, mientras que en el caso de la asignación por hijo a cargo las diferencias resultan más evidentes.

Tabla 58. Gasto total en políticas de apoyo a las familias en Euskadi y en España (2007) en porcentaje del PIB y por persona menor de edad

		CAPV		España	
		PIB	Menor de edad	PIB	Menor de edad
En efectivo	Asignación por hijo a cargo	0,08	165	0,17	231
	Mant. renta en caso de parto	0,16	335	0,17	223
	Otras prestaciones en efectivo	0,03	70	0,14	190
	Subsidio de natalidad	0,06	132	0,06	75
	Total efectivo	0,34	703	0,54	719
En especie	Alojamiento	0,08	158	0,09	117
	Asistencia a domicilio	0,00	3	0,00	5
	Guardería*	-	-	-	-
	Otras prestaciones en especie	0,02	50	0,17	226
	Educación infantil (0 a 6)	0,56	1.162	0,59	792
	Total especie	0,66	1.373	0,85	1.140
Total		1,00	2.076	1,38	1.859

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de la Protección Social y la Cuenta de la Educación de EUSTAT, EUROSTAT y cuentas integradas sobre protección social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *El gasto SEEPROS en guarderías no se tiene en cuenta debido a que se incluye dentro del gasto en educación infantil

En cualquier caso, a la hora de interpretar el hecho de que el gasto estatal sea, en relación al PIB, superior al vasco es importante tener en cuenta en primer lugar el hecho de que el PIB por habitante es sustancialmente mayor en Euskadi que en el Estado, y que en el conjunto de la UE, con lo que el mismo gasto resulta siempre, en relación al PIB, más bajo en el contexto vasco. Además, es preciso tener en cuenta que hay más menores en España que en Euskadi (los menores de 15 años de Euskadi son un 13,5% de la población frente al 14,9% de España). También es necesario subrayar que el diferencial básico entre el Estado y la CAPV se vincula a las prestaciones en efectivo, claramente condicionadas por la política estatal de subsidios familiares vinculados a la renta, circunstancia que beneficia más a zonas con menores ingresos que los de Euskadi.

Por otra parte, desde el punto de vista de la distribución del gasto, existen diferencias relativamente importantes: mientras Euskadi destina el 66% del gasto a los servicios de atención directa (y, de ellos, más de la mitad, a la educación infantil), y sólo un 34% a las prestaciones económicas, en el caso español estas suponen el 39% de todo el gasto y los servicios de atención directa, incluyendo la educación infantil, el 61%.

Euskadi, en definitiva, destina por cada persona menor de edad una cantidad más elevada que el conjunto del Estado a las prestaciones y servicios de ayuda a las familias, lo que sitúa a esta Comunidad a la cabeza del Estado en cuanto a estas políticas se refiere.

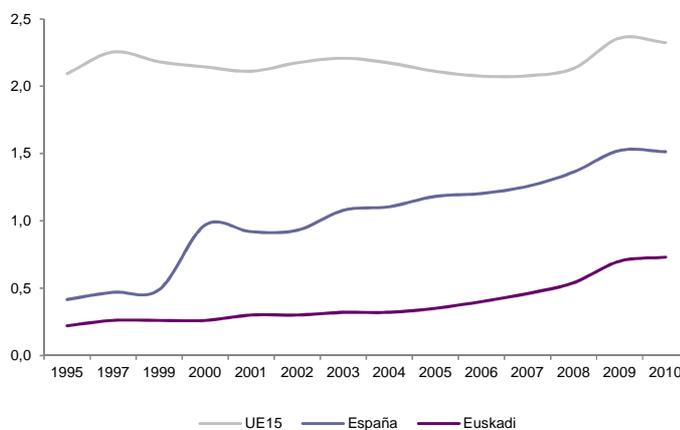
El hecho de que el esfuerzo en relación al PIB sea menor debe matizarse teniendo en cuenta el mayor peso de los menores en España, la orientación diferencial de las prestaciones en efectivo a favor de los colectivos – y por tanto regiones– con menores recursos, y la dimensión familiar de políticas tipo RGI que actúan en términos compensatorios y que, de tenerse en cuenta en las estadísticas manejadas, habrían mejorado considerablemente la posición relativa de la CAPV en cuanto al gasto en políticas de apoyo a las familias, con independencia del indicador utilizado⁸⁷.

c) ... *pero muy inferior al que se realiza en los países de la UE...*

Cuando la comparación se realiza con el resto de los países de Europa, y se limita al gasto en protección social (es decir, excluyendo de momento la educación), las diferencias son todavía muy importantes. Mientras en 2010 la UE destinó un 2,3% de su PIB a estas prestaciones, y el conjunto del Estado un 1,5%, la CAPV destina un 0,73% de su PIB a estas ayudas. Si bien es cierto que la CAPV, desde 1995, ha multiplicado por 3,3 la proporción del PIB que destina a estas ayudas, mientras que la UE apenas lo ha modificado, con lo que el gasto en relación al PIB ha ido convergiendo, la diferencia con los países de Europa es todavía muy abultada cuando se analiza desde este punto de vista.

⁸⁷ El impacto de la RGI en la reducción de la pobreza infantil ha sido analizado ya en el capítulo anterior.

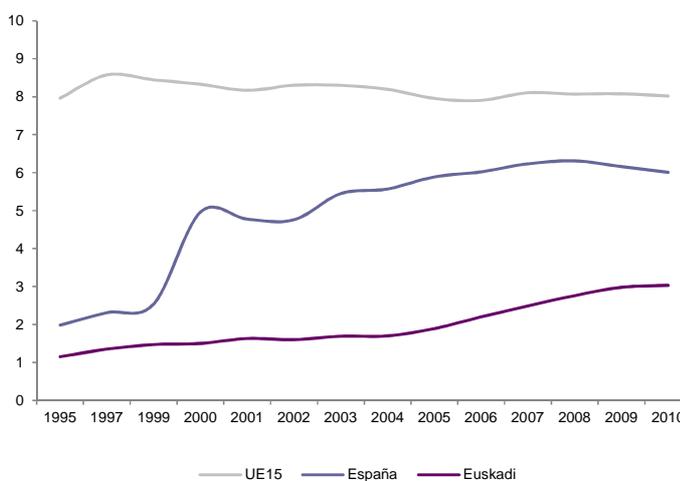
Gráfico 32. Evolución del gasto en la función familia e hijos/as en la UE27, la UE15, España y la CAPV en relación al PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT y EUROSTAT.

La situación es muy similar si, en lugar de analizar el gasto en relación al PIB, se analiza en relación al conjunto del gasto en protección social. Euskadi como se ha dicho destina un 3% de todo el gasto en protección social a esta función, frente al 8% de la UE 27 y el 6% de España. Alcanzar la media de la UE15 supondría, prácticamente, multiplicar el gasto por tres, pasando de los 475 millones de euros consignados en 2010 a cerca de 1.500 millones, lo que en las actuales circunstancias económicas puede considerarse un reto imposible de alcanzar.

Gráfico 33. Evolución del gasto en la función familia e hijos/as en la UE27, la UE15, España y la CAPV en relación al gasto en protección social



Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT y EUROSTAT.

La cuestión relevante, en cualquier caso, es que **Euskadi no sólo gasta menos que la media de la UE en protección social, sino que en el ámbito de la familia la diferencia con la UE es todavía más acusada que en el caso de las demás políticas sociales.** Efectivamente, Euskadi destina a todas las prestaciones de protección social –salvo, desempleo, exclusión y supervivientes– una proporción del PIB menor que el conjunto de la UE. Pero es precisamente en la función de familia, junto a la de vivienda, donde la diferencia es mayor. Así, si por ejemplo en la función de vejez la CAPV gasta en torno a un 82% de la media UE y en exclusión un 156%, en el ámbito de la familia sólo se gasta, en términos de relación al PIB, un 30% de lo que se gastaría en caso de convergencia con la UE. El dato apunta, como otros que ya se han ido señalando, a un diseño del sistema de protección social que protege a la infancia menos que a otros grupos de edad, a diferencia de lo que ocurre en otros países y de lo que propugnan, como se ha visto en los capítulos iniciales, los promotores del Estado social inversor.

Tabla 59. Gasto en prestaciones de protección social por funciones (en % del PIB en la UE15 y en la CAPV (2010))

	CAPV	UE15	CAPV (UE15=100)
Enfermedad	6,8	8,5	80,3
Invalidez	1,6	2,3	70,2
Vejez	9,2	11,2	82,3
Supervivientes	2,3	1,6	141,4
Familia/Hijos	0,7	2,3	31,7
Desempleo	2,6	1,7	151,8
Vivienda	0,2	0,6	30,3
Exclusión social	0,6	0,4	156,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT y EUROSTAT.

Cuando se tiene en cuenta, como se ha hecho al comparar el gasto vasco con el español, junto al gasto en protección social el presupuesto destinado a la educación infantil (y utilizando por tanto nuevamente los datos relativos a 2007), la situación de conjunto cambia de forma relativamente importante, tal y como se observa en la tabla siguiente. Pese a ello, las diferencias siguen siendo grandes, ya que el gasto de los países de la UE 15 en estas partidas asciende al 2,25 de la UE, frente al 1% de la CAPV. Una quincena de los países analizados registras porcentajes de gasto superiores al 2%, duplicando por tanto el esfuerzo de la CAPV en estas materias. Aunque las diferencias son menores –y hay una decena de países con un gasto inferior–, Euskadi también se encuentra por debajo de la media de la UE 15 en lo que se refiere al gasto en servicios de atención directa, incluso una vez incluido el gasto en educación infantil.

Tabla 60. Gasto en políticas de apoyo a las familias en porcentaje del PIB (2007) por países en la UE

	Total efectivo	Total especie	Total gasto
Hungría	2,26	1,39	3,64
Dinamarca	1,48	1,56	3,04
Francia	1,99	0,97	2,96
Alemania	2,03	0,83	2,86
Luxemburgo	2,66	0,13	2,79
Austria	2,22	0,56	2,78
Bélgica	1,68	1,03	2,71
Suecia	1,49	1,10	2,59
Irlanda	2,31	0,27	2,58
Noruega	1,36	1,07	2,43
Finlandia	1,51	0,78	2,29
Chipre	1,64	0,62	2,26
UE 15	1,40	0,84	2,25
Islandia	1,41	0,84	2,25
Malta	0,94	1,30	2,23
Chequia	1,44	0,67	2,11
Eslovaquia	1,41	0,60	2,02
Rumania	1,03	0,87	1,90
Bulgaria	0,84	1,05	1,89
Eslovenia	1,22	0,59	1,81
Letonia	0,97	0,83	1,80
Estonia	1,32	0,46	1,78
Reino Unido	1,13	0,56	1,69
Lituania	0,84	0,84	1,68
Holanda	0,61	1,00	1,60
Italia	0,71	0,83	1,54
Suiza	1,06	0,42	1,48
Portugal	0,73	0,66	1,39
España	0,54	0,85	1,38
Grecia	0,99	0,32	1,31
Polonia	0,79	0,50	1,29
CAPV	0,34	0,66	1,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta de la Protección Social y la Cuenta de la Educación de EUSTAT, EUROSTAT y cuentas integradas sobre protección social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *El gasto SEEPROS en guarderías no se tiene en cuenta debido a que se incluye dentro del gasto en educación infantil.

d) ... con un gasto muy orientado a las desgravaciones fiscales

Una forma alternativa de analizar el gasto público destinado a las familias es tener también en cuenta el gasto fiscal, es decir, las deducciones y desgravaciones practicadas en el sistema im-

sitivo como herramienta de apoyo a las familias (mediante la fórmula de las deducciones por descendientes, etc.). En el caso de la CAPV, resulta importante tener en cuenta este tipo de gastos fiscales, ya que, de acuerdo a la memoria del Plan de Apoyo a las Familias con Hijos/as, las haciendas forales de la CAPV destinaron en 2008 un total de 237 millones de euros a las políticas de apoyo a las familias (en realidad, dejaron de ingresar esa cantidad, ya que se trata de cantidades descontadas de las respectivas declaraciones de IRPF).

Para calcular ese tipo de gasto, se han añadido a los datos recogidos anteriormente el gasto fiscal que según la OCDE realizan los países de Europa en exenciones y desgravaciones tributarias directamente relacionadas con la política de apoyo a las familias. Para la CAPV, se han utilizado los datos recogidos en las tablas anteriores y, para el gasto fiscal, los que se indican en la memoria del Plan de Familia. Sin embargo, **aun teniendo en cuenta este tipo de gasto, si se observa el conjunto del gasto público en políticas de apoyo a las familias en relación al PIB, la CAPV se situaría a la cola de los países de la UE.** Mientras el gasto total asciende en Francia al 3,68% del PIB, en Alemania al 3,74% y en Bélgica al 3,29%, en el caso de la CAPV el gasto total equivaldría al 1,34% del PIB, por detrás de los países de la UE analizados. El esfuerzo que realizan Francia y Alemania, por ejemplo, casi triplicaba en 2007 el que se realizaba en la CAPV.

Tabla 61. Gasto público en la función familia por países y tipo de gasto (efectivo, especie, desgravaciones fiscales y total) en % del PIB (2007)

	Prestaciones en metálico	Servicios	Desgravaciones fiscales	Total
Alemania	2,03	0,83	0,88	3,74
Francia	1,99	0,97	0,72	3,68
Bélgica	1,68	1,03	0,58	3,29
Dinamarca	1,48	1,56	0,00	3,04
Austria	2,22	0,56	0,04	2,82
Luxemburgo	2,66	0,13	0,00	2,79
Irlanda	2,31	0,27	0,11	2,69
Suecia	1,49	1,10	0,00	2,59
Republica checa	1,44	0,67	0,47	2,58
Noruega	1,36	1,07	0,10	2,53
Holanda	0,61	1,00	0,85	2,45
Eslovaquia	1,41	0,60	0,41	2,43
Finlandia	1,51	0,78	0,00	2,29
Reino Unido	1,13	0,56	0,33	2,02
Polonia	0,79	0,50	0,50	1,79
España	0,54	0,85	0,24	1,62
Suiza	1,06	0,42	0,14	1,62
Portugal	0,73	0,66	0,17	1,56
Italia	0,71	0,83	0,00	1,54
CAPV	0,34	0,66	0,34	1,34

Fuente: Elaboración propia a partir de EUSTAT, EUROSTAT y OCDE

Junto al escaso volumen de gasto total en relación al PIB, una de las particularidades del gasto vasco en familia, cuando se tienen en cuenta las desgravaciones fiscales, es el importante peso que estas últimas juegan en el conjunto del gasto. En efecto, sólo Polonia y Holanda recurren en mayor proporción, a la hora de configurar su paquete de apoyo a las familias, a las desgravaciones fiscales. Alemania también lo hace en una medida importante (23% del gasto), aunque queda en cualquier caso por debajo que este tipo de medidas tienen en Euskadi (25,4% de todo el gasto). El principal inconveniente de un peso excesivo de los gastos fiscales en el conjunto del gasto en las políticas de apoyo a las familias radica en el hecho de que las familias con menos ingresos se benefician en menor medida de estas exenciones y desgravaciones, dado que en ningún caso estas ayudas superan las cantidades retenidas a cuenta por la Hacienda pública, y que las retenciones de las unidades familiares de menor renta son menores que las de las familias con mayor renta o, incluso, no se realizan, con lo que no pueden beneficiarse de este tipo de ayudas.

Tabla 62. Distribución del gasto público en la función familia por países y tipo de gasto (efectivo, especie, desgravaciones fiscales y total) (2007)

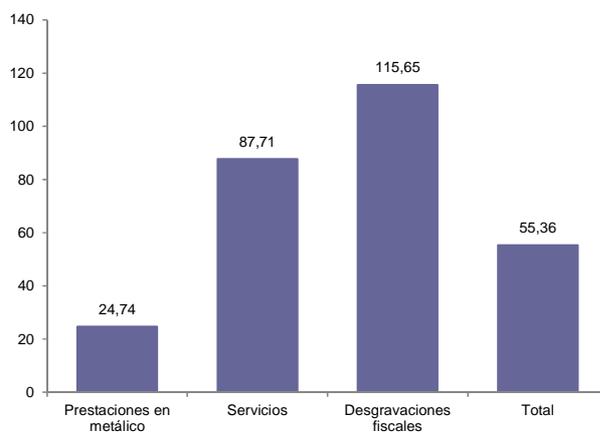
	Prestaciones en metálico	Servicios	Desgravaciones fiscales
Holanda	24,7	40,6	34,7
Polonia	44,3	27,9	27,9
CAPV	25,4	24,3	25,4
Alemania	54,3	22,1	23,5
Francia	54,2	26,2	19,6
Republica checa	55,7	26,1	18,2
Bélgica	51,1	31,3	17,6
Eslovaquia	58,3	24,9	16,9
Reino Unido	55,9	27,8	16,3
España	33,0	52,3	14,8
Portugal	46,9	42,2	10,9
Suiza	65,3	26,1	8,6
Irlanda	85,7	10,2	4,1
Noruega	53,9	42,1	4,0
Austria	78,7	19,9	1,4
Dinamarca	48,8	51,2	0,0
Luxemburgo	95,4	4,6	0,0
Suecia	57,6	42,4	0,0
Finlandia	66,1	33,9	0,0
Italia	46,0	54,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EUSTAT, EUROSTAT y OCDE

La diferencia entre el modelo vasco y el de la media de los países de la UE se pone de manifiesto en los dos gráficos siguientes: en relación al gasto medio de la UE, el gasto vasco representa apenas un 55%; sin embargo, en el caso de las prestaciones el gasto vasco sólo llega al 25% de la

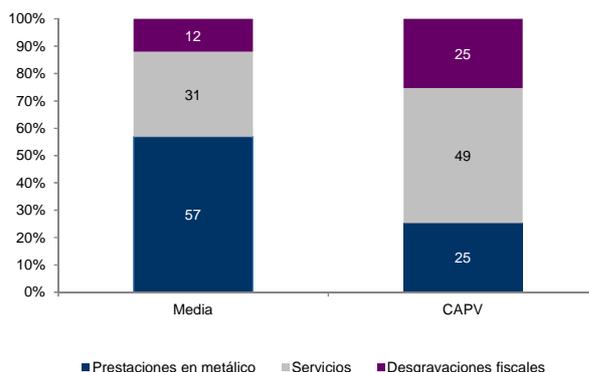
media, mientras que en el caso de los servicios de atención directa llega al 87% y en lo que se refiere a las desgravaciones alcanza el 115%. Desde el punto de vista de la distribución del gasto, mientras que en Euskadi las prestaciones económicas apenas representan el 25% del gasto, en la media del conjunto de los países suponen un 57%. Al contrario, el 49% del gasto vasco se destina a servicios de atención directa, frente al 31% de la media, y el 25% a desgravaciones fiscales, frente al 12% en la UE.

Gráfico 34. Proporción del gasto de la CAPV en apoyo a las familias en relación a la media UE (UE=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de EUSTAT, EUROSTAT y OCDE

Gráfico 35. Distribución del gasto en políticas de apoyo a las familias en la CAPV y en la media UE en 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de EUSTAT, EUROSTAT y OCDE

e) ... y un sistema de ayudas todavía poco desarrollado en relación a los demás países de la UE15

Las diferencias en lo que se refiere al gasto en las prestaciones de apoyo a las familias se derivan, fundamentalmente, de la existencia de un sistema de prestaciones económicas de apoyo a las familias todavía mucho menos desarrollado que el que existe en los demás países de Europa. Es cierto por una parte, de acuerdo al informe del SIIS ya señalado, que Euskadi cuenta en este ámbito con una política más amplia y desarrollada que la mayor parte las Comunidades Autónomas del Estado español. De hecho, la CAPV ha sido al menos hasta 2013 la única comunidad autónoma que mantiene ayudas económicas de carácter universal para las familias con hijos/as. Sin embargo, **si la comparación se realiza con los países de Europa se observa un desarrollo sustancialmente menor, con menos ayudas y, cuando éstas existen, con ayudas de menor cuantía, de menor duración y, muy a menudo, de carácter selectivo.**

Las conclusiones que se extraen del análisis realizado⁸⁸ son las siguientes:

- En una parte fundamental, las políticas de apoyo a las familias que se aplican en Euskadi vienen determinadas por las políticas adoptadas a nivel estatal, ya que tanto la regulación de las excedencias y los permisos por maternidad o paternidad, como la regulación de las prestaciones económicas por maternidad y por hijo a cargo vienen determinadas a nivel estatal. Aunque las políticas autonómicas juegan un papel cada vez más importante a la hora de establecer el marco de apoyo a las familias, su incidencia es por tanto todavía reducida, al menos desde el punto de vista del gasto.
- En ese marco, y teniendo en cuenta tanto las prestaciones estatales como las autonómicas, puede decirse las familias que residen en Euskadi se benefician de una política de ayudas más desarrolladas que en Italia o que en las demás Comunidades Autónomas españolas.
- En relación a Alemania, Francia, Suecia y Noruega, sin embargo, la situación imperante en la CAPV se caracteriza por:
 - Bajas por maternidad similares a las de los países del centro de Europa, pero más cortas que en los países nórdicos. La baja por maternidad que existe en Euskadi –determinada por la legislación estatal– es de 16 semanas de duración,

⁸⁸ Como ya se ha explicado, el análisis del que se derivan estos datos se centró en una serie de países europeos (Italia, Alemania, Francia, Noruega, Reino Unido y España) y comunidades autónomas (Cataluña, Navarra y la CAPV).

similar a la italiana o la francesa, pero mucho más corta que la sueca (68 semanas) o la noruega (47 semanas con el 100% del salario o 57 con el 80%).

- Menor cuantía de las ayudas por excedencia. Debido a la duración de las bajas por maternidad, los países nórdicos carecen propiamente hablando de prestaciones económicas para el caso de las excedencias. Alemania, por el contrario contempla una ayuda de doce meses (*elterngehalt*), que garantiza el 67% del sueldo, con un mínimo de 300 euros, mientras que en Francia el complemento de libre elección de actividad ofrece ayudas que pueden llegar hasta los 560 euros mensuales. En la CAPV, las ayudas económicas en caso de excedencia son de 271 euros mensuales.

- Práctica ausencia de una prestación universal por hijo/a a cargo de carácter periódico. Probablemente, la mayor diferencia entre la CAPV y los países analizados es la ausencia en la práctica de una prestación periódica por hijo/a cargo. Las únicas prestaciones existentes son la financiada por la Seguridad Social, de carácter estrictamente selectivo y con una cuantía muy reducida, y la que se concede a nivel autonómico a las familias de tres o más hijos/as. El plazo de recepción de esa ayuda (hasta los siete años) y su cuantía (75 euros mensuales por todos los hijos/as) difiere sustancialmente de los modelos aplicados en Europa. Francia, Alemania, Suecia y Noruega disponen de ayudas para todos/as los niños/as (salvo en Francia, donde se empieza a percibir a partir del segundo/a), que se extiende en general hasta la mayoría de edad y rondan, en la mayor parte de los países, los 125 euros mensuales. El derecho a esta prestación es en los países analizados universal, si bien en algunos casos la cuantía depende del nivel de renta⁸⁹.

- Escaso desarrollo de las prestaciones para la financiación del cuidado infantil a domicilio por parte de terceras personas. A diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre en Francia, Euskadi carece en la práctica de una prestación que permita financiar parcialmente el gasto que supone la contratación de personas cuidadoras, bien en el domicilio de los niños/as, bien en el de las cuidadoras, mediante el recurso a profesionales acreditadas, que cuidan a un grupo de ni-

⁸⁹ Aplicar estas políticas en Euskadi requeriría un gasto adicional cercano a los 480 millones de euros, lo que supondría multiplicar por 2,1 el gasto que se realiza en la actualidad. Y aun así, el gasto en relación al PIB seguiría estando entre los más bajos de los países analizados.

ños/as en su propio domicilio⁹⁰. La prestación francesa es de carácter universal, aunque supeditada al nivel de renta, y ofrece cuantías relativamente altas. En el caso de Suecia la prestación es de 329 euros mensuales y en Noruega oscilan entre 88 y 443 euros, en función de si el niño/a asiste a un centro de educación infantil. Las ayudas que en este sentido existen en la CAPV sólo incluyen una parte, en función del nivel de renta, de los costes de Seguridad Social de la persona contratada.

- Peso importante de las subvenciones a centros de educación infantil. Al igual que el resto de la mayor parte de las Comunidades autónomas, Euskadi ha desarrollado una línea de ayudas a los centros infantiles que atienden a niños/as de 0 a 3 años, y a sus familias. En el caso de las ayudas a las familias, el carácter de las ayudas es selectivo y sólo se conceden a las familias de menor renta.
- Mayor desarrollo de las prestaciones por nacimiento. En ausencia de un sistema de asignaciones periódicas por hijo/a a cargo, Euskadi, al igual que el conjunto de España, ha optado por la concesión de ayudas de pago único en caso de nacimiento, que, lógicamente, cubren en mucha menor medida los gastos derivados de la atención infantil.

4.5.5. La reducción de la pobreza infantil de la CAPV en perspectiva comparada: la eficacia y la eficiencia de las prestaciones de protección social

Como se ha señalado en el apartado introductorio, tras describir las características de los principales sistemas de prestaciones económicas que pueden incidir en la pobreza infantil, en este último apartado se analiza la eficacia y la eficiencia del conjunto de esas prestaciones a la hora de reducir las tasas de pobreza infantil, tanto en Euskadi como en la UE.

A la hora de interpretar los resultados es importante tener en cuenta dos elementos metodológicos:

⁹⁰ Las denominadas madres de día son una alternativa muy extendida en la mayor parte de los países de Europa y, particularmente, en Francia. Consiste en la atención, en el domicilio de una cuidadora profesional acreditada, de un grupo reducido de niños/as. Este tipo de servicios existe en Francia (*assistante maternelle*), Suiza (*mamans de jour*), Alemania (*tagesmutter*) o Reino Unido (*child minder*). En el estado español, existen iniciativas de este tipo en la Aragón, Andalucía, Navarra y la CAPV, mediante el programa de Nidos Familiares.

- Por una parte, para valorar la eficacia o la eficiencia de los distintos sistemas de prestaciones se ha tenido en cuenta como criterio de efectividad la capacidad de reducción de la incidencia de la pobreza severa (40% de la mediana) entre la población menor de 18 años. No se tiene en cuenta sin embargo, debido a la menor disponibilidad de datos al respecto, la capacidad de reducción de la intensidad de la pobreza en el caso de aquellas personas que no superan el umbral. El hecho de tener en cuenta únicamente el porcentaje de hogares que superan el umbral de pobreza mediante la percepción de ayudas puede sin embargo dar pie a interpretaciones erróneas, en la medida en que, en algunos casos, estar a un lado o a otro del umbral de pobreza (si la distancia en uno u otro sentido respecto al umbral es pequeña) tiene un impacto mínimo en las condiciones reales de vida.
- Por otro lado, no siempre es posible determinar de forma homogénea cuáles son las prestaciones de protección social que deben tenerse en cuenta a la hora de valorar el nivel de gasto, y por tanto la eficiencia, de las políticas públicas en relación a la reducción de las tasas de pobreza infantil. En este caso, se ha optado por tener en cuenta el gasto en desgravaciones fiscales por hijos/as cargo y el derivado de las prestaciones económicas –tanto universales como selectivas– en cuatro funciones de ESPROOS: desempleo, familia e hijos/as, vivienda y exclusión social.
- Por último, debe señalarse que, en la mayor parte de los casos, el análisis no se centra en las prestaciones concedidas o gestionadas por una administración concreta –la central o la autonómica, la Seguridad Social o el sistema de empleo, etc.– sino al conjunto de las prestaciones que el conjunto de las administraciones administran en cada territorio. Cuando hablamos del gasto vasco, por tanto, no solo hablamos del gasto que las administraciones vascas realizan, sino también del gasto realizado por la administración estatal.

a) Escasa capacidad reductora de la pobreza infantil de las prestaciones sociales

Las políticas de apoyo a las familias que se desarrollan en España (y en la CAPV) tienen por otra parte una capacidad muy escasa de reducción de la pobreza. Un estudio realizado recientemente por Cantó et al. (2012) apunta, con datos para 2007, a que las políticas del Gobierno central (incluyendo entre ellas las desgravaciones fiscales) apenas reducirían la pobreza infantil en un 4%, decreciendo la capacidad de reducción de la pobreza según aumenta la edad de los niños: si entre los niños de 0 años la reducción es del 13% (lo que cabe achacar a la prestación estatal de pago único por nacimiento existente en aquel año), la capacidad desciende al 5% entre los ni-

ños/as de uno y dos años, al 3% entre los de 3 a 5, al 4% entre los de 6 a 11 y al 2% entre quienes tienen entre 12 y 17 años.

En lo que se refiere a los sistemas autonómicos de ayudas familiares, su capacidad de reducción de la pobreza sería aún menor, salvo, en todo caso, en Extremadura, Cataluña y Cantabria, donde la reducción de la pobreza infantil derivada de estas ayudas se cifraría, para toda la población menor de edad, en un 1%. En el caso de la CAPV, estas ayudas autonómicas únicamente tendrán una cierta capacidad de reducción la pobreza –de un 2%– en el caso de los niños de 0 años, serían, en general, menos generosas que las existentes en Cataluña, Navarra, Extremadura o Cantabria, y tendrían un mayor grado de universalidad. Debe señalarse, en cualquier caso, que el estudio no tiene en cuenta posibles ayudas existentes a la conciliación laboral sino, únicamente, las que existen por nacimiento o hijos/as a cargo. El umbral de pobreza que se contempla, por otra parte, es el de riesgo de pobreza relativa (60% de la mediana). El estudio de Cantó et al. también pone de manifiesto que el gasto del Gobierno central se centra en los niños de menor edad.

b) La eficacia y la eficiencia del sistema de prestaciones establecido en la CAPV en cuanto a la reducción de la pobreza infantil

Más allá de estos datos parciales, y circunscritos al Estado español, los datos de EUROSTAT y de la EPDS permiten comparar en qué medida el conjunto de las prestaciones económicas reducen, tanto en Euskadi como en los países de la UE, las tasas de pobreza infantil que se registrarían en ausencia de esas prestaciones. Para realizar el análisis siguiente se distingue por tanto entre las tasas iniciales de pobreza, las intermedias y las finales. Las primeras se refieren a las tasas de pobreza que se registrarían si sólo se tuvieran en cuenta los ingresos propios de los hogares, es decir, si no existieran prestaciones económicas públicas de ningún tipo; las segundas calculan las tasas de pobreza una vez distribuidas las pensiones de vejez y de supervivencia; las finales son las tasas de pobreza reales, una vez distribuidas, además de las pensiones ya señaladas, el resto de las prestaciones económicas (desempleo, rentas de garantía de ingresos, ayudas a las familias, etc.). Así, de acuerdo a la EPDS, la tasa inicial de pobreza (40% de la mediana) de la población vasca menor de 18 años sería del 14%. La percepción de pensiones contributivas de vejez y supervivencia reduce las tasas de pobreza en muy escasa medida, hasta el 13%. El resto de las prestaciones económicas –desempleo, ayudas a la familia y sistema RGI, principalmente– reducen de forma mucho más clara la pobreza, hasta el 5,9% de esa población. En conjunto, por tanto, **el sistema de transferencias sociales existente en el territorio de la CAPV reduce las tasas de pobreza de la población menor de edad en un 58%.**

Cuando los datos se comparan con el conjunto de la UE, se observa, en primer lugar, que **las tasas de pobreza de los menores de 18 años antes de transferencias sociales (renta inicial) está entre las más bajas de Europa**⁹¹. Efectivamente, se sitúan como se ha dicho en un 14,1% de la población, frente al 20% de los países del área euro, situándose la CAPV sólo por detrás de Holanda y la República checa en lo que se refiere a este indicador. Sin embargo, aun estando por debajo de la media, la tasa de pobreza de la población menor de edad después de transferencias en la CAPV no se encuentra entre las más bajas y puede considerarse, más bien, intermedia. De hecho, si en lo que se refiere a la renta inicial las tasas de pobreza serían las segundas más bajas de la UE (situándose en un 61% de la media), una vez distribuidas las ayudas sociales la tasa de pobreza vasca ocuparía el puesto número 17, con una tasa que equivale al 92% de la media. **En los países de Europa, por tanto, el sistema de prestaciones sociales reduce en mucha mayor medida que en la CAPV la pobreza de las personas menores de 18 años.**

Tabla 63. Tasas de pobreza (40% de la mediana) entre la población menor de 18 años en la UE con renta inicial, intermedia y final (2011)

	Renta inicial	Renta intermedia	Renta final
Rumanía	33,4	26,2	17,3
Bulgaria	26,1	21,3	15,2
España	23,7	21,9	14,4
Letonia	28,1	23,8	12,4
Lituania	31,5	28,2	9,8
Nuevos Estados Miembros	24,8	19,9	9,6
Grecia	15,1	12,7	9,5
Estonia	21,0	19,0	7,8
Portugal	18,6	15,7	7,7
Eslovaquia	20,0	16,0	7,6
Polonia	20,2	14,9	7,6
UE27	23,0	21,1	6,4
CAPV	14,1(2)	13,0 (4)	5,9(7)
Área Euro	20,3	19,1	5,8
UE15	22,5	21,5	5,5
Bélgica	22,8	21,5	4,9
República Checa	14,1	12,6	4,6
Hungría	35,8	31,5	4,1
Francia	21,8	21,1	4,0

⁹¹ A la hora de interpretar estos resultados habría que tener en cuenta que la propia renta inicial puede estar reflejando indirectamente los efectos a largo plazo del sistema de protección social. En ese sentido, las evaluaciones realizadas por el Gobierno Vasco en relación al impacto del sistema de RGI han puesto de manifiesto su impacto en términos de creación de empleo y de atenuación de la caída del PIB (Sanzo, 2010). De acuerdo a esas evaluaciones, el sistema de rentas mínimas establecido en la CAPV es uno de los elementos estructurales que explican por qué la actual crisis ha tenido un impacto social más limitado en Euskadi, permitiendo mantener a sus Administraciones unos niveles de déficit mucho menores

	Renta inicial	Renta intermedia	Renta final
Suecia	18,6	18,1	4,0
Luxemburgo	22,5	20,8	3,8
Eslovenia	16,0	14,8	3,6
Alemania	19,8	19,3	3,4
Dinamarca	16,5	16,1	3,1
Islandia	17,3	15,6	3,0
Malta	16,8	14,2	3,0
Holanda	12,2	11,7	2,4
Austria	20,2	18,3	2,2
Finlandia	16,5	16,2	1,3
CAPV (UE15=100)	61,3	61,6	92,2

Fuente: Elaboración propia a partir de EPDS 2012 y EU-SILC. Los datos de la CAPV corresponden a 2012 y los de la UE a 2011.)*El número entre paréntesis indica el puesto que ocupa el País Vasco en lo que se refiere a la cuantía para cada composición familiar.

Lógicamente, siendo la situación inicial de la CAPV muy favorable, el hecho de que las tasas de pobreza sean intermedias (o, incluso, altas en relación a países como Holanda, Austria o Finlandia) se debe fundamentalmente a la menor capacidad de reducción de la pobreza, en esta población, del sistema de transferencias económicas públicas. En efecto, como se observa en la tabla siguiente, **la reducción de la pobreza infantil que se obtiene mediante el conjunto del sistema de prestaciones es del 58%, frente a tasas de reducción del 75% en el caso de la UE15.** Si bien la capacidad de reducción de la pobreza infantil es comparativamente baja tanto para el sistema de pensiones como para el resto de las prestaciones, es en estas –desempleo, ayudas a la familia, rentas mínimas de inserción...– donde la capacidad de reducción de la pobreza del modelo vasco de protección social resulta menos homologable a la media europea.

Tabla 64. Reducción (en %) de las tasas de pobreza entre la población menor de 18 años en la UE con renta inicial, intermedia y final

	Reducción pensiones	Reducción otras	Reducción total
Grecia	15,9	21,2	37,1
España	7,6	31,6	39,2
Bulgaria	18,4	23,4	41,8
Rumanía	21,6	26,6	48,2
Letonia	15,3	40,6	55,9
CAPV	7,8 (17)	50,4 (20)	58,2 (24)
Portugal	15,6	43,0	58,6
Nuevos Estados Miembros	19,8	41,5	61,3
Eslovaquia	20,0	42,0	62,0
Polonia	26,2	36,1	62,4

	Reducción pensiones	Reducción otras	Reducción total
Estonia	9,5	53,3	62,9
República Checa	10,6	56,7	67,4
Lituania	10,5	58,4	68,9
Área Euro	5,9	65,5	71,4
UE27	8,3	63,9	72,2
UE15	4,4	71,1	75,6
Eslovenia	7,5	70,0	77,5
Suecia	2,7	75,8	78,5
Bélgica	5,7	72,8	78,5
Holanda	4,1	76,2	80,3
Dinamarca	2,4	78,8	81,2
Francia	3,2	78,4	81,7
Malta	15,5	66,7	82,1
Islandia	9,8	72,8	82,7
Alemania	2,5	80,3	82,8
Luxemburgo	7,6	75,6	83,1
Hungría	12,0	76,5	88,5
Austria	9,4	79,7	89,1

Fuente: Elaboración propia a partir de EPDS 2012 y EU-SILC. Los datos de la CAPV corresponden a 2012 y los de la UE a 2011. Entre paréntesis aparece la posición que la CAPV ocupa en cada una de las columnas. El umbral de pobreza es el 40% del ingreso mediano.

Es importante señalar, en cualquier caso, que los datos de la tabla anterior se basan en la utilización de los umbrales propios de cada territorio. Si se hubiera optado por utilizar esos umbrales en términos de poderes de paridad de compra, la diferencia con la capacidad de reducción de la pobreza sería menor. Efectivamente, si se compara el caso vasco con el español en términos de umbrales equivalentes PPC, se constata que la capacidad de reducción de la pobreza grave es muy superior en Euskadi respecto a lo que reflejan las cifras del cuadro anterior. Así, frente a una diferencia entre la CAPV y el Estado español de 19 puntos en la capacidad de reducción de la pobreza en términos de los umbrales propios a cada territorio, la comparación en términos ajustados a PPC para los umbrales de España aumenta la diferencia favorable a Euskadi a 36,2 puntos. El impacto diferencial de las transferencias asociadas a la política social de la CAE son por tanto, en realidad, mayores de los que la tabla anterior recoge.

En cualquier caso, los datos disponibles no permiten determinar a qué se debe esta menor capacidad de reducción de la pobreza infantil del sistema de transferencias sociales establecido en la CAV en relación al que existe en los países mejor posicionados de la UE. En todo caso, teniendo las pensiones de vejez y supervivencia un efecto mayor que en el conjunto de la UE, resulta obvio que el déficit radica en el sistema de prestaciones económicas complementarias. Este sis-

tema se compone de al menos cuatro tipos de prestaciones: rentas de garantía de ingresos, ayudas económicas a las familias con hijos/as, prestaciones por desempleo y ayudas a la vivienda. Los datos relativos a la RGI y al gasto en políticas de apoyo a las familias que se han señalado previamente hacen pensar que el déficit de la CAPV no se centra, en lo fundamental, en el sistema de RGI, sino, más bien, en los otros tres sistemas, que tienen en la CAPV, y en el conjunto del Estado⁹², un nivel de desarrollo mucho menor que el correspondiente a la UE15⁹³.

El carácter escasamente *pro-infantil* del sistema de transferencias sociales establecido en el País Vasco puede constatarse más fácilmente si se tienen en cuenta los datos de la siguiente tabla: como se ha dicho antes, las transferencias sociales –dejando al margen las pensiones de vejez y de supervivencia– reducen la pobreza infantil en la CAPV en un 58% y en la UE15 en un 75,6%, de manera que **la capacidad reductora de las prestaciones sociales en Euskadi alcanza el 77% de la capacidad media de la Europa de los quince. En el caso del conjunto de la población, por el contrario, ocurre al revés: la pobreza del conjunto de la población se reduce en Euskadi en un 67% como consecuencia de estas transferencias, frente al 62% de la UE15, con lo que la capacidad de reducción de la pobreza del conjunto de la población alcanzaría en Euskadi el 107% de la media europea.**

Tabla 65. Capacidad de reducción de la pobreza grave en la CAPV, la UE27 y la UE15 entre el conjunto de la población y la población menor de 18 años

		Antes	Después	Reducción	UE15=100
Población menor de 18	CAPV	14,1	5,9	58,2	77,0
	UE27	23	6,4	72,2	95,5
	UE15	22,5	5,5	75,6	100
Población total	CAPV	10,6	3,5	67,0	107,6
	UE27	14	5,6	60,0	96,4
	UE15	14,3	5,4	62,2	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EPDS 2012 y EU-SILC. Los datos de la CAPV corresponden a 2012 y los de la UE a 2011.

La situación es parecida si se recurre, como se ha hecho a la hora de comparar las tasas de pobreza infantil de la CAPV con la que existen en varios países de Europa, considerados como paradigmáticos. Efectivamente, las comparaciones en términos de renta equivalente tienden a refrendar estas conclusiones, en particular en lo que se refiere al caso francés, que destaca en

⁹² De hecho, cabe pensar que la importante diferencia que existe en lo que se refiere a la capacidad de reducción de la pobreza entre los menores de 18 años entre la CAPV y el conjunto del Estado español se debe, básica y fundamentalmente, al sistema RGI, pues en este ámbito –y no en las ayudas familiares, por desempleo o a la vivienda– donde las diferencias entre la realidad vasca y la española son más evidentes.

⁹³ La situación en relación a la UE15 es incluso más negativa cuando en lugar de tener en cuenta la tasa de pobreza del 40% se tiene en cuenta el indicador de riesgo de pobreza relativa (60% de la mediana). En ese caso, la reducción de la pobreza que se alcanza en la CAPV equivale al 73% de la media UE15, cuando en el caso del indicador del 40% de la mediana se llega al 76% de la media de la UE15.

este sentido por sus buenos resultados en cuanto a la reducción de las tasas iniciales de pobreza infantil. En ese sentido, siendo su tasa de pobreza intermedia un 50% superior a la que, en términos equivalentes, se registra en la CAPV, la tasa de pobreza real es sustancialmente menor, con una reducción de la pobreza de la pobreza generada por las transferencias sociales del 78%, que contrasta con el 48% que, aplicando un umbral equivalente, se registra en la CAPV⁹⁴.

Tabla 66. Indicadores de pobreza severa (40% ingreso mediano equivalente) con umbrales PPC equivalentes en Holanda, Francia y España (población menor de 18 años)

	Holanda	Francia	España	CAPV umbral Holanda	CAPV umbral Francia	CAPV umbral España
Renta Inicial	12,2	21,8	23,7	16,3	15,6	11,8
Renta Intermedia	11,7	21,1	21,9	15,0	14,4	10,8
Renta final	2,4	4,0	14,4	7,8	6,8	2,8
Reducción pensiones (%)	4,1	3,2	7,6	7,8	7,8	8,1
Reducción otras (%)	76,2	78,4	31,6	44,4	48,7	67,3
Reducción total (%)	80,3	81,7	39,2	52,3	56,5	75,4
Dif.CAE R.inicial				4,1	-6,2	-11,9
Dif.CAE R.intermedia				3,3	-6,7	-11,1
Dif.CAE R.final				5,4	2,8	-11,6

Fuente: Organismo Estadístico Específico. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

La menor capacidad de reducción de la pobreza infantil del sistema de protección social vasco (que, no lo olvidemos, incluye tanto las políticas determinadas a nivel de la CAPV –rentas mínimas de inserción, ayudas a las familias, desgravaciones fiscales–, como las determinadas a nivel estatal –pensiones y desempleo–) está estrechamente vinculada al reducido gasto público que se destina a las prestaciones económicas que tienen un efecto determinante en las condiciones de vida de la población infantil⁹⁵.

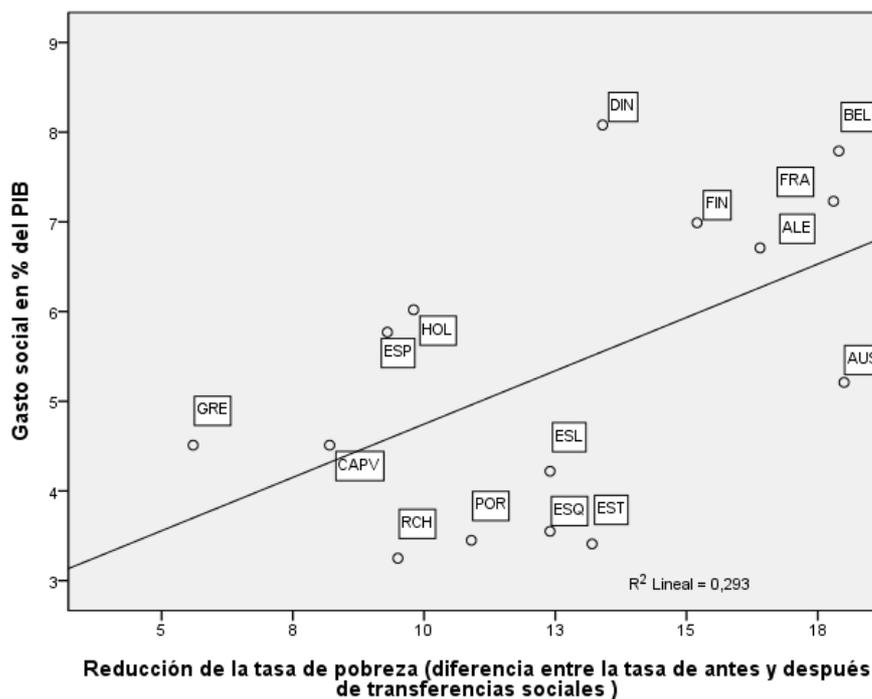
El gráfico siguiente relaciona el gasto social destinado en diversos países de Europa a las principales prestaciones económicas que pueden recibir las familias con hijos/as con la capacidad de reducción de la pobreza infantil que muestran esos países. Tal y como se ha señalado en los capítulos anteriores, a partir del repaso de la literatura científica realizado, existe una relación directa entre el gasto en estas prestaciones y la reducción proporcional de la pobreza que provocan. De hecho, el gráfico pone de manifiesto una correlación clara, estadísticamente significativa, entre ambos factores, de forma que **cuanto mayor es el gasto, más grande tiende a ser la**

⁹⁴ Aun así, debe señalarse que la confirmación de estos datos requeriría de un análisis complementario que introduzca en el análisis el estudio de la distancia existente respecto al umbral. Probablemente, las diferencias observadas respecto a Euskadi se reducirían sustancialmente en caso de asumir esta aproximación.

⁹⁵ Para el cálculo de estos datos se ha tenido en cuenta el gasto en las funciones de familia, desempleo, exclusión y vivienda de SEEPROS para 2010, así como el gasto en desgravaciones fiscales por descendientes que ofrece la OCDE para 2009. En el caso de la CAPV, el montante del gasto en prestaciones de protección social se ha recogido de EUSTAT y hace referencia a 2010, mientras que el gasto en desgravaciones fiscales se ha obtenido de la Memoria del III Plan Vasco de Apoyo a las Familias y hace referencia a 2008.

reducción de la pobreza en términos absolutos. Si bien no es posible establecer una relación causal directa entre ambos elementos –y cabe pensar en que existen otros factores que explican tanto el mayor gasto como la mayor capacidad de reducción de la pobreza– parece obvio, al menos, que reducir de forma significativa las tasas de pobreza infantil requiere de un gasto social importante.

Gráfico 36. Relación entre el gasto en protección social y reducción de la pobreza infantil en varios países de la UE y en la CAPV



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC, EPDS, OCDE y SEEPROS. Los datos de reducción de la pobreza corresponden a 2011, salvo en el caso de la CAPV, que corresponden a 2012, y los de gasto a 2010.

Desde ese punto de vista, **la situación que la CAPV ocupa en el contexto europeo en lo que se refiere a la capacidad de reducción de la pobreza severa infantil es la que le corresponde en función del gasto relativamente reducido que destina a estas políticas.** Dicho de otro modo, cabe pensar también que las reducidas tasas de pobreza infantil que la CAPV muestra se deben mucho más a una distribución relativamente igualitaria de la renta inicial (es decir, de las rentas de trabajo⁹⁶), que a la capacidad redistributiva de las políticas públicas.

⁹⁶ Como antes se ha señalado, de toda la UE, sólo Holanda tiene, antes de prestaciones, una tasa de pobreza infantil inferior a la de Euskadi. Sin embargo, mientras que en Holanda pasa tras las prestaciones del 12,2% al 2,4%, en Euskadi lo hace del 14,15 al 5,9%.

Algunos estudios (Caminada y Gousward, 2009, por ejemplo) han analizado la eficiencia del gasto social en lo que se refiere a la pobreza, calculando cuántos puntos se reduce la pobreza en cada país por cada punto del PIB que se destina a una serie de prestaciones sociales. Desde ese punto de vista, cabe pensar que, si bien escaso de acuerdo a los parámetros europeos, el gasto en protección social que se realiza en Euskadi es relativamente eficiente –en comparación con las tasas medias de eficiencia de los países de la UE– en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil.

La siguiente tabla recoge, por una parte, el gasto en prestaciones sociales señalado anteriormente y, por otra, la reducción en puntos porcentuales que se produce en las tasas de pobreza severa de los menores de 18 años como consecuencia de esas transferencias sociales (renta inicial menos renta final). La columna final recoge la relación entre ambas variables, y expresa cuántos puntos porcentuales se reduce en cada país la pobreza por cada punto porcentual de PIB destinado a las prestaciones sociales. **Los datos ponen de manifiesto que el gasto más eficiente sería el realizado por Polonia que, por cada punto de PIB destinado a estas prestaciones, reduciría la pobreza infantil en 6,7 puntos. Por el contrario, en el caso español, cada punto de PIB gastado solo reduciría la pobreza en 1,6 puntos. La CAPV se situaría en una posición intermedia, con 1,8 puntos de reducción de la pobreza infantil por cada punto del PIB gastado.**

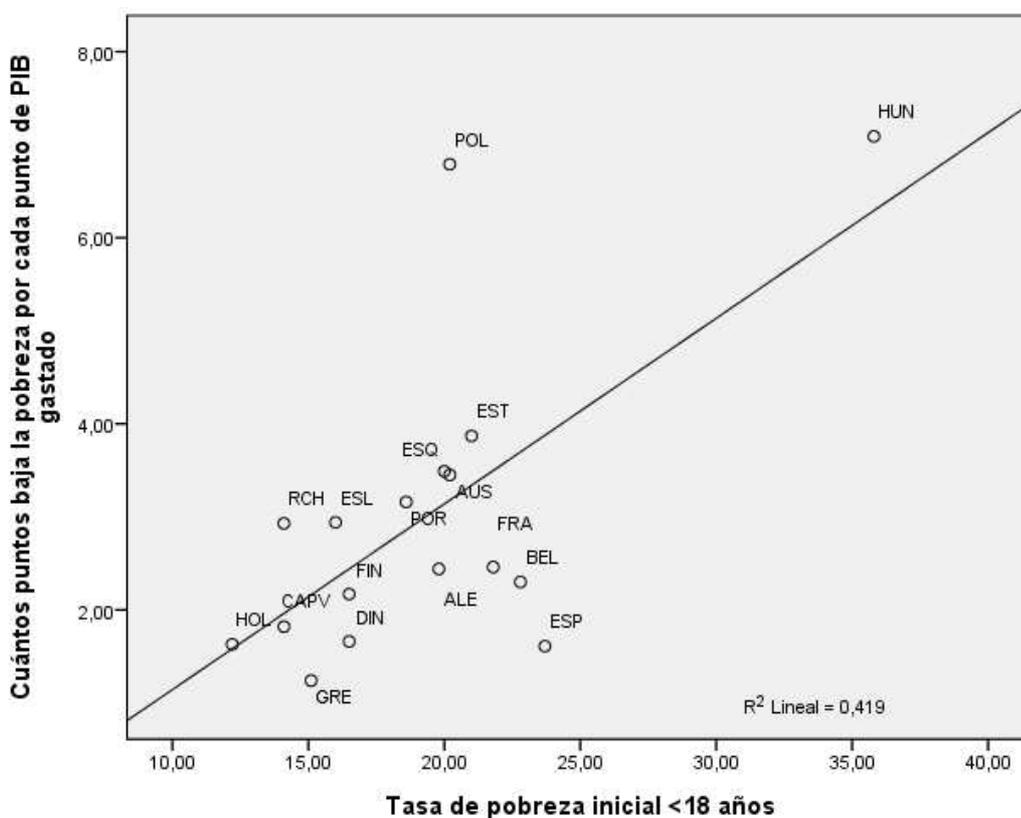
Tabla 67. Eficiencia del gasto en protección social orientado a las familias y/o a la pobreza en cuanto a la reducción de la pobreza infantil (40% mediana)

País	Gasto	Reducción de la pobreza (en puntos porcentuales)	Eficiencia (b/a)
Hungría	4,47	31,70	7,09
Polonia	1,86	12,60	6,79
Estonia	3,41	13,20	3,87
Eslovaquia	3,55	12,40	3,49
Austria	5,21	18,00	3,45
Portugal	3,45	10,90	3,16
Eslovenia	4,22	12,40	2,94
República Checa	3,25	9,50	2,93
Francia	7,23	17,80	2,46
Alemania	6,71	16,40	2,44
Bélgica	7,79	17,90	2,30
Finlandia	6,99	15,20	2,17
CAPV	4,51	8,20	1,82
Dinamarca	8,08	13,40	1,66
Holanda	6,02	9,80	1,63
España	5,77	9,30	1,61
Grecia	4,51	5,60	1,24

Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC, EPDS, OCDE y SEEPROS. Los datos de reducción de la pobreza corresponden a 2011, salvo en el caso de la CAPV, que corresponden a 2012, y los de gasto a 2010.

Los datos también ponen de manifiesto, en cualquier caso, que la eficiencia del gasto está muy determinada por los niveles iniciales de pobreza, de tal forma que el gasto resulta más eficiente cuanto mayores eran los niveles iniciales. Sin embargo, también en este ámbito el comportamiento del estado español es diferente al de la CAPV: **la eficiencia del gasto vasco se acerca a la que le correspondería en función de sus niveles iniciales de pobreza, mientras que la eficiencia del gasto español es menor de la que le correspondería teniendo en cuenta sus niveles iniciales de pobreza infantil.**

Gráfico 37. Relación entre la tasa de eficiencia del gasto público en relación a la reducción de la pobreza infantil y las tasas iniciales de pobreza infantil en la UE y en la CAPV



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC, EPDS, OCDE y SEEPROS. Los datos de reducción de la pobreza corresponden a 2011, salvo en el caso de la CAPV, que corresponden a 2012, y los de gasto a 2010.

c) *Política de garantía de ingresos y Estado social inversor en Euskadi*

La conclusión que apuntaría hacia un diseño menos *pro-infantil* del modelo vasco de protección social puede, sin embargo, matizarse si la cuestión se analiza en relación al indicador de pobreza relativa o bajos ingresos, a partir del 60% de la mediana de ingresos. Esta perspectiva es relevante si se la eficacia de las políticas sociales se quiere analizar en términos de prevención de la falta de bienestar entre la población infantil, y no sólo en términos de una política orientada a la pre-

vención de la pobreza infantil. En ese caso, los datos resultan mucho más favorables para Euskadi.

Así, por una parte, se mantiene la evidencia de una política social más redistributiva en Euskadi que en España. Por otra, se constata que las diferencias en la eficacia de las políticas complementarias en la reducción de los niveles de pobreza o ausencia de bienestar se reducen notablemente respecto a otros países europeos al considerar el indicador del 60%. Además, en este caso resalta mucho más nítidamente un hecho fundamental: la mayor eficacia de las políticas desarrolladas en Francia o en el Reino Unido se vinculan a tasas iniciales de pobreza y ausencia de bienestar que resultan realmente muy elevadas, resultando un problema en sí mismas, algo que no ocurre en Euskadi. El hecho a destacar es que, ciertamente, la política social compensatoria en Francia y en el Reino Unido resulta muy relevante pero esta realidad es gran medida el contrapunto a un problema de origen, definido por la existencia de tasas iniciales de pobreza y ausencia de bienestar muy elevadas.

En realidad, si se compara con los Países Bajos –la referencia verdaderamente importante para un análisis que combine la eficacia de la política económica y de la política social– la política social vasca no puede considerarse de forma negativa al considerar el conjunto de situaciones de ausencia de bienestar (indicador del 60%). De esta forma, si la reducción del indicador de ausencia de bienestar inicial atribuible a las políticas sociales es del 37,8% en los Países Bajos, se sitúa en el 28,9% en Euskadi, con una diferencia de sólo 8,9 puntos. Por otro lado, aunque la eficacia reductora de las tasas atribuible a la política social es menor en Euskadi que en Francia o el Reino Unido, en especial en lo relativo a las formas más graves de pobreza, lo cierto es que las diferencias en las tasas finales son pequeñas. Esta realidad debe destacarse de manera especial en el contexto del impacto diferencial de la crisis europea en los países del sur, en especial si se recuerda que los datos utilizados en la comparación son de 2012 en Euskadi y anteriores en Francia o el Reino Unido.

Tabla 68. Indicadores de pobreza relativa (60% ingreso mediano equivalente) con umbrales PPC equivalentes en Holanda, Francia, Reino Unido y España (población menor de 18 años)

	Holanda	Francia	Reino Unido	España
Renta Inicial	24,9	37,2	42,9	36,5
Renta Intermedia	24,3	35,8	42,3	34,8
Renta final	15,5	18,8	18,0	27,2
Reducción pensiones (%)	2,4	3,8	1,4	4,7
Reducción otras (%)	35,3	45,7	56,6	20,8
Reducción total (%)	37,8	49,5	58,0	25,5

Fuente: Organismo Estadístico Específico. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

Tabla 69. Indicadores de pobreza relativa en la CAPV (60% ingreso mediano equivalente) con umbrales PPC equivalentes de Holanda, Francia, Reino Unido y España (población menor de 18 años)

	Holanda	Francia	Reino Unido	España
Renta Inicial	29,2	27,5	25,8	16,8
Renta Intermedia	27,7	26,0	24,1	15,6
Renta final	20,8	19,0	16,9	9,0
Reducción pensiones (%)	5,4	5,6	6,5	7,1
Reducción otras (%)	23,5	25,2	27,9	39,2
Reducción total (%)	28,9	30,8	34,4	46,4
Dif.CAE R.inicial	4,3	-9,7	-17,1	-19,7
Dif.CAE R.intermedia	3,4	-9,8	-18,2	-19,2
Dif.CAE R.final	5,3	0,2	-1,1	-18,2

Fuente: Organismo Estadístico Específico. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

La favorable posición señalada no es una cuestión menor si se recuerda que la política de garantía de ingresos en Euskadi no se limita a la pobreza sino que, a través de las medidas AES –que llegan a un colectivo más amplio que el susceptible de acceder a la RGI– y del sistema de estímulos al empleo, se introduce también en el ámbito de las políticas orientadas al bienestar. De ahí que las comparativamente bajas tasas de pobreza grave y relativa con renta inicial que caracterizan a la CAE en materia de pobreza infantil deban dar lugar a una mayor reflexión. Esto es particularmente evidente en relación con la idea señalada previamente, en el sentido de que las reducidas tasas de pobreza infantil que la CAPV muestra se deben mucho más a una distribución relativamente igualitaria de la renta inicial (es decir, de las rentas de trabajo%), que a la capacidad redistributiva de las políticas públicas.

En ese sentido, no podría descartarse como hipótesis que el origen de la distribución más pro-igualitarista de las rentas de trabajo en Euskadi refleje, al menos en parte, los efectos indirectos a largo plazo de las políticas de protección social, sobre todo teniendo en cuenta que la base de comparación con la CAE corresponde a 2012 (frente a datos de renta en realidad del 2010 en los otros países objeto de comparación). No puede así olvidarse que 2012 es un año marcado por unas tasas de desempleo ya claramente superiores en Euskadi respecto a la media de los países más avanzados en Europa, en particular entre las personas jóvenes. Al respecto debe recordarse que no se valoran en el informe los resultados comparados de las políticas a largo plazo. Y los datos que aquí se presentan pueden reflejar esos efectos positivos de los programas de protección a largo plazo en Euskadi (en contraposición con una política social en Francia o Reino Unido que reduce la pobreza pero no la previene de forma estructural).

La hipótesis de un efecto particularmente positivo de la política vasca de garantía de ingresos podría sustentarse en los datos del siguiente cuadro que compara la posición de la población vasca menor de 18 años en 2011 con la de los países objetos de comparación específica en este informe en relación al sistema de indicadores de privación establecido en Europa.

Tabla 70. Carencias en el sistema de indicadores de privación. < 18 años

Carencias	España	Francia	Países Bajos	Reino Unido	CAE
	2011	2011	2011	2011	EV 2011
0	50,2	52,4	70,4	44,3	74,6
1	17,1	16,0	13,7	16,0	12,7
2	19,6	15,8	8,6	19,6	3,5
3	8,9	8,8	4,4	12,9	4,1
4 o más	4,2	7,0	2,9	7,1	5,1
1 o menos carencias	67,3	68,4	84,1	60,3	87,3
3 o más carencias	13,1	15,8	7,3	20,0	9,2

Nota: No se facilitan los datos de la EPDS 2012 porque la aplicación del sistema europeo de indicadores de privación se hace de forma más rígida en la EPDS (por ejemplo, mientras en Europa la carencia de un coche sólo se da en ausencia de cualquier tipo de vehículo, en Euskadi se considera carencia cuando ese vehículo tiene más de 10 años, siempre que en ambos casos la carencia se vincule a problemas de tipo económico). Fuente: OEE

En el contexto de los territorios objeto de comparación, se observa en el mencionado cuadro que Euskadi es el territorio que destaca por un mayor porcentaje de menores de 18 años en hogares en mejor posición, afectados a lo sumo por una privación: 87,3% por 84,1% en los Países Bajos, cifras de 67-68% en España y Francia y un mínimo del 60,3% en el Reino Unido. Ciertamente, esta realidad es compatible con diferencias más reducidas en la proporción de menores con 3 o más carencias y con una posición menos favorable respecto a los Países Bajos (9,2% de carencias en la CAE frente a 7,3% en Holanda). Pero la imagen no deja de ser favorable en ese contexto europeo, en particular por el mayor impacto de la crisis en el empleo en la CAE. La cuestión es relevante y afecta a algunas de los puntos actuales del debate, por ejemplo el relativo a la opción británica por la política de servicios, entendida en términos contrapuestos al gasto en garantía de ingresos.

La cuestión de fondo –respecto a la que resultaría necesaria una mayor profundización– es que los buenos resultados de Euskadi podrían ser una consecuencia de su opción específica por una cierta forma de aplicación del modelo del Estado inversor en los últimos 20 años, sustentada en un papel protagonista de la política de garantía de ingresos.

5. UNA VISIÓN CUALITATIVA RESPECTO AL IMPACTO DE LA POBREZA INFANTIL EN EUSKADI

5.1. Introducción y metodología

Este capítulo ofrece los resultados del análisis llevado a cabo con el fin de conocer la visión que diferentes agentes –familias en situación de pobreza, profesionales que trabajan con estas familias y los niños y niñas de la población general– tienen sobre el fenómeno de la pobreza infantil. Como se ha señalado en la introducción, frente a la aproximación cuantitativa del capítulo anterior, la información que se recoge en el presente capítulo se apoya en una metodología de carácter cualitativo. Este enfoque es cada vez más habitual en el ámbito de los estudios sobre pobreza –y, más concretamente, sobre pobreza infantil– y puede considerarse especialmente indicado para captar la percepción de los diferentes agentes en torno al impacto de la pobreza en las condiciones de vida de la población infantil, las causas y los factores de riesgo que subyacen a este fenómeno o la adecuación de las políticas puestas en marcha para su prevención, contención y/o erradicación.

Al objeto de contextualizar la opción por la metodología utilizada, en la primera parte de este capítulo se presenta una revisión de las investigaciones sobre pobreza infantil que han utilizado técnicas de recogida de datos de tipo cualitativo. La revisión realizada ha servido, por una parte,

para definir la metodología utilizada en el marco de este informe y, sobre todo, para poner de manifiesto el creciente recurso a este tipo de metodologías por parte de instituciones académicas y organismos públicos de muy diversos países, en la medida en que permite recoger la visión de todos los agentes afectados por estas situaciones, incluyendo la visión de los propios niños y niñas que viven en una situación de pobreza.

Junto a esa revisión bibliográfica, este primer punto describe la metodología empleada para la recogida de información, que se basa en la realización de entrevistas individuales con familias en situación de pobreza y en la realización de grupos de discusión con niños y niñas de la población general y personas expertas y/o profesionales que trabajan en contacto con esta población. Una vez descrita la metodología utilizada para la recogida de la información, se señalan los principales resultados obtenidos tanto en las entrevistas con las familias como en los grupos de discusión realizados, agrupando la información en función de los diversos ejes temáticos abordados (impacto de las situaciones de pobreza en las condiciones de vida de la población infantil, causas y factores de riesgo, valoración de las políticas, etc.).

Es importante señalar que la información que se recoge en este capítulo proviene de los testimonios y las opiniones expresadas por más de un centenar de personas, incluyendo los profesionales y expertos participantes en los grupos de discusión, los padres, madres y niños/as entrevistados/as, y el alumnado participante en los grupos de discusión realizados en centros escolares. El equipo redactor del estudio, así como la Dirección de Política Familiar y Comunitaria del Gobierno Vasco, quieren agradecer muy sinceramente el esfuerzo realizado por estas personas y su colaboración en el desarrollo de este trabajo.

5.1.1. El valor de los enfoques cualitativos en la investigación sobre pobreza infantil

Tradicionalmente, la perspectiva que más se ha utilizado en los estudios internacionales sobre la pobreza es la cuantitativa, basada en el principio de que la realidad social se puede medir de forma objetiva y a través de indicadores de carácter fundamentalmente numérico⁹⁷ (Mateo, 2002). Pese a ello, es también cierto que –a partir de la tradición antropológica y etnográfica desarrollada sobre todo a partir de los años 70–, las metodologías cualitativas han ido adquiriendo en los últimos años un protagonismo cada vez mayor en el ámbito de las ciencias sociales y, más concretamente, en el estudio de la pobreza y la exclusión.

⁹⁷ Si bien es cierto que algunas de las estadísticas que se realizan en el ámbito de la medición de la pobreza y las desigualdades, como la propia EPDS, incorporan indicadores basados en la percepción subjetiva de la población en relación a estas cuestiones.

En el ámbito de la pobreza, el uso de los métodos de investigación cualitativa parte de la necesidad de incorporar la visión y el conocimiento de las personas en situación de pobreza, o de quienes trabajan en contacto directo con ellos, a la investigación que se realiza en relación a esta cuestión. La utilización de estos métodos se basa por tanto en la necesidad de obtener información de mayor calidad, en el derecho de las personas en situación de pobreza a expresar su visión de la situación y en la necesidad de ampliar los canales que permiten que estas personas puedan influir en la definición de las políticas públicas contra la pobreza, a partir de la idea de que las personas que tienen una experiencia real en relación a la pobreza deben disponer de un mayor control e influencia en la investigación que se realiza al respecto (Bennet y Roberts, 2004). En lo que se refiere a la pobreza infantil, el empleo de la metodología cualitativa permite entender, según sus defensores, cómo se produce, cómo se adquiere y cómo se interpreta la condición de niño/a pobre, así como distinguir la percepción y las implicaciones específicas que la pobreza tiene sobre la población infantil, diferenciándola de la población adulta (Mateo, 2002).

Sean cuales sean las razones que llevan a optar por el uso de perspectivas cualitativas –como complemento, en cualquier caso, de las cuantitativas–, resulta evidente que la investigación cualitativa con familias en situación de pobreza ha experimentado en los últimos años un importante crecimiento. Ello se debe sin duda, entre otras razones, a que esta perspectiva proporciona una dimensión social y relacional esencial para entender el impacto y los efectos de la pobreza de las personas, niños/as y adultos, en sus vidas (Ridge, 2009).

La perspectiva cualitativa se ha utilizado en los últimos años de forma frecuente, tanto a nivel del Estado español y de la CAPV como en otros países, para analizar la cuestión de la pobreza infantil y, en general, las condiciones de vida y el bienestar de la población infantil y/o adolescente. En ese sentido, es interesante destacar un estudio realizado por el Observatorio de Infancia y Adolescencia del Gobierno Vasco para analizar las necesidades y demandas de la infancia y la adolescencia en la Comunidad Autónoma Vasca (Gobierno Vasco, 2010⁹⁸). En el ámbito español destaca un estudio realizado a instancias de UNICEF (Bello et al., 2011) que analiza la

⁹⁸ Se trata de una investigación exploratoria de carácter descriptivo, cuya técnica de recogida de datos fueron los grupos de discusión con niños/as y adolescentes, así como con profesionales. La selección de la muestra, que no buscaba la significación estadística, corrió a cargo de los profesionales de 14 centros educativos de la CAPV de los tres territorios históricos y los mecanismos empleados en la selección del alumnado variaron según el tipo de centro (sorteo aleatorio o selección de informantes clave). La muestra total objeto de estudio se compuso de total de 369 personas, de los que 194 fueron alumnos y alumnas, 84 profesores/as y 91 madres y padres. En relación a las técnicas de recogida de datos, se realizaron un total de 16 grupos de discusión con alumnado de primaria y secundaria con el objeto de recoger información sobre su propia situación, necesidades y demandas. En el caso de las personas adultas, se utilizó la metodología del World Café en ocho grupos de discusión con profesores/as y otros tantos grupos con padres y madres pertenecientes a Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos/as (AMPAS). Estos grupos con adultos buscaban, por un lado, complementar el análisis de la situación y demandas del colectivo niños/as y jóvenes objeto de estudio y, por otra parte, recoger información sobre la situación y necesidades de los niños y niñas de 0 a 6 años, que no fueron consultados directamente.

evolución, el impacto y las percepciones de las políticas públicas en relación a la infancia en España. En la tercera y última parte de ese trabajo se recogen y analizan las percepciones, reflexiones y valoraciones de algunos niños y niñas que reciben diferentes tipos de prestaciones y ayudas públicas, y de algunos padres o tutores, que facilitan información valiosa sobre los diferentes contextos en el que se reciben estas ayudas y cómo estas inciden o impactan sobre su bienestar. La utilización de metodología cualitativa empleada en este trabajo, entrevistas semi-estructuradas a niños y niñas y sus padres y madres, permite profundizar en las experiencias familiares e infantiles y ver cómo se interpretan y representan los efectos de las políticas públicas, privilegiando el punto de vista las personas afectadas.

A escala internacional, puede decirse que la investigación cualitativa en relación a la pobreza infantil ha experimentado en los últimos años un amplio desarrollo, centrándose muchos de estos trabajos, desde el punto de vista metodológico, en la realización de entrevistas individuales en profundidad con niños y niñas. Cabe destacar en ese sentido el trabajo de Ridge (2002), que se centra en las experiencias vitales de niños en situación de pobreza y proporciona una oportunidad para comprender algunos aspectos y realidades de la pobreza infantil desde una perspectiva centrada en los niños/as⁹⁹. Cabe también citar un estudio editado por UNICEF (Van der Hoek, 2005) cuyo objetivo principal fue el explorar las experiencias personales de niños y niñas y sus estrategias de afrontamiento en un entorno social próspero (el estudio se centra en la realidad de los Países Bajos). Como en el estudio de Ridge, la información se recogió a través de entrevistas en profundidad a niños y niñas de hogares con ingresos inferiores al umbral de pobreza y a sus padres y madres. Puede igualmente destacarse un estudio británico (Hooper, 2007) que explora las experiencias de padres y niños y niñas en situación de pobreza y plantea recomendaciones sobre cómo aumentar la eficacia en la provisión de servicios a estas familias. También en este caso la metodología se basó en entrevistas a niños y progenitores, así como en la realización grupos de discusión con profesionales.

Además, a escala internacional también destacan una serie de estudios que, frente a la técnica de la entrevista individual, utilizaron grupos de discusión con menores. En primer lugar, cabe destacar un estudio realizado en Irlanda (Hogan, 2009) cuyo objetivo es conocer qué opiniones y experiencias tiene los niños y niñas que viven en situación de pobreza¹⁰⁰. En segundo lugar, puede hacerse referencia a un trabajo realizado en Gales con el objetivo de profundizar en las

⁹⁹ La metodología de este estudio empírico consistió en entrevistas en profundidad a niños/a y jóvenes que provenían de familias de bajos ingresos económicos. La selección de la muestra fue realizada por los profesionales del Departamento de Seguridad Social, Trabajo y Pensiones del Reino Unido y el principal criterio de inclusión empleado fue el que las familias fueran receptoras de la Renta de Garantía de Ingresos durante un período mínimo de seis meses.

¹⁰⁰ En esta ocasión se realizaron grupos de discusión con un número reducido de niños/as de entre 6 y 11 años y con jóvenes de entre 12 y 18 años. La muestra total se compuso de 116 niños/as y jóvenes residentes en zonas desfavorecidas que fueron seleccionados a través de diferentes servicios de atención –proyectos de actividades extraescolares, entidades sin ánimo de lucro de ámbito municipal, servicios de comida escolar de carácter gratuito, etc. –.

experiencias personales, directas e indirectas, de pobreza de niños/as y jóvenes (Crowley y Vuilliamy, 2007)¹⁰¹. Por último, destaca un estudio comparativo realizado con menores en el Reino Unido, Suecia y España, editado por UNICEF (2011) en el que se emplearon diferentes técnicas de recogida de información de tipo cualitativo. El objetivo del estudio era el de contextualizar la situación británica en relación a otros dos países –Suecia y España– seleccionados por sus altas puntuaciones en lo que se refiere a la calidad de vida y el bienestar infantil¹⁰².

Sea cual sea la fuente de datos utilizada, la cada vez mayor utilización de metodologías cualitativas en el ámbito de la pobreza infantil ha puesto de manifiesto las posibilidades de este enfoque, sobre todo en lo que se refiere al ‘empoderamiento’ de las personas pobres, en la medida en que sus opiniones y puntos de vista pueden ser no sólo recogidos, sino también difundidos y valorados (Ridge, 2009). Los defensores de este enfoque, en cualquier caso, hacen también referencia a la necesidad de extremar el rigor en el desarrollo de este tipo de investigaciones, tanto desde el punto de vista de su conceptualización como en lo que se refiere a su transmisión a la opinión pública y a las instituciones responsables de la aplicación de las políticas públicas.

A modo de resumen, en la siguiente tabla se recogen cuáles son las características principales de la metodología empleada en los estudios analizados en esta revisión de la literatura.

¹⁰¹ La muestra se compuso de un total de 100 niños/as y jóvenes de entre 5 y 16 años (con igual número de niños que de niñas) que provenían de centros educativos en los que una alta proporción de estudiantes recibían comida con carácter gratuito y de proyectos comunitarios que trabajan con menores en zonas desfavorecidas. La selección de los niños/as de entre 5 y 11 años corrió a cargo de los tutores escolares que se pusieron en contacto con los padres y madres y solicitaron su consentimiento por escrito. En el caso de los adolescentes (de entre 12 y 16 años) la captación de la muestra fue realizada por profesionales de diferentes entidades sin ánimo de lucro y de programas para jóvenes. En ambos grupos se solicitó a los profesionales que seleccionaran a grupos de menores ya consolidados de cara a facilitar el diálogo y a que se sintieran más relajados y cómodos en los grupos de discusión y así pudieran expresar libremente sus opiniones. En relación a los temas tratados en los grupos de discusión con menores, destacan la opinión sobre las condiciones necesarias para contar con una calidad de vida positiva, los efectos positivos y negativos de la pobreza (impacto, rendimiento escolar, integración social, estado de salud, sentimientos, etc.) las expectativas sobre el futuro y las propuestas de mejora para erradicar la pobreza infantil.

¹⁰² La metodología empleada en este estudio consistió en el análisis de 24 estudios de casos de familias, 36 grupos de discusión con niños/as de entre 8 y 13 años y 12 entrevistas individuales a menores. Los profesionales de los centros educativos (privados, concertados y públicos) del ámbito rural y urbano fueron los encargados de la selección de los menores y sus familias. En la medida de lo posible, se intentó alcanzar representatividad en los diversos niveles de pobreza, diversidad geográfica, estructuras familiares, procedencia étnica, edad de los niños y niñas y situación laboral de los padres/madres. En los tres países objeto de estudio –Reino Unido, Suecia y España– se realizaron diferentes grupos de discusión con niños/as con discapacidad, con necesidades educativas especiales y con menores procedentes de familias de minorías étnicas.

Tabla 71. Cuadro resumen de diferentes estudios con metodología cualitativa

Referencia	Técnicas de recogida de datos	Responsables de la selección de la muestra	Muestra	Características de la muestra
Observatorio de Infancia y Adolescencia (2010). Aproximación a las necesidades y demandas de la infancia y la adolescencia en la CAPV.	<ul style="list-style-type: none"> Grupos de discusión con: <ul style="list-style-type: none"> Alumnos/as por grupos de edad: <ul style="list-style-type: none"> 6-9 años. 9-12 años. 14-16 años. Padres y madres. Profesores. 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionales de centros educativos seleccionan al alumnado por: <ul style="list-style-type: none"> Sorteo aleatorio. Ser niños/as con gran predisposición a hablar. 	<ul style="list-style-type: none"> 194 niños y niñas. 84 profesores. 91 padres y madres. A los padres también se les pregunta por los niños/as de 0-6 años que no son consultados directamente. 	<ul style="list-style-type: none"> Niños y niñas que proceden de los tres territorios históricos. No estadísticamente representativa. Grupos de discusión en función de la edad de los niños y niñas: <ul style="list-style-type: none"> 6-9 años. 9-12 años. 14-16 años.
Bello, A. et al. (coords.). Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones. Propuestas para la reflexión. UNICEF, 2011.	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas semi-estructuradas: <ul style="list-style-type: none"> Niños y niñas. Padres y madres. 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionales de los Servicios Sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> 11 casos (17 entrevistas) a niños y niñas. 6 personas adultas: <ul style="list-style-type: none"> 3 madres. 1 padre. 1 abuela responsable de la tutela. 1 responsable de la guarda de un menor no acompañado. 	<ul style="list-style-type: none"> Niños y niñas entrevistados se corresponden a alguna de las siguientes categorías: <ul style="list-style-type: none"> En situación de pobreza. Con prestación por discapacidad. Con prestación por familia numerosa. Con prestación por orfandad. En régimen de protección. Inmigrante no acompañado.
Van der Hoek, T. Through children's eyes. An initial study of children's personal experiences and coping strategies growing up poor in an affluent Netherlands. UNICEF, 2005.	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas semi-estructuradas: <ul style="list-style-type: none"> Niños y niñas. Padres y madres. 	<ul style="list-style-type: none"> Trabajadores sociales de referencia de las familias. 	<ul style="list-style-type: none"> 63 niños y niñas de entre 6-16 años que se subdividen en: <ul style="list-style-type: none"> 6-11 años: 28 niños/as. 12-16 años: 35 adolescentes. 65 padres y madres. 	<ul style="list-style-type: none"> Homogénea en: <ul style="list-style-type: none"> Edad de los menores. Género de los menores. Procedencia de ciudades de diferentes tamaños. De diferentes procedencias étnicas. Con ingresos familiares no superiores al 105% del mínimo holandés. Con un hijo/a de entre 6-16 años.
Hooper, C.A. (2007) Living with hardship 24/7: The diverse experiences of families in poverty in England.	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas semi-estructuradas: <ul style="list-style-type: none"> Niños y niñas. Padres y madres. Grupos de discusión con profesionales: <ul style="list-style-type: none"> Trabajadores sociales. Profesionales de apoyo de las familias. Profesores. Visitadores sanitarios a domicilio. 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionales de: <ul style="list-style-type: none"> Servicios Sociales. Organizaciones voluntarias. Centros educativos. 	<ul style="list-style-type: none"> 70 familias que provienen de diferentes entornos: <ul style="list-style-type: none"> Barrios desfavorecidos: 32 familias. Zonas acomodadas: 38 familias. 	<ul style="list-style-type: none"> De barrios empobrecidos y de zonas acomodadas. No se incluyen casos de familias con problemas de maltrato y/o abandono infantil. Con diferentes niveles de intervención por parte de los servicios sociales públicos y entidades sin ánimo de lucro. De diferentes minorías étnicas.

Referencia	Técnicas de recogida de datos	Responsables de la selección de la muestra	Muestra	Características de la muestra
Horgan, G. (2009) Speaking out against poverty: voices of children living in disadvantaged areas.	<ul style="list-style-type: none"> Grupos de discusión con niños y niñas: <ul style="list-style-type: none"> o 6-11 años. o 12-18 años. 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionales de: <ul style="list-style-type: none"> o Proyectos de actividades extraescolares. o Entidades sin ánimo de lucro de ámbito municipal. o Servicios de comida gratuitos. 	<ul style="list-style-type: none"> 116 niños y niñas de entre 6-18 años. 	<ul style="list-style-type: none"> Niños en situación de pobreza. Grupos de discusión en función de la edad de los niños y niñas: <ul style="list-style-type: none"> o 6-11 años. o 12-18 años.
Crowley, A. and Vulliamy, C. (2007) Listen Up! Children and Young People Talk: About poverty.	<ul style="list-style-type: none"> Grupos de discusión con niños y niñas <ul style="list-style-type: none"> o 5-11 años. o 12-16 años. 	<ul style="list-style-type: none"> Para el grupo de menores de 5-11 años: <ul style="list-style-type: none"> o Tutores escolares. Para el grupo de adolescentes (12-16 años) los profesionales encargados de la selección provenían de: <ul style="list-style-type: none"> o Entidades sin ánimo de lucro. o Programas para jóvenes. 	<ul style="list-style-type: none"> 100 niños/as y jóvenes de entre 5-16 años. 	<ul style="list-style-type: none"> Los menores seleccionados provienen de centros educativos con alta proporción de estudiantes que reciben comida de carácter gratuito, y de proyectos comunitarios que trabajan con menores en zonas desfavorecidas. Se seleccionaron grupos previamente establecidos (son amigos/as o conocidos que comparten algún tipo de actividad).
Ipsos MORI Social Research Institute & Nairn, A. Children's Well-being in UK, Sweden and Spain: The Role of Inequality and Materialism. A qualitative study. UNICEF, 2011.	<ul style="list-style-type: none"> Estudios de casos. Grupos de discusión con niños y niñas. Entrevistas individuales a niños y niñas. 		<ul style="list-style-type: none"> 24 estudios de casos. 36 grupos de discusión con niños y niñas. 12 entrevistas individuales a niños y niñas. 	<ul style="list-style-type: none"> Muestra no estadísticamente representativa. En la medida de lo posible se buscaron casos de niños similares en distintas variables: <ul style="list-style-type: none"> o Niveles de pobreza. o Diversidad geográfica. o Estructura familiar. o Procedencia étnica. o Edad de los niños y niñas. o Situación laboral de los padres/madres. Los niños provienen de Reino Unido, Suecia y España. En cada país hubo un grupo de discusión para los siguientes tipos de niños y niñas con discapacidad, con necesidades educativas especiales y procedentes de familias de minorías étnicas.
Ridge, T. (2002). Childhood poverty and social exclusion. From a child's perspective. London: The policy Press.	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas en profundidad a niños y jóvenes. 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionales del Departamento de Seguridad Social, Trabajo y Pensiones del Reino Unido. 	<ul style="list-style-type: none"> 40 niños y niñas de entre 10 y 17 años que provienen de: <ul style="list-style-type: none"> o 20 familias monoparentales: <ul style="list-style-type: none"> - 10 del entorno rural. - 10 del entorno urbano. o 20 familias biparentales: <ul style="list-style-type: none"> - 10 del entorno rural. - 10 del entorno urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> Menores proceden de familias con bajos ingresos económicos: <ul style="list-style-type: none"> o Perceptores de la Renta de Garantía de Ingresos durante un período mínimo de seis meses. No proceden de minorías étnicas. Muestra homogénea en género: <ul style="list-style-type: none"> o 19 niñas. o 21 niños.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación consultada.

5.1.2. Diseño de la metodología utilizada en el estudio

El diseño de la metodología empleada en este estudio se ha basado en el análisis de los trabajos revisados en el punto anterior. Desde ese punto de vista, se optó desde un primer momento por emplear dos aproximaciones fundamentales: a) las entrevistas en profundidad con familias en situación o riesgo de pobreza, incluyendo a los niños/as de la unidad familiar; y b) los grupos de discusión con expertos y profesionales, así como con niños/as de la población escolar (no necesariamente en situación de pobreza), al objeto de poder pulsar la percepción del conjunto de la población infantil en relación a esta cuestión.

Así, se realizaron en primer lugar un total de veinte entrevistas en profundidad, en las que se entrevistó a otras tantas familias, entrevistando, en cada una de ellas, a uno de los adultos, – padre o madre– y a un menor de entre 8 y 16 años. En lo que se refiere a los grupos de discusión se llevaron a cabo, por una parte, tres grupos de discusión con personas expertas y profesionales, uno en cada Territorio Histórico, en los que participaron un total 40 profesionales que trabajan con familias (padres/madres y niños/as) en situación de pobreza y/o que conocen de cerca la situación de estas familias y las políticas de intervención. Además, se llevaron a cabo dos grupos de discusión con niños y niñas de la población general. En uno de los grupos participaron diez niños y niñas de edades comprendidas entre los 10 y 12 años en una escuela pública de educación primaria de Sestao y en el segundo grupo participaron un total de 14 adolescentes de entre 12 y 16 años de un instituto público de educación secundaria de Vitoria-Gasteiz.

Se resume a continuación el diseño metodológico de cada una de las aproximaciones empleadas:

a) Entrevistas individuales a niños/as y familias

Como se ha señalado, en el marco de este estudio se han realizado un total de 20 entrevistas semi-estructuradas en profundidad a familias que se encontraba en situación de pobreza, identificando como tal la percepción de la Renta de Garantía de Ingresos. El equipo investigador entrevistó a un niño/a de la unidad familiar y a uno de los progenitores que convivía en el domicilio familiar. La selección de las personas candidatas a participar en el estudio se realizó por parte del Servicio Vasco de Empleo / Lanbide en base a los siguientes criterios de inclusión:

- Ser perceptoras de la Renta de Garantía de Ingresos en la actualidad y/o haberlo sido durante al menos los últimos seis meses¹⁰³.
- Tener, al menos, un hijo/a de entre 8 y 16 años
- Ofrecerse de forma voluntaria a participar en la investigación y dar su autorización para que sus hijos/as fueran entrevistados. En este sentido, todos los participantes firmaron un consentimiento informado y autorizaron la grabación en audio de la entrevista del adulto y del menor.

Desde el Servicio Vasco de Empleo / Lanbide se envió a una carta de invitación a participar en el estudio a un total de 500 familias seleccionadas aleatoriamente del total de familias que cumplían con los criterios de inclusión. De este conjunto de familias, un total de 105 personas se pusieron en contacto por teléfono con el equipo investigador para mostrar su interés en participar en este estudio. El equipo investigador seleccionó una sub-muestra de 20 familias, procurando elegir a familias residentes en los tres territorios históricos de la CAPV. En la mayoría de los casos, el equipo investigador se desplazó al domicilio familiar, donde tuvieron lugar las entrevistas individuales. En todos los casos, dos miembros del equipo investigador acudieron a las citas en el horario escogido por las familias y tanto el adulto (padre o madre) como el niño/a fueron entrevistados por separado por uno de los miembros del equipo investigador. Como muestra de agradecimiento, se entregó a todas las familias que fueran entrevistadas una tarjeta de regalo, por importe de 60 euros, para la realización de compras en una cadena de hipermercados.

El objetivo de estas entrevistas individuales semi-estructuradas –que tuvieron una media de una hora de duración– fue el de conocer la visión de las propias familias sobre el impacto de la pobreza y la desigualdad en la vida cotidiana de los niños y niñas, las causas que la generan y las medidas para paliarla. En concreto, en el caso de los adultos los ámbitos que se exploraron en las entrevistas fueron los siguientes:

- Actividades de ocio y tiempo libre;

¹⁰³ Es importante señalar que el hecho de ser receptor de la RGI no equivale, técnicamente, a vivir bajo el umbral de pobreza, ya que la prestación puede efectivamente hacer que los ingresos familiares superen ese umbral. Con todo, cabe pensar que todas las familias entrevistadas se encuentran en una situación de pobreza antes de la percepción de prestaciones. En cualquier caso, no debe olvidarse que la característica común a las 20 familias entrevistadas, dada la estrategia de selección utilizada, es el hecho de estar o haber estado en contacto con el sistema vasco de rentas mínimas.

- Vivienda y entorno;
- Educación de los menores: satisfacción con el centro escolar, rendimiento académico, relaciones escolares;
- Valoración de los profesionales y relaciones con iguales;
- Familia: situación laboral y económica y relaciones familiares.
- Economía familiar: impacto de las carencias económicas.
- Políticas públicas.

En el caso de los niños y niñas, el cuestionario empleado en este trabajo se basa en gran parte en un estudio previo publicado por UNICEF (2011) en relación a las políticas públicas y la infancia en España. En concreto, el grueso de las preguntas está recogido del *Estudio etnográfico sobre percepciones y vivencia de beneficiarios de prestaciones y/o servicios públicos para la infancia en España*, de B. Leyra. Es importante tener cuenta que, con el fin de no inducir de forma artificial las reflexiones de los niños/as, en el cuestionario infantil no se hacía ninguna alusión específica a la pobreza; se intentó, por el contrario, que las experiencias relacionadas con la vivencia de la pobreza emergieran de forma natural durante la conversación, que se centraba en los aspectos básicos de su vida cotidiana. Es también importante destacar que de la entrevista con los niños y niñas no se perseguía obtener datos concretos individuales sobre su situación, sino que se les preguntaba sobre sus hábitos y experiencias cotidianas, a partir lógicamente de su realidad y de sus historias de vida.

En relación a las características de las veinte familias entrevistadas, tal y como se ha recogido anteriormente, no se trata un grupo representativo de la población pobre, sino de un muestra de conveniencia que cumple los criterios de inclusión descritos en el apartado de metodología. En la siguiente tabla se recogen, a grandes rasgos, las características generales de estas familias.

Tabla 72 Características principales de las 20 familias entrevistadas

Adulto entrevistado		Estructura familiar/convivencial ¹⁰⁴	Residencia	Situación laboral ¹⁰⁵ y condiciones de trabajo	Vivienda	Vehículo propio	Origen ¹⁰⁶	Ayudas ¹⁰⁷
N.º	Nombre y edad							
1	Virginia (38 años)	- Unidad doméstica nuclear ¹⁰⁸ : o Madre. o Padre. o Una hija de 14 años.	Bilbao	En paro de larga duración tanto la madre como el padre. La madre trabajaba en limpieza; el padre, en la construcción.	- En régimen de alquiler.	Sí	Inmigrante (Europa del Este), diez años en España	- RGI. - PCV.
2	Elena (31 años)	- Unidad doméstica monoparental (encabezada por una mujer): o Madre. o Una hija de 9 años. - Corresidentes: o Propietaria del piso.	Bilbao	En paro. Trabajaba en comercio y hostelería.	- En régimen de alquiler. La vivienda es propiedad de la compañera de piso, a la que pagan una renta.	Sí	Autóctono	- RGI. - PCV. - Beca de comedor. - Material escolar (a través del centro escolar). - Ayuda informal (alojamiento y ropa).
3	Claudia (38 años)	- Unidad doméstica monoparental (encabezada por una mujer), antes era reconstitui-	Bilbao	En paro de larga duración. Trabajaba en servicio doméstico y limpieza.	- En régimen de alquiler. - Posible pobreza energética ¹¹⁰ .	No	Inmigrante (Latinoamericana), doce años en	- RGI. - PCV. - Prestación por discapacidad.

¹⁰⁴ Para describir la forma de convivencia de las familias, se ha juzgado oportuno distinguir entre 'unidad doméstica' como unidad de ingresos y gastos, y 'corresidentes', como personas que residen con la unidad doméstica, pero gestionan su economía de manera autónoma respecto a aquella. A la hora de definir parentescos, se ha tomado a los menores como miembro de referencia. La persona entrevistada aparece la primera de la lista.

¹⁰⁵ Se describe como 'en paro' la situación de personas que llevan en desempleo un tiempo inferior a un año y como 'en paro de larga duración' las que llevan en desempleo más de un año.

¹⁰⁶ Por 'inmigrante' se entiende aquí a la persona nacida en un país extracomunitario y por 'no inmigrante', a la nacida en España (se desconsideran, pues, las migraciones internas). No se ha preguntado específicamente por la nacionalidad, pero sólo una de las personas que aparecen como 'inmigrantes' ha señalado que posee la nacionalidad española. Por razones de confidencialidad, se ha optado por indicar el origen de las personas 'inmigrantes' mediante grandes áreas geográficas, en vez de situarlas en un país concreto.

¹⁰⁷ En esta columna se recogen las ayudas periódicas que estas familias reciben a día de hoy y las ayudas puntuales que han recibido recientemente, ya sean económicas o en especie (no se contabilizan, por tanto, las numerosas solicitudes de becas de comedor pendientes de resolución). RGI: renta de garantía de ingresos. PCV: prestación complementaria de vivienda. AES: ayuda de emergencia social. Ayuda informal: la facilitada por amistades o vecindario (salvo parientes ajenos al núcleo familiar). Ayuda familiar: la facilitada por parientes ajenos al núcleo familiar. Alojamiento: alquileres económicos (sea en pisos compartidos o no). Cuidado: existencia de terceras personas (parientes ajenos al núcleo familiar o compañeros/as de piso, principalmente) que facilitan apoyo en la crianza de menores o la atención a adultos con dependencia.

¹⁰⁸ Se entiende por unidad doméstica nuclear aquella compuesta por progenitores (madres y padres) y sus hijos.

¹⁰⁹ Se entiende por unidad doméstica reconstituida aquella formada por segundas uniones por motivos de separación anterior o viudedad.

Adulto entrevistado		Estructura familiar/convivencial ¹⁰⁴	Residencia	Situación laboral ¹⁰⁵ y condiciones de trabajo	Vivienda	Vehículo propio	Origen ¹⁰⁶	Ayudas ¹⁰⁷
N.º	Nombre y edad							
		da ¹⁰⁹ : <ul style="list-style-type: none"> o Madre. o Una hija de 15 años. o Un hijo de 6 años. (Los hijos son de padres distintos). (El hijo tiene una discapacidad física grave).			- Barrio percibido como inseguro.		España	dad. - Pensión alimenticia (hijo). - Beca de comedor.
4	Begoña (62 años)	- Unidad doméstica monoparental (encabezada por una mujer), antes era reconstituida: <ul style="list-style-type: none"> o Madre. o Un hijo mayor de edad (ha vuelto a casa por motivos económicos). o Una hija de 16 años. (La hija es huérfana de padre y cuando éste vivía, las visitas se realizaban por decisión judicial, en un punto de encuentro). (La madre tiene otros 2 hijos, mayores de edad, de otro padre que ya se han emancipado).	Bilbao	En paro de larga duración. Trabaja en limpieza (economía sumergida).	- En propiedad, con préstamo hipotecario.	No	Autóctono	- RGI. - PCV. - AES. - Pensión de orfandad (hija). - Bonobús social. - Ayuda familiar (dinero y alimentos). - Ayuda informal (ropa).
5	Susana (36 años)	- Unidad doméstica nuclear: <ul style="list-style-type: none"> o Madre. o Padre. o Un hijo de 12 años. o Un hijo de 5 años. o Un hijo de 3 años. (Están esperando el cuarto hijo para principios de 2013).	Donostia	La madre está en paro de larga duración y el padre está en paro. La madre trabajaba en hostelería y limpieza; el padre, en hostelería.	- En propiedad. Es una vivienda de protección oficial y el préstamo hipotecario está a nombre de un hermano, porque cuando se les concedió la vivienda ninguno de los dos tenía una nómina. - Posible pobreza ener-	Sí	Inmigrante (Latinoamericana), diez años en España	- Prestación por desempleo. - Subsidio de desempleo. - Banco de alimentos. - Ayuda económica puntual (ONG). - Ayuda familiar (dinero).

¹¹⁰ Dificultades para mantener la casa a una temperatura adecuada (cfr. Jiménez Herrero, 2012).

Adulto entrevistado		Estructura familiar/convivencial ¹⁰⁴	Residencia	Situación laboral ¹⁰⁵ y condiciones de trabajo	Vivienda	Vehículo propio	Origen ¹⁰⁶	Ayudas ¹⁰⁷
N.º	Nombre y edad							
6	Juan (52 años)	- Unidad doméstica nuclear: o Padre. o Madre. o Una hija de 8 años. (Tienen otra hija, de 21 años, emancipada).	Donostia	En paro de larga duración tanto el padre como la madre. El padre trabajaba en la construcción. La madre trabajaba de profesora.	- En propiedad, con préstamo hipotecario. - Posible pobreza energética.	No	Autóctono. (La madre es inmigrante de Europa del Este y lleva al menos diecisiete años en España)	- RGI. - PCV. - Programa de Recualificación Profesional (PREPARA). - Beca de material escolar. - Banco de alimentos. - Ayuda familiar (dinero y alimentos).
7	Óscar (33 años)	- Unidad doméstica ampliada/monoparental (encabezada por hombre): o Padre. o Abuela paterna. o Un hijo de 10 años. (De lunes a viernes, el menor convive con su abuela y el fin de semana, con su padre y la pareja de éste). - Corresidentes: o Un arrendatario principal (piso de la abuela).	Bilbao.	El padre, su pareja y la abuela están en paro; en el caso del padre, se trata de paro de larga duración. El padre trabajaba en hostelería y construcción (economía sumergida).	- El padre vive con su pareja. Comparten vivienda con otra inquilina. - La abuela vive en una habitación subarrendada. - Posible pobreza energética.	No	Inmigrante (Latinoamericana), cuatro años en España	- Banco de alimentos (abuela).
8	Matilde (44 años)	- Unidad doméstica monoparental (encabezada por una mujer): o Madre. o Una hija de 19 años. o Un hijo de 17 años con problemas graves de conducta. o Una hija de 15 años.	Bilbao	Trabaja por cuenta ajena, en la atención a personas mayores, con contratos mensuales a tiempo parcial.	- En régimen de alquiler.	No	Inmigrante (Latinoamericana), doce años en España	- RGI. - PCV. - Bonobús social. - Ropero. - Ayuda informal (dinero).
9	Débora (32 años)	- Unidad doméstica monoparental (encabezada por una mujer):	Donostia	Trabaja por cuenta ajena en servicio doméstico, a tiempo	- En régimen de alquiler.	No	Inmigrante (Latinoamericana), siete	- RGI. - PCV. - Bonobús social.

Adulto entrevistado		Estructura familiar/convivencial ¹⁰⁴	Residencia	Situación laboral ¹⁰⁵ y condiciones de trabajo	Vivienda	Vehículo propio	Origen ¹⁰⁶	Ayudas ¹⁰⁷
N.º	Nombre y edad							
		<ul style="list-style-type: none"> ○ Madre. ○ Un hijo de 12 años. (El padre biológico falleció hace dos años y tenía otra familia en su país de origen).		completo (su jornada laboral es de 12 horas, de 8'00 h. a 20'00 h.)			años en España	- Banco de alimentos.
10	Irene (44 años)	- Unidad doméstica monoparental (encabezada por una mujer): <ul style="list-style-type: none"> ○ Madre. ○ Una hija de 9 años. - Corresidentes: <ul style="list-style-type: none"> ○ Un tío adulto. ○ Un tío adulto. (Los tíos no colaboran económicamente en los gastos de la madre y la niña, por lo que no se ha considerado familia ampliada). (La madre ha denunciado a sus hermanos por maltrato).	Bilbao	En paro de larga duración. Trabajaba como auxiliar de clínica y monitora de comedor.	<ul style="list-style-type: none"> - En propiedad (es la casa familiar, se desconoce la persona titular). - Piso pequeño (50 m²). 	No	Autóctono	<ul style="list-style-type: none"> - RGI. - Pensión alimenticia. - Bonobús social.
11	Amalia (51 años)	- Unidad doméstica nuclear: <ul style="list-style-type: none"> ○ Madre. ○ Padre. ○ Un hijo de 33 años. ○ Una hija de 18 años. ○ Una hija de 12 años. (Tienen otros tres hijos, mayores de edad, que están emancipados y viven cerca del domicilio. Un séptimo hijo vive en el país de origen). (Un nieto de 6 años pasa todas las tardes en la casa).	Bilbao	La madre trabaja a jornada parcial repartiendo publicidad. El resto de adultos de la unidad doméstica están en paro de larga duración. El padre trabajaba en una empresa de venta y reparación de vehículos industriales.	<ul style="list-style-type: none"> - En régimen de propiedad, con préstamo hipotecario. - Posible pobreza energética. 	Sí	Inmigrante (Latinoamericana), once años en España	<ul style="list-style-type: none"> - RGI. - Prestación por desempleo (padre). - Subsidio de desempleo (hijo). - Bonobús social. - Ayuda familiar (dinero, comida, cuidado).

Adulto entrevistado		Estructura familiar/convivencial ¹⁰⁴	Residencia	Situación laboral ¹⁰⁵ y condiciones de trabajo	Vivienda	Vehículo propio	Origen ¹⁰⁶	Ayudas ¹⁰⁷
N.º	Nombre y edad							
12	Clara (47 años)	- Unidad doméstica ampliada: o Madre. o Padre. o Abuela materna. o Un hijo de 15 años. o Una hija de 13 años.	Bilbao	La madre trabaja por cuenta ajena en una jornada reducida de seis horas en un trabajo de baja cualificación. El padre está en paro de larga duración y la abuela es pensionista.	- En régimen de propiedad, con préstamo hipotecario. La casa está a nombre de la abuela materna, que asume los costes relativos a la vivienda.	Sí	Autóctono	- RGI. - Pensión de viudedad (abuela).
13	Yago (52 años)	- Unidad doméstica nuclear: o Padre. o Madre. o Un hijo de 11 años. o Un hijo de 5 años. o Un hijo de 4 años. o Un hijo de 3 años.	Vitoria-Gasteiz	El padre está en desempleo de larga duración y trabajaba en la construcción. La madre es ama de casa.	- En régimen de alquiler social.	Sí	Inmigrante (Magreb), nueve años en España	- RGI. - AES. - Beca de material escolar. - Banco de alimentos. - Ayuda informal (ropa).
14	Adela (39 años)	- Unidad doméstica nuclear: o Madre. o Padre. o Un hijo de 21 años. o Un hijo de 16 años. (El hijo mayor tiene una enfermedad mental grave)	Vitoria-Gasteiz	En paro de larga duración tanto la madre como el padre. La madre trabajaba como limpiadora; el padre, como conductor.	- En régimen de alquiler.	Sí	Autóctono (etnia gitana)	- RGI. - PCV. - Prestación por discapacidad (hijo mayor). - Banco de alimentos. - Ayuda familiar (dinero, comida).
15	Maribel (46 años)	- Unidad doméstica monoparental (encabezada por una mujer), antes era reconstituida: o Madre. o Un hijo de 16 años. o Una hija de 8 años. (Los hijos son de padres diferentes).	Donostia	En paro de larga duración. Trabaja de limpiadora una hora a la semana (economía sumergida).	- En propiedad, a nombre de la abuela materna, que reside en un centro de personas mayores por encontrarse en situación de gran dependencia.	No	Autóctono	- RGI. - Beca de material escolar. - Ayuda familiar (ropa).
16	Izaskun (48 años)	- Unidad doméstica monoparental (encabezada por una mujer): o Madre.	Donostia	Autónoma, trabajos esporádicos.	- En régimen de alquiler. La vivienda es de los abuelos maternos, que en el mismo edificio.	Sí	Autóctono	- RGI. - Pensión alimenticia. - Bonobús social. - Beca de material escolar.

Adulto entrevistado		Estructura familiar/convivencial ¹⁰⁴	Residencia	Situación laboral ¹⁰⁵ y condiciones de trabajo	Vivienda	Vehículo propio	Origen ¹⁰⁶	Ayudas ¹⁰⁷
N.º	Nombre y edad							
		<ul style="list-style-type: none"> ○ Un hijo de 14 años. 						- Ayuda familiar (alojamiento, cuidado).
17	Yasmina (32 años)	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad doméstica monoparental (encabezada por una mujer): <ul style="list-style-type: none"> ○ Madre. ○ Un hijo de 16 años. ○ Una hija de 8 años. (La madre fue víctima de malos tratos por parte del padre de los niños). 	Bilbao	En paro de larga duración. Trabaja en limpieza (economía sumergida) y, anteriormente, de cajera.	<ul style="list-style-type: none"> - En propiedad, con préstamo hipotecario. El padre es dueño de la mitad de la vivienda, que se encuentra a la venta para liquidar la unidad de bienes gananciales. 	No	Autóctono	<ul style="list-style-type: none"> - RGI. - AES. - Pensión alimenticia. - Beca de material escolar. - Ayuda familiar (comida y ropa).
18	Bárbara (37 años)	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad doméstica monoparental (encabezada por una mujer): <ul style="list-style-type: none"> ○ Madre. ○ Un hijo de 9 años. 	Donostia	En paro de larga duración. Sin papeles.	<ul style="list-style-type: none"> - En régimen de alquiler. - Deficiencias en la vivienda (gotera y falta de extractor). 	No	Inmigrante (Latinoamérica), siete años en España	<ul style="list-style-type: none"> - RGI. - PCV. - Pensión alimenticia. - Banco de alimentos. - Beca de comedor. - Ayuda informal (dinero y comida).
19	Micaela (43 años)	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad doméstica monoparental (encabezada por una mujer): <ul style="list-style-type: none"> ○ Madre. ○ Una hija de 15 años. - Corresidentes: <ul style="list-style-type: none"> ○ Un subarrendatario. 	Donostia	Trabajo a media jornada en servicio doméstico.	<ul style="list-style-type: none"> - En régimen de alquiler. Habitación subarrendada. 	No	Inmigrante (Europa del Este), once años en España	<ul style="list-style-type: none"> - RGI. - Bonobús social.
20	Mireya (33 años)	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad doméstica nuclear: <ul style="list-style-type: none"> ○ Madre. ○ Padre. ○ Una hija de 8 años. - Corresidentes: <ul style="list-style-type: none"> ○ Un subarrendatario. 	Vitoria-Gasteiz	La madre trabaja una hora cuidando niños, con contrato. El padre está en paro de larga duración.	<ul style="list-style-type: none"> - En régimen de alquiler. Habitación subarrendada. - Posible pobreza energética. - Barrio percibido como inseguro. 	No	Inmigrante (Magreb), tres años en España	<ul style="list-style-type: none"> - RGI. - PCV. - Beca de comedor.

El perfil de las personas adultas entrevistadas en esta fase del estudio puede sintetizarse en estos rasgos:

- Sexo y edad: se trata de 17 mujeres y 3 hombres, con edades comprendidas entre los 31 y los 62 años, y una edad media de 41,9 años (41,2 para las mujeres y 45,7 para los hombres).
- Localidad de residencia: 8 viven en Bilbao, 9 en Donostia y 3 en Gasteiz.
- Lugar de origen: 9 son autóctonas y 11 inmigrantes. Entre éstas últimas, hay 7 procedentes de Latinoamérica, 2 originarias de Europa del Este, y 2 llegadas desde el Magreb. Se da la circunstancia de que uno de los hombres autóctonos está casado con una mujer inmigrante del este de Europa.

En cuanto a las características de las familias de las que forman parte, cabe decir lo siguiente:

- Estructura familiar: predominan las familias monoparentales encabezadas por mujer (12 casos), seguidas de las familias nucleares (7). Hay una familia ampliada y otra familia ampliada que, además, es monoparental encabezada por hombre.
- Número de hijos/as: tienen una media de 1,75 hijos dependientes. Hay 5 casos de familias numerosas y 4 hijos/as mayores de 18 años que, por distintos motivos, siguen residiendo con su familia de origen.
- Estructura convivencial: cinco de las familias conviven en sus domicilios con personas que no pertenecen a su unidad doméstica, es decir, que no comparten con ellas ingresos y gastos. En cuatro de los cinco casos, se trata de los arrendatarios principales o de subarrendatarios.
- Situación laboral y condiciones de trabajo: el desempleo está muy presente en la muestra analizada. De las 20 familias entrevistadas, 13 tienen todos sus miembros adultos en paro o inactivos, 3 alguno de sus miembros en desempleo y 14 alguno en desempleo de larga duración (más de un año sin contrato de trabajo). Entre las personas adultas con empleo la inmensa mayoría (6 de 7) tienen contratos a tiempo parcial. Además, 3 participantes en el estudio han reconocido desarrollar algún tipo de actividad remunerada sin contrato.

Los siguientes datos dan una idea de las condiciones materiales en que viven estas familias:

- Tenencia de vivienda: 12 familias viven en alquiler, mientras que 8 son propietarias del piso donde viven. En este último grupo, la inmensa mayoría tienen pendiente el pago del préstamo hipotecario. Sólo una de las doce familias arrendatarias disfruta de una vivienda de alquiler social.
- Condiciones de habitabilidad: el estado y el equipamiento de las viviendas es bueno o aceptable. Sin embargo, se han detectado indicios de pobreza energética en una cuarta parte de las viviendas (6 de 20).
- Vehículo propio: 8 familias disponen de coche o furgoneta.

Para terminar, se ofrece una visión de conjunto sobre las ayudas que reciben:

- En lo que se refiere al sector público, la mayoría de las familias son perceptoras de los servicios sociales: renta de garantía de ingresos (18 familias beneficiarias¹¹¹), prestación complementaria de vivienda (9), ayudas de emergencia social (3) y bono bus social (7). En cambio, las prestaciones ligadas al sistema de empleo (5 casos) o a la Seguridad Social (3) son minoritarias. La mitad de las familias gozan de algún tipo de ayuda económica para la escolarización de sus hijos/as.
- El tercer sector de acción social está presente sobre todo a través de los bancos de alimentos (que llegan a 6 familias) y, en menor medida, las clases de refuerzo (2), los roperos (1), las bolsas de empleo (1), la atención médico-sanitaria (1) y la ayuda económica puntual (1). También se ha visto que algunos centros escolares tienen programas específicos para ayudar a las familias con menos recursos en la alimentación o la compra de material escolar.
- La ayuda informal está muy extendida, especialmente la que proporciona la familia. Se traduce en forma de dinero (7 casos), alimentos (6), ropa (5), facilidades de alojamiento (2) y cuidado a menores (2).

Las características de los menores entrevistados se recogen en la siguiente tabla:

¹¹¹ Dos de ellas lo fueron en el pasado, pero no lo eran en el momento de realizar la entrevista.

Tabla 73. Características principales de las 20 niños/as entrevistados

Niño/a entrevistado/a		Sexo	Edad	Origen y residencia ¹¹²	Educación		Víctimas de acoso escolar ¹¹³
N.º	Nombre				Rendimiento ¹¹⁴	Observaciones	
1	Juana	M	14 años	- Inmigrante (Europa del Este). - Residente en la CAPV desde los 4 años.	Alto	- No hay información significativa.	No
2	Laura	M	9 años	- No inmigrante.	Alto	- No hay información significativa.	Sí
3	Sonia	M	15 años	- Inmigrante (Latinoamérica). - Residente en la CAPV desde los 3 años.	Insuficiente	- Modelo lingüístico ¹¹⁵ : fue escolarizada a los 3 años, en un colegio público de modelo D, pero tuvo dificultades con el idioma y perdió dos cursos. Ahora va a un colegio concertado, en modelo A. - Refuerzo escolar: recibe refuerzo extraescolar de inglés, matemáticas y euskera, a través de una ONG.	Sí
4	Isabel	M	16 años	- No inmigrante.	Insuficiente	- Refuerzo escolar: repitió un curso por problemas de acoso escolar. En opinión de su madre, necesitaría refuerzo de inglés y matemáticas.	Sí
5	Bruno	V	12 años	- Inmigrante (Latinoamérica). - Residente en la CAPV desde los 2 años.	Suficiente	- No hay información significativa.	No
6	Carolina	M	8 años	- No inmigrante.	Suficiente	- No hay información significativa.	No
7	Manuel	V	10 años	- Inmigrante (Latinoamérica). - Residente en la CAPV desde hace once meses.	Suficiente	- Modelo lingüístico: llegó a mitad de curso y fue escolarizado durante cuatro meses en un centro con modelo D. En este momento, está en otro colegio en modelo A.	No

¹¹² Siguiendo los criterios señalados en una nota anterior, por 'inmigrante' se entiende aquí al menos nacido en un país extracomunitario y por 'no inmigrante', a la nacida en España (se desconsideran, pues, las migraciones internas). No se ha preguntado específicamente por la nacionalidad, pero sólo una de las personas que aparecen como 'inmigrantes' ha señalado que posee la nacionalidad española. Por razones de confidencialidad, se ha optado por indicar el origen de las personas 'inmigrantes' mediante grandes áreas geográficas, en vez de situarlas en un país concreto.

¹¹³ Es importante señalar que no se utilizó ninguna escala de valoración para determinar la existencia de casos de acoso, y que los casos recogidos se derivan únicamente del testimonio de los niños/as o sus familiares, por lo que estas situaciones deben considerarse de forma orientativa.

¹¹⁴ La clasificación utilizada para categorizar el rendimiento escolar de los menores obedece a las siguientes definiciones:

- Rendimiento alto: el alumno/a obtiene buenos resultados.
- Rendimiento suficiente: el alumno/a alcanza los niveles o logro de objetivos previamente establecidos en el proceso enseñanza -aprendizaje.
- Rendimiento insuficiente: el alumno/a no asimila o no logra los contenidos previamente planificados (por ejemplo, ha repetido curso).

¹¹⁵ Modelo A: castellano como lengua vehicular, excepto en la asignatura de Lengua Vasca y Literatura. Modelo B: una parte de las asignaturas en castellano (lectura, escritura, Matemáticas) y otra en euskera. Modelo D: euskera como lengua vehicular, excepto en la asignatura de Lengua Castellana y Literatura.

Niño/a entrevistado/a		Sexo	Edad	Origen y residencia ¹¹²	Educación		Víctimas de acoso escolar ¹¹³
N.º	Nombre				Rendimiento ¹¹⁴	Observaciones	
8	Celia	M	15 años	- Inmigrante (Latinoamérica). - Residente en la CAPV desde los 11 años.	Suficiente	- Modelo lingüístico: acude a un centro público de modelo A. - Multiculturalidad: la clase está compuesta en su totalidad por alumnado inmigrante. - Terapia psicológica: acudió al psicólogo y toda la familia estuvo en terapia familiar por “problemas de convivencia”. Su hermano tiene problemas de conducta y continúa en terapia psicológica.	Sí
9	Vicente	V	12 años	- Inmigrante (Latinoamérica). - Residente en la CAPV desde los 10 años.	Insuficiente	- Terapia psicológica: la muerte de su padre y el proceso migratorio le supusieron un trauma por el que recibe tratamiento psicológico. - Refuerzo escolar: recibe apoyo extraescolar en lengua y matemáticas.	Sí
10	Malen	M	9 años	- No inmigrante.	Alto	- No hay información significativa.	No
11	Margot	M	12 años	- Inmigrante (Latinoamérica). - Residente en la CAPV desde los 2 años.	Insuficiente	- Acoso escolar: cambió de colegio debido al acoso escolar, del que sigue siendo víctima.	Sí
12	María	M	13 años	- No inmigrante.	Suficiente	- Acoso escolar: cambió de colegio debido al acoso escolar. - Terapia psicológica: estuvo en tratamiento psicológico.	Sí
13	Omar	V	11 años	- Inmigrante (Magreb). - Residente en la CAPV desde los 2 años.	Insuficiente	- Rendimiento: repitió el curso pasado, pero en la actualidad no parece tener problemas de rendimiento.	No
14	Jaime	V	16 años	- No inmigrante (de etnia gitana).	Insuficiente	- Rendimiento: está cursando un módulo de Centro de Cualificación Profesional Inicial (CPI).	No
15	Gotzon	V	15 años	- No inmigrante.	Insuficiente	- Rendimiento: está cursando un módulo de Centro de Cualificación Profesional Inicial (CPI).	No
16	Xanti	V	14 años	- No inmigrante.	Suficiente	- Terapia psicológica: recibe el apoyo de una educadora. Fue al psicólogo durante un año por problemas graves de convivencia. - Refuerzo escolar: recibe apoyo extraescolar de matemáticas.	No
17	Hirune	M	8 años	- No inmigrante.	Suficiente	- No hay información significativa.	No
18	Eduardo	V	9 años	- Inmigrante (Latinoamérica). - Residente en la CAPV desde los 3 años.	Suficiente	- Multiculturalidad: la práctica totalidad del alumnado del colegio es de origen inmigrante. - Terapia psicológica: problema grave de tartamudez que dificulta tanto el proceso de enseñanza-	Sí

Niño/a entrevistado/a		Sexo	Edad	Origen y residencia ¹¹²	Educación		Víctimas de acoso escolar ¹¹³
N.º	Nombre				Rendimiento ¹¹⁴	Observaciones	
						aprendizaje como sus relaciones sociales. Recibe algo de ayuda logopédica en el mismo centro educativo, pero requeriría un tratamiento intensivo.	
19	Romina	M	15 años	- Inmigrante (Europa del Este). - Residente en la CAPV desde los 5 años.	Alto	- No hay información significativa.	No
20	Ania	M	8 años	- Inmigrante (Magreb). - Residente en la CAPV desde los 6 años.	Suficiente	- No hay información significativa.	No

Para terminar, se resumen los principales rasgos que definen a los menores entrevistados:

- Sexo y edad: son 12 niñas y 8 niños, con edades comprendidas entre los 8 y los 16 años (12,1 años de media).
- Lugar de origen: como se ha mencionado más arriba, 9 proceden de familias autóctonas y 11 de familias inmigrantes (7 latinoamericanas, 2 del este de Europa y 2 magrebíes). Una de las niñas es fruto de una familia mixta (él autóctono, ella del este de Europa).
- Años en España: todas las niñas y niños de familias inmigradas han nacido en el extranjero. En relación al tiempo que llevan en España, cinco llegaron con entre 2 y 4 años, y tres, con entre 9 y 11 años.
- Rendimiento académico: 9 tienen un rendimiento suficiente, 7 insuficiente y 4 alto.
- Aspectos educativos de interés: entre quienes muestran un rendimiento insuficiente, 2 reciben apoyo escolar, uno tiene dificultades con el euskera, y otro participó un programa de diversificación curricular en la ESO y ahora asiste a un Centro de Cualificación Profesional Inicial (CPI). Además, 5 niños/as están o han estado en tratamiento psicológico. De los 20 menores entrevistados, 8 sufren o han sufrido acoso escolar, a tenor de lo señalado por ellos/as o sus familiares.

b) Grupos de discusión

Como se ha dicho, el segundo método cualitativo de recogida de información consistió en la realización de cinco grupos de discusión o *focus groups*¹¹⁶. En concreto, en el marco de este estudio se han realizado dos grupos de discusión con niños y niñas de la población general y tres grupos de debate con profesionales de diferentes servicios. Las cinco sesiones, con menores y profesionales, fueron grabadas en audio por parte del equipo investigador al objeto de recoger todas las aportaciones de los participantes.

¹¹⁶ El grupo focal (*focus group* en inglés) es una técnica cualitativa de estudio de las opiniones o actitudes de un público, utilizada en ciencias sociales y en estudios comerciales. Consiste en la reunión de un grupo de personas, entre 6 y 12, con un moderador encargado de hacer preguntas y dirigir la discusión. Su labor es la de encauzar la discusión para que no se aleje del tema de estudio y, de este modo, da a la técnica su nombre en inglés ("grupo con foco"). Las preguntas son respondidas por la interacción del grupo en una dinámica en que los participantes se sienten cómodos y libres de hablar y comentar sus opiniones.

En el caso de los niños y niñas de la población general, se realizó un grupo de discusión con diez niños y niñas de edades comprendidas entre los 10 y 12 años, del Colegio Público Vista Alegre de Sestao, y otro con catorce alumnos/as de entre 12 y 16 años del Instituto de Educación Secundaria Mendabaldea de Vitoria-Gasteiz. En el caso del grupo de menores de Sestao es importante tener en cuenta que todos los participantes provienen de familias pertenecientes a colectivos que habitualmente registran mayores tasas de pobreza. El grupo se compuso por cinco niños y cinco niñas con una edad media de 10,8 y de los que 5 menores eran de etnia gitana y los otros cinco de origen inmigrante (Rumania, Nigeria, Bolivia y Brasil). En el grupo de Vitoria-Gasteiz, por su parte, tomaron parte 8 chicos y 6 chicas de 13,9 años de media de edad que provenían de familias de clase socioeconómica media. En la petición de colaboración a los centros educativos se solicitó que el grupo de menores que fueran a tomar parte en la discusión estuviera equilibrado desde el punto de vista del género, los niños/as y jóvenes se conocieran entre sí y que los participantes seleccionados estuvieran motivados y quisieran expresar sus opiniones en grupo. Como gratificación, se entregó a todos los niños/as participantes en estos grupos de discusión un cheque regalo, por importe de 15 euros, para la realización de compras en una cadena de librerías.

Durante la sesión realizada en Sestao se visualizaron dos anuncios de una campaña de UNICEF ¹¹⁷ sobre el impacto de la crisis en la infancia, mientras que en Vitoria-Gasteiz se visualizó una noticia de un informativo sobre el impacto de la crisis y la pobreza en los niños/as de la página web RT¹¹⁸. En ambos grupos de discusión, que se prolongaron durante dos horas, tras ver los vídeos, se abordaron las siguientes cuestiones:

- definición y conceptualización de la pobreza infantil;
- principales causas, factores de riesgo e impacto de la crisis económica en el bienestar de la población infantil;
- impacto de la pobreza infantil en los niños y niñas y dificultades en relaciones personales y sociales, rendimiento escolar, autoestima, actividades de ocio y tratamiento médicos; y
- prevención y posibles soluciones para hacer frente a la pobreza infantil.

En relación a los grupos de discusión con profesionales, se realizaron tres grupos de discusión con un total de 40 profesionales de diferentes ámbitos –fundamentalmente, servicios sociales, educativos y de empleo– relacionados con la infancia en general y/o con la infancia en situa-

¹¹⁷ <http://youtu.be/2BjGvynS2hI> y <http://youtu.be/vZQ8Jtg8Lzg>

¹¹⁸ <http://youtu.be/Mq4hóorHrtI>

ción de riesgo de pobreza en particular. A la hora de elaborar el listado de profesionales y expertos, se tuvo en cuenta la necesidad de contar tanto con personas que trabajan en la administración pública como con quienes lo hacen en el Tercer Sector, así como de mantener un cierto equilibrio territorial y de combinar a las personas que trabajan en programas de tipo selectivo (sólo con personas en situación de pobreza o exclusión) con las que lo hacen en programas más universales (dirigidos al conjunto de la población, al margen de su situación socioeconómica). Cada uno de los tres debates realizados tuvo cerca de tres horas de duración y se realizó una sesión en cada Territorio Histórico –concretamente, en Donostia-San Sebastián, Bilbao y Vitoria-Gasteiz–, al objeto de facilitar la participación de todas las personas invitadas.

A lo largo de las tres sesiones se intentó dar respuesta a preguntas relacionadas con los siguientes ejes temáticos:

- definición, conceptualización y evolución de las situaciones de pobreza infantil;
- impacto en las condiciones de vida de los niños y niñas;
- valoración de las políticas y los servicios actuales para hacer frente a la pobreza infantil; y
- recomendaciones y posibles buenas prácticas.

Los grupos de discusión tuvieron lugar durante la segunda quincena del mes de noviembre de 2012 y participaron en ellos las siguientes personas:

- Ainara Portillo (Ayuntamiento de Barakaldo)
- Alberto Rodríguez (Agintzari)
- Ana García (Asociación Clara Campoamor)
- Ana Villanueva (Servicios Sociales del Ayuntamiento Etxebarri)
- Begoña Lasa (Berritzegune Nagusia Bilbao)
- Begoña Santamaría Zarain (IRSE Álava)
- Delia García (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz)
- Elena Ayarza (Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko)
- Elsa Fuente (UNICEF País Vasco)
- Ernesto Notario (Acción Social del Ayuntamiento de Bilbao)
- Estitxu Arnaiz (Nura Gizarte Elkartea)
- Eva María García (Dirección de Política Familiar y Comunitaria, Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco)
- Eva Silván (Save the Children)

- Feli Barrenetxea (Escuela Pública Zuhaizti)
- Fermín Martín (Kalexka Elkartea)
- Francisco José Martínez (Asociación Educativa Aldaika)
- Garazi Bereziartua (Centro educativo Ibaiondo)
- Gelaxi Goikoetxea (Centro educativo Ibaiondo)
- Igone Blanco (Servicios Sociales de Base de Algorta)
- Iñigo Martínez de Mandojana Valle (IRSE Álava)
- Itxaso Anoveza (Euskadiko Gazteriaren Kontseilua)
- Ivan Arabaolaza (Nura Gizarte Elkartea)
- Javier Pérez (Secretaría Consejo Gitano, Fundación EDE)
- Jesús Otaño (Consortio de Educación Compensatoria de Gipuzkoa)
- Julia Jiménez (Cáritas Gipuzkoa)
- Kontxi Ruiz de Arechavaleta (Berritzegune de Vitoria-Gasteiz)
- M^a Ángeles de Grado (Save the Children)
- M^a Ángeles González (Instituto Foral de Bienestar Social de la Diputación de Álava)
- M^a Jesús Torre (Berritzegune de Sestao)
- M^a Jesús Udaeta (Ayuntamiento de Amurrio)
- M^a José Pérez (Cáritas Gipuzkoa)
- Marta Rodríguez (Colegio de Educadores Sociales de Euskadi)
- Miguel Ángel Esnaola (Cáritas Bizkaia)
- Miguel Ángel Gómez (A.D.C. Gazteleku)
- Natalia Diez-Caballero (Hirukide)
- Patxi Agiriano (Diputación Foral de Gipuzkoa)
- Ramón Muñoz (Berritzegune de Vitoria-Gasteiz)
- Rebeca Izquierdo (Programa Lore Maitea de AGLE)
- Rosa Romero (Asociación Gitana Gao Lacho Drom)
- Yolanda Fernández de Gamarra (Instituto Foral de Bienestar Social de la Diputación de Álava).

Es importante destacar que se solicitó a todas estas personas su intervención a título personal, como personas expertas en la materia y/o conocedoras de la situación de la infancia en situación de pobreza, y no como representantes o portavoces de las instituciones en las cuales trabajan o colaboran. Por otra parte, es también importante señalar que no se recogen literalmente en este capítulo todas las intervenciones realizadas por las personas participantes en los grupos de discusión y que no necesariamente existe un acuerdo por parte de todos los partici-

pantes en los mismos en relación a las conclusiones de las discusiones mantenidas. Si bien el equipo redactor ha extraído, para cada uno de los ejes temáticos analizados, las cuestiones que aparentemente suscitaban mayor acuerdo a la hora de entender y explicar los elementos analizados, y aquellas que a juicio del equipo redactor pueden considerarse más relevantes para entender este fenómeno y sus implicaciones, los argumentos que se presentan en este capítulo no necesariamente coinciden con las opiniones de todas y cada una de las personas participantes en los grupos de discusión.

5.2. La visión de las familias en situación de pobreza

Este apartado recoge los principales resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a familias en situación de pobreza. Tal y como se ha descrito en el apartado metodológico, se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas a veinte familias en situación de precariedad económica con el objeto de captar las percepciones subjetivas, tanto de los niños y niñas como de su progenitores, en torno al impacto de la pobreza en las condiciones de vida de la población infantil, las causas y los factores de riesgo que subyacen a este fenómeno, así como la adecuación de las políticas puestas en marcha para su prevención, contención y erradicación. A la hora de analizar los resultados de dichas entrevistas, es importante tener en cuenta que a los menores no se les preguntó directamente por su situación de pobreza, para no inducir sus respuestas y para no etiquetarles de forma innecesaria.

Los resultados obtenidos sobre el impacto de la pobreza en la infancia se estructuran en torno a cuatro grandes bloques de contenidos: las condiciones materiales de vida, el acceso a bienes y servicios, las relaciones familiares sociales, y la autoestima y las expectativas de futuro de las familias.

5.2.1. Impacto en las condiciones materiales de vida

a) *El entorno residencial, la movilidad y la vivienda*

Existe una amplia literatura que relaciona las situaciones de pobreza o vulnerabilidad con el entorno urbano en el que residen las familias y con la situación de sus viviendas¹¹⁹. Del mismo modo, muchas de las propuestas en relación a la mejora de las políticas sociales en relación a la

¹¹⁹ Ver, por ejemplo, Power (2012).

pobreza infantil hacen referencia a cuestiones relacionadas con el urbanismo y la dotación residencial. Sin embargo, es preciso señalar que la gran mayoría de los niños y niñas entrevistados muestran un grado alto de satisfacción en relación al barrio en el que residen, y ninguno manifiesta deseos de trasladarse de barrio. Madres y padres se pronuncian en este mismo sentido, y cuando alguno/a expresa la conveniencia de cambiarse de piso, lo hacen motivado/a por otros factores (déficits en la vivienda, coste del alquiler). Con todo, cuatro de los veinte menores entrevistados sí indican una cierta preocupación por la inseguridad que perciben en zonas concretas de su barrio. Es importante destacar que ese miedo percibido tiene su origen en conductas y situaciones atribuidas a personas de origen inmigrante o que pertenecen a minorías étnicas. Las siguientes citas ilustran esta percepción de miedo y de falta de seguridad en su entorno:

Laura, de 9 años, dice: *“Sobre el barrio, yo no me fío de andar sola... Algunas veces me da miedo la zona de los bares, me dan miedo algunas personas... y suele haber muchos gitanos que me dan mucho yu-yu. En el piso de arriba, hay un gitano y su novia de 18 años que se pegan y gritan, y se oye de noche sobre todo. En una ocasión, vino la Policía a nuestra casa alertados por los gritos. A unas zonas les tengo un poco de miedo, aunque el barrio es seguro...”*.

Gotzon, de 16 años, dice: *“En el barrio suele haber unos nicaragüenses que le rajaron hace poco a un marroquí, y le apuñalaron. Son del grupo que solían quedar con los que mataron hace poco a una señora... Ya les han pillado pero sus amigos suelen estar por el barrio... No me gusta que mi madre y mi hermana anden por la plaza donde están los nicaragüenses... Como les hagan algo, les mato”*.

Romina, de 15 años, dice: *“Hay una zona del barrio donde hay gitanos y suele dar miedo pasar por ahí...”*.

Isabel, de 16 años, dice: *“El barrio me gusta del portal para arriba; hacia abajo está lleno de gitanos y no me gusta: hay uno que me acosa y una que se mete conmigo. No me han dado susto y tampoco me dan miedo, porque mi madre se lleva bien con la madre de los gitanos”*.

Madres y padres no creen que sus barrios sean inseguros, salvo en un caso. Ello no obsta para que, cuando se les pregunte por este tema, señalen algunas zonas como más peligrosas, o se refieran a episodios de robo o agresiones sexuales.

En lo que respecta a la movilidad, la mayoría de las familias dicen desplazarse a pie o en transporte público y disponer de medios de transporte público en las inmediaciones de su vivienda. Sin embargo, se han detectado dos menores con serios problemas de movilidad. Margot, de 12 años, vive en una zona apartada de un barrio de la periferia de Bilbao a la que no llega el transporte público y depende de que su padre (actualmente en desempleo) la lleve en coche al colegio o a cualquier otra parte, pese a lo cual no tiene conciencia de la limitación que ello representa. Las dificultades de Manuel, de 10 años, se refieren al acceso a la educación. Escolarizado en modelo D al llegar a Euskadi, la tutora del niño le recomendó que lo cambiara a un colegio con modelo A. El servicio de autobús del nuevo centro no pasa por su barrio, lo que ha obligado a importantes ajustes en la familia: de lunes a viernes, el niño reside en el domicilio de la abuela paterna, situado en otro barrio y cercano a una de las paradas del autobús de la ruta escolar, y los fines de semana se traslada al domicilio del padre. Lo explica así:

“Vivo en casa con mi padre y con otros dos compañeros de piso, donde estoy los fines de semana y entre semana vivo con mi abuela y otro compañero de piso, porque me viene más cerca de la parada del autobús...”.

Cabe señalar, por otro lado, que la mayor parte de las familias no disponen de coche, e incluso las que disponen de él, dicen usarlo poco. En el discurso de algunos niños y niñas entrevistados, resulta manifiesto que la precariedad económica en la que viven ha influido en ello, si bien parece que no perciben la falta de vehículo privado como un problema importante:

Laura, de 9 años, dice: *“Solíamos ir en coche, pero como se está estropeando mucho, mi madre lo lleva mucho al taller y no tenemos chinos para pagarlo... Ahora solemos ir en autobús y no pasa nada”.*

Malen, de 9 años, dice: *“Antes teníamos coche, pero ya no tenemos, un día vinieron con la grúa y se lo llevaron...”.*

En general, la falta de vehículo tampoco parece ser un grave problema para los adultos. Como excepción se puede citar el caso de Débora, de 32 años y residente en Donostia-San Sebastián, quien dice que no puede acudir todos los meses al banco de alimentos, como le correspondría:

“Como no tenemos coche y eso está en Oyarzun, se nos hace difícil ir hasta allí. Cuando conseguimos alguien que nos lleve y nos haga el favor de traernos la comida, nos aborramos eso [...]. En autobús no se puede ir hasta ahí y, hombre, sí, [se] tiene que ir en coche”.

En lo que se refiere a la vivienda, el mayor problema al que se enfrentan estas personas es su coste, si bien también son habituales los comentarios en relación a determinadas insuficiencias de las viviendas. Como se apunta en el grupo de discusión de profesionales, el pago de la hipoteca o el alquiler de la vivienda constituye el principal gasto que deben afrontar las familias todos los meses, no sólo porque supera al resto en cuantía, sino porque se le destina la mayor parte del presupuesto mensual. La escasez de ingresos, las deudas acumuladas, la falta de ahorros y los imprevistos complican a menudo todavía más el cumplimiento de esta obligación. El elevado coste de los arrendamientos, la escasez de viviendas de alquiler social y el arraigo de la cultura de la propiedad empujan a muchas personas a hipotecas difíciles de asumir, y así se ha podido comprobar en varias de las entrevistas:

Susana, de 36 años y en desempleo de larga duración, explica en qué circunstancias decidió, junto a su marido, adquirir el piso de protección oficial donde viven: *“Nos pedían un 20%, el banco, para darnos ellos el 80% [...]. Justo en ese tiempo, yo estuve mal: me operaron [...]. Tenía mi segundo hijo [...] de... meses [...]. Mi marido iba a un banco, iba al otro y nadie quería hacer préstamos en ese tiempo [...]. Pero claro, ¿cómo iban a hacer un préstamo si no teníamos una nómina, un contrato, no teníamos nada? Bueno, su madre le dijo al otro hijo, es decir, a mi cuñado... Él hizo un préstamo de 30.000 euros en el banco, pero a su nombre. Entonces, esos 30.000 se los dio a mi marido para que él presente y el banco le pueda dar los 80. [...] Entonces, mi marido tiene que estar pagándole a mi hermano casi 500 euros, 470, por ahí, todos los meses, creo que es por siete años, más lo que sale lo que es la hipoteca, que suele salir 450-500, por ahí”*.

Yasmina, de 32 años, tiene en venta el piso donde vive con sus dos hijos, el cual está en régimen de gananciales con su expareja y cuya hipoteca no puede asumir: *“Si yo me voy de alquiler, a mí nadie me va a subir el alquiler, voy a percibir más ayudas sociales, porque hay más ayudas sociales al alquiler y también puedo optar a pisos de protección oficial, cosa que [si me quedo] aquí no puedo. Por eso quiero vender y quitarme este..., este muerto de hipoteca”*.

En relación a los cambios residenciales, la mayoría de los menores entrevistados manifiestan que no han tenido que cambiar de residencia en muchas ocasiones, y llegan a considerar la vivienda actual como su *“única casa”*. En ocasiones, sin embargo, la perspectiva de una mudanza se experimenta como una amenaza potencial para el bienestar del menor. Débora, de 32 años, y su hijo Vicente, de 12, van a mudarse a un piso compartido por no poder pagar el al-

quiler de su piso actual, y la madre teme el efecto que este cambio pueda tener en el niño, en tratamiento psicológico por la muerte de su padre.

Por lo que respecta a las condiciones de habitabilidad de la vivienda¹²⁰, el tamaño es uno de los factores más importantes. En el caso de dieciséis familias, se considera adecuado y en el de cuatro, insuficiente:

- En dos de los hogares visitados, la sala de estar se había reconvertido en dormitorio.
- En otro de ellos, las habitaciones eran demasiado pequeñas y el espacio común, demasiado reducido.
- Uno de los domicilios que no se pudo visitar, de 50 m², albergaba a cinco personas (tres adultos no emparejados y una niña).

La falta de espacio afecta a los menores en, al menos, tres aspectos: la intimidad, la convivencia familiar y las relaciones con sus pares. Así, muchos de los niños y niñas entrevistados anhelan una vivienda de mayor tamaño o una habitación propia, e incluso manifiestan no querer compartir el baño con otros miembros de la familia. Este deseo de intimidad en sí mismo no parece tener que ver directamente con la situación de precariedad económica, ya que se da en cualquier familia con adolescentes, pero aun así es una necesidad expresada por estos menores que debe tenerse en cuenta. De acuerdo con las entrevistas, la falta de espacio limita claramente las oportunidades de relacionarse con otros niños/as y adolescentes, puesto que invitar a las amistadas a la propia casa, sea a jugar o a dormir, es una costumbre muy extendida –especialmente entre las familias autóctonas– particularmente importante a la hora de establecer vínculos relacionales a estas edades.

Celia, de 15 años, dice: *“Me gustaría tener mi propia habitación. Quiero más intimidad, tener más independencia y tener mis cosas... mis amigos no vienen porque no tenemos salón y no tendríamos lugar donde estar... Además, mis hermanos siempre están en casa y no sabría dónde meter a mis amigos...”*

Por último, hay que señalar la falta de espacio en el hogar como un factor capaz de socavar la convivencia familiar. El caso de Irene y su hija Malen, de 44 y 9 años, respectivamente, es dramático en este sentido, puesto que su situación socioeconómica las obliga a compartir el

¹²⁰ Haber realizado la práctica totalidad de las entrevistas (diecisiete de veinte) en el domicilio familiar ha permitido, además, conocer de primera mano las características de estas viviendas.

piso familiar, de 50 m² con dos hermanos adultos de la madre, a los que por otra parte señala haber denunciado por maltrato.

Habida cuenta del esfuerzo económico que representa la vivienda, no es extraño que las familias busquen fórmulas que les permitan reducir ese coste. Cinco de los niños y niñas entrevistados indican que conviven en el domicilio familiar con personas ajenas a la unidad doméstica (entendida como unidad económica). Perciben sin embargo esta situación con completa normalidad y, cuando se les pregunta sobre este tema, explican que se trata de una situación puntual, debida a las dificultades económicas que atraviesan. No obstante, desde la perspectiva de los adultos, el subarriendo representa a veces una amenaza para el bienestar familiar. Así, Micaela, de 43 años, ocultó al equipo investigador que alquilaba una habitación cuando se le preguntó por las personas que residían en el piso. Claudia, de 38 años, ha pensado por su parte la posibilidad de subarrendar un cuarto, pero ha desechado la idea “*por la edad*” que tiene su hija, entre otros motivos.

La temperatura de la vivienda tiene también evidentes implicaciones en el bienestar de las familias, y por ello se le está prestando una creciente atención. De acuerdo con Jiménez Herrero (2012), para el último año con información disponible (2010), aproximadamente el 10% de los hogares españoles se encontraba en situación de pobreza energética, bien porque eran incapaces de asumir el coste que supone mantener la casa suficientemente caliente en invierno¹²¹, bien porque destinaban una parte excesiva de su renta a calefacción. Este mismo autor señala que la incidencia del problema ha aumentado coincidiendo con la crisis, después de haberse registrado un descenso progresivo desde finales de la década de 1990.

A este respecto, la mayoría de los menores entrevistados dicen estar contentos con el sistema de calefacción de sus domicilios y ninguno indica haber pasado frío en casa durante el invierno. Sin embargo, al menos seis de los veinte adultos entrevistados sí reconocen esa circunstancia, dando cuenta de su escaso gasto en calefacción, o describiendo deficiencias en las instalaciones o el aislamiento térmico de la vivienda¹²².

Amalia, de 51 años, propietaria de su piso sin calefacción central, afirma:

“Cuando nos hace mucho, mucho mucho frío, subimos aquí arriba [la estufa de gas], si no... [...] nos abrigamos [...]”.

¹²¹ Varios organismos, entre ellos, el Comité Económico y Social Europeo, establecen dicha temperatura entre los 18 y los 21°C (Jiménez Herrero, 2012).

¹²² Como se ha señalado en el Capítulo anterior, el 44 % de los menores de edad en situación de pobreza, y en torno al 10% de todos los menores de edad, viven en hogares que durante el último año no han podido mantener su vivienda con la temperatura adecuada.

Claudia, de 38 años, que vive en alquiler, explica: *“Este piso es muy frío en invierno. No tengo calefacción central. El dueño nunca dice... de poner nada..., sino antes de subir, de subir [...] el alquiler [...]. Aquí [en la cocina, que da a un patio] no hay persiana. Esta ventana, en invierno, se baña [...]. Es que, es que ni comemos aquí en invierno, nos vamos pa’la sala [...]. Se empaña, pues, porque no tiene persiana. Entonces, el frío [...] parece que la mojara, que echara agua. Igual es el baño, tampoco tiene persiana. Son las partes más frías. Porque yo creo que hace falta la persiana: siempre le quita a uno el frío de la calle”.*

Susana, de 36 años y propietaria de un piso de protección oficial explica: *“Este piso es de... [...] calefacción de suelo radiante [...]. Pero eso es un dineral. [...]. Llegamos un octubre [...], se encendió [...]. Y bien, pero sólo llegaba lo caliente, ¿cómo decir?, aquí [en el salón], todo lo que era aquí y en las habitaciones, ¿no? Y nos salió, cuando nos dimos cuenta, como mil euros de electricidad. ¡Pero nosotros no sabíamos! Y ahora, ahora, ahora mismo, yo no tengo encendido nada de calefacción. A veces hace mucho frío [...]. Aquí mismo [en el salón] tenemos que estar a veces abrigados y todo porque... Estamos esperando, que todavía parece que aguantamos, a ver si ya en diciembre la conectamos. Mi marido ha hecho bajar la potencia [...]”.*

Las bajas temperaturas del hogar podrían haber afectado a la salud de los niños/as y sus familias:

Susana explica: *“El primer año y el segundo año tenía que sacar el colchón yo aquí [al salón], afuera, porque yo no tenía, abí no había comprado los radiadores. Y me cayó sinusitis [...]. Y tenía a los niños pequeños, también estaban con el... bronquiolitis [...]. A ver si ya, tal vez, para diciembre, tenemos que encender. Más por los niños [...], porque se me enferman [...], más la desesperación es por ellos, porque si uno se enferma, uno está mal [...], tenía que trabajar, tenía que faltar y no podía”.*

A pesar de lo dicho, las niñas y niños afectados no parecen percibir la baja temperatura de sus hogares como algo negativo. Ania, de 8 años, padece problemas respiratorios severos que, según sus padres, se han agravado con la baja temperatura de su hogar. Aun así, la niña declaraba que no tenía frío en invierno, porque se abrigaba bien.

En lo que a electrodomésticos se refiere, la mayoría de las viviendas visitadas contaba con el equipamiento suficiente y en buenas condiciones de mantenimiento. Sin embargo, dos de los

veinte menores entrevistados manifiestan que la actual situación de precariedad económica de la familia ha tenido una incidencia negativa a este respecto:

Isabel, de 16 años, dice: *“Hace poco la lavadora se había roto y mi hermano le dejó dinero a mi madre para arreglarla. El frigorífico tampoco anda muy bien...”*.

Laura, de 9 años, dice: *“Encima, se nos ha estropeado la lavadora y tenemos que ir al caserío del novio de mi madre, que también está mal de chinos... Si él no está, lavamos la ropa a mano. La hermana del novio de mi madre nos va a dar su lavadora porque vive con su madre, y todos están mal de chinos... Nos va a dar la lavadora para que no tengamos que gastar, y ella cogerá una que tiene su madre...”*.

Por otra parte, cabe señalar que, a pesar de las dificultades económicas que experimentan las familias entrevistadas, la mayoría cuenta con más de un televisor en la vivienda y que, en estos casos, uno de los aparatos suele encontrarse en el dormitorio del menor. Esta situación parece, por tanto, equiparable a la de la población general.

b) El acceso a los bienes de consumo: alimentación, vestido y juguetes

Otra de las dificultades a las que tienen que hacer frente las familias en situación de pobreza se refiere a la compra de artículos básicos. En lo que concierne a la alimentación, tal y como se ha apuntado con anterioridad en este informe, los datos de la EPDS 2012 muestran que 31.682 niños/as menores de 14 años (el 11% del total) viven en hogares que, en los últimos 12 meses, han tenido problemas relacionados con la alimentación. La tasa es cinco veces mayor, y alcanza el 50%, entre las familias en situación de pobreza.

Este hecho no aparece en las respuestas de los niños y niñas cuando se les pregunta sobre su alimentación, salvo en el caso de Margot:

“La crisis nos ha afectado con la comida, de vez en cuando en casa no hay qué comer y solemos ir a casa de mis hermanos a que nos den de comer”.

Entre los progenitores, por el contrario, el gasto en alimentación preocupa mucho. Estos adultos manejan un presupuesto muy ajustado, lo que requiere una cuidadosa planificación de las compras (Hooper et al., 2007). Adquieren sólo lo necesario y en la cantidad necesaria. A menudo, reducen el consumo de alimentos básicos:

Claudia, de 38 años, y en desempleo, explica: *“Pescado, yo ya no sé qué es pescado [riendo] [...]. Cuando cobro, lo primero que hago es comprarme una merlucita, pues, por darme un gustico con los niños [...]. [La alimentación de los niños ya no es como antes, cuando comían yogur tres veces a la semana]. No, ya tienen que variar con la manzana, si está en promoción, o con la mandarina o con la naranja”.*

Matilde de 44 años, explican sus trucos para estirar el presupuesto: *“Yo compro una cosa de carne molida, que la compro en el XX [nombre de una cadena de supermercados], que es más barata. Parto la mitad y les hago... espaguetis o macarrones. Les pongo eso con tomate, y les rinde, en casa, para todo el día, porque yo les hago mañana y tarde [...]. Cuando no [hay], pues cojo un poquito [de la otra mitad] y les hago empanadas [...].”*

En los casos más extremos, también disminuyen las raciones o se suprime alguna comida del día. Amalia, de 51 años, explica que a veces no tiene qué darles de desayunar a sus hijos y que los adultos de su familia sólo hacen una comida al día (*“tratamos de comer a las tres para que a la noche no nos dé mucho hambre”*), pero dice que los niños comen, meriendan y cenan.

Algunas familias parecen sumidas en la precariedad desde hace tiempo y no describen variaciones sustanciales en su alimentación por efecto de la crisis. En cambio, quienes han visto disminuir sus ingresos recientemente señalan cambios notables en su cesta de la compra:

Elena, de 31 años, que actualmente está desempleada, confiesa que su cesta de la compra *“ha cambiado muchísimo. Pues yo antes era de comprar fresco: mi pescadito..., mi carne... y tal. Ahora, no, pues compro pescado congelado; carne, una vez a la semana. Compro, pues igual... pollo, o filetes; suelo comprar en el mercado y congelo, compro baratito y congelo. Claro, para tener... Psss..., ¡antes yo no me privaba!, ¿sabes?: yogurcitos de cuatro sabores..., zumitos de tres tipos..., galletitas..., no sé qué... Y ahora, pues no: ahora es lo básico. Básico, básico”.*

Juan, de 52 años, en paro desde varios años, recuerda los tiempos en que ganaba 3.000 euros mensuales en la construcción: *“¿Compramos jamón serrano? Y no, un... un jabugo. ¿Qué, vino del año? No, un reserva [ríe]. Y ahora, la historia ha cambiado. Ahora, lentejas, garbanzos y...”.*

Como se ha visto, los progenitores consideran muy importante la alimentación infantil y llegan a comer menos si creen que ello supone más comida para sus hijos/as:

Claudia, de 38 años, dice: *“Yo ya compro [yogures], pero yo ya no me los como”*.

Óscar, de 33 años, y sin trabajo dice: *“Yo trato siempre de... que él sea como la prioridad en la casa, más que todo, asegurar lo que es de él: que no le falte su Nesquik, que no le falte su leche, que no le falte sus... cruasanes para el desayuno, sus cereales y cosas así, que es lo más importante para él. Ya lo demás...”*.

Varias de las familias entrevistadas utilizan los bancos de alimentos, un servicio en el que se ahondará más adelante. Aquí debe señalarse la limitada variedad de productos ofrecidos por estos centros, que, por cuestiones organizativas, priorizan los alimentos no perecederos – legumbres, conservas, cereales, bollería– sobre los frescos –frutas, verduras y hortalizas–. La ayuda familiar es también frecuente y se manifiesta de diversas formas: compra de alimentos (*“llean el frigorífico”*), regalo de alimentos procedentes de huertas familiares o invitaciones a comer.

Adela, de 39 años, lo explica así: *“Hay veces que voy a comer a casa de mi hermana, porque no nos llega. Otras veces me llama mi suegra. Otras mi madre. Como a invitar-nos, pero...”*.

En ocasiones, es el centro escolar el que compensa las deficiencias alimentarias que las familias no pueden cubrir. Bárbara, de 37 años, señala sobre el colegio concertado¹²³ de su hijo:

“Eduardo come en el cole. Gracias a Dios, el comedor es muy barato [...]. Tengo la beca [de comedor] y hay que pagar diez euros la mensualidad [...]. Come ahí y me dice la monja: ‘Bárbara, no te preocupes [...], aunque no venga bien desayunado, [...]. Eduardo come muy bien aquí’”.

En relación a la compra de ropa, sí que parece que hay niños y niñas que son conscientes de la situación de pobreza que están viviendo sus familias. Muchos de los menores entrevistados indican no contar con suficiente ropa debido a la situación de precariedad económica en la que están inmersos sus padres:

Carolina, de 8 años, dice: *“Mi hermana es la que me compra ropa a veces..., porque mis padres ahora no pueden...”*.

¹²³ Un servicio similar se ha registrado también en el colegio público de Sestao donde se realizó uno de los grupos de discusión con niños. Allí el alumnado recibe gratuitamente desayuno, comida y merienda.

Sonia, de 15 años, dice: *“Me gustaría tener unas zapatillas tipo bota, porque las botas que tengo están rotas... Mi madre me dice ‘Ya veremos, ya veremos...’, pero no me las puede comprar”*.

Las dificultades para vestir y calzar a sus hijos/as figuran también en la lista de preocupaciones de la mayoría de madres y padres. Remplazar un abrigo que se ha quedado pequeño, sustituir unos zapatos rotos, como decía Sonia, desequilibra el presupuesto familiar y se pospone todo lo posible.

Por otra parte, los menores entrevistados no tienen conciencia de que la situación de precariedad económica tenga un impacto claro en el número y calidad de los juguetes que poseen. En comparación con los niños y niñas de su edad y de su entorno, los menores entrevistados no manifiestan sentirse en situación de desventaja debido a las dificultades económicas que están experimentando sus familias. Y en las visitas a los domicilios se ha constatado que la mayoría tiene juguetes que no difieren mucho de los que se podría encontrar en cualquier otro hogar.

Como les sucede a la mayor parte de madres y padres, quienes han sido entrevistados en este estudio también tienen que rechazar muchas demandas de juguetes, aunque en este caso, el argumento principal es el económico.

5.2.2. *El acceso a los servicios*

a) *El acceso a la educación*

La mayor parte de los niños y niñas entrevistados indican un alto grado de satisfacción con el centro educativo al que acuden actualmente, si bien algunos han cambiado de colegio o instituto por dificultades con el modelo lingüístico o por acoso escolar. El coste y el modelo lingüístico parecen ser factores clave a la hora de elegir el centro escolar, por encima de su cercanía. A este respecto, hay que tener en cuenta que las familias que optan por la escuela concertada deben hacer frente a las cuotas mensuales¹²⁴, lo que en algunos casos representa un considerable esfuerzo. A tenor de varios testimonios, parece no obstante que los centros son sensibles a esta circunstancia y buscan fórmulas para flexibilizar el pago de las mensualidades.

¹²⁴Las mensualidades varían considerablemente de un centro concertado a otro, lo mismo que los servicios ofrecidos.

Claudia, de 38 años: *“Le pedí un plazo al colegio [...]. Se lo tomaron bien, entonces, por eso creo que no soy la única que lo ha solicitado, pues porque ahí la mayoría tiene modo [de pagar]”*.

Yasmina, de 32 años: *“Se me quedó una deuda, cuando yo me separé, porque tenía la hipoteca, el banco me presionaba, y claro, cuando yo tuve una deuda de mil y pico euros con el XX [nombre del colegio], me entendió. Me dijo: ‘Tú no te preocupes. Tú empiezas a pagar ahora, y con la beca, vamos a ir restando’ [...]. En eso se ha portado muy bien. Y como yo, hay muchas familias así”*.

En la línea de lo que se ha comentado anteriormente, la precariedad económica en la que se encuentran estas familias afecta a la compra de material escolar, si bien la mayoría de los niños y niñas entrevistados parecen ignorar este hecho y no manifiestan estar en situación de desventaja frente a otros menores de su edad. Algunos de los menores entrevistados han sido informados por sus padres de que gozan de una beca que les permite adquirir los libros escolares, pero no parecen experimentar ningún malestar o sentimiento de diferencia respecto al resto de sus compañeros por recibir esa ayuda. En lo que se refiere a la adquisición de uniformes y equipamiento deportivo, la mayoría de los menores indican que sus familias no presentan problemas para hacer frente al pago de estos equipamientos, a excepción de una menor que señala que todavía está pendiente de comprar el equipamiento deportivo necesario:

Ania, de 8 años, dice: *“Tenemos que comprar ropa de gimnasia. Por ahora, yo no he comprado la camiseta de gimnasia, como mi madre y mi padre no me la pueden comprar, tendrá que esperar... Por ahora [mes de diciembre], ya tengo el pantalón corto”*.

Por otra parte, la información proporcionada por la mayoría de los menores no permite evidenciar dificultades significativas en su rendimiento escolar. Como se ha señalado previamente, a partir de la facilitada por los padres se puede calificar de alto el rendimiento académico de cuatro menores, de suficiente el de nueve, y de insuficiente el de siete. De éstos, dos requieren algún tipo de refuerzo escolar, uno tiene dificultades de aprendizaje en las asignaturas que recibe en euskera, y otro siguió un programa de diversificación curricular en la ESO y ahora acude a un Centro de Cualificación Profesional Inicial (CPI). Además, se han detectado otras circunstancias que pueden incidir en el proceso de aprendizaje. Cinco niños/as siguen o han seguido tratamiento psicológico (uno de ellos, de logoterapia), y ocho son o han sido víctimas de acoso escolar, de acuerdo a lo señalado por ellos o por sus progenitores.

Un importante número de niños y niñas requieren del apoyo de las clases de refuerzo escolar para garantizar un óptimo rendimiento académico. En este sentido, los menores que proceden de familias con serias dificultades económicas son un colectivo vulnerable y en clara desventaja, ya que sus familias no pueden garantizar la provisión de estos servicios de apoyo, debido a su coste. En el discurso de los menores entrevistados se percibe que los niños y niñas con necesidad de clases de refuerzo y cuya economía familiar no puede permitir este apoyo son perfectamente conscientes de la situación de precariedad que están viviendo sus familias y de su situación de desventaja comparativa.

Sonia, de 15 años, dice: *“No hay ni dinero ni ganas para hacer actividades extraescolares. Con el euskera, en casa no puedo pedir ayuda, y no tenemos dinero para clases de refuerzo...”*.

Sin embargo, algunas familias con serias dificultades económicas y cuyos hijos/as requieren de clases de refuerzo escolar de cara a garantizar un adecuado rendimiento escolar reciben el apoyo de entidades del tercer sector. Como ejemplo, se puede destacar que una de las menores entrevistadas y su hermano participan en el programa CaixaProinfancia de la Obra Social La Caixa, que proporciona clases de refuerzo educativo sin coste para menores de entre 0 y 16 de años de familias en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

Sonia, de 15 años, dice: *“Suelo ir a una academia tres días a la semana, en la que me ayudan mucho con los deberes, de refuerzo... Es de La Caixa... Los del Gazteleku son los que informaron a mi madre del apoyo escolar en La Caixa. Mi hermano también va a la academia dos días por semana”*.

Además de los apoyos establecidos con carácter general, algunos centros escolares también ofrecen clases de apoyo gratuitas al alumnado que las necesita. Es el caso del hijo mayor de Yasmína:

“El centro lo que hizo fue portarse muy bien: cuando había una niña que tenía síndrome de Down, lo que hacía esa chica –era como un favor– lo tenía él también y le daba apoyo extraescolar fuera de las clases, y eso no tenía por qué hacer el centro, no era obligación del centro [...]. Y ya te digo, no lo han hecho sólo con él, lo hacen con más chavales que saben que necesitan esa ayuda, pero ni el Ayuntamiento ni la Diputación la ponen, sólo para casos muy muy muy extremos”.

Otra dificultad a la que tienen que hacer frente muchos de los menores entrevistados es el aprendizaje del euskera. Esta cuestión es más evidente entre los niños y niñas de familias de origen inmigrante, cuyos padres y madres no pueden ayudarles con las de tareas escolares y, en el caso de niños que provienen de comunidades autónomas no vascófonas:

Laura, de 9 años, dice: *“La ama no me puede ayudar con los deberes de euskera y de matemáticas. A veces me gustaría que alguien me ayudase con los deberes, no tengo diccionario y como no sabemos dónde venden... Me gustaría tener un profesor particular que viniera a casa, como tienen mis amigas, y me ayudara con los deberes de euskera”*.

Sonia, de 15 años, dice: *“Mi madre no entiende nada de euskera y no me puede ayudar con las tareas del cole... Mis amigas tienen profesoras particulares de euskera que van a sus casas, y eso me gustaría, en vez de ir a la academia de La Caixa, que es para niños sin recursos...”*.

Algunos menores han cambiado de centro escolar por las dificultades que experimentaban en el aprendizaje del euskera. El paso a un centro con modelo lingüístico más ajustado a las necesidades de estos chavales tiene a veces costes notables para las familias, ya sean organizativos, como se veía anteriormente en la familia de Manuel, o económicos, por tratarse muchas veces de centros concertados:

Claudia, de 38 años, explica cómo a su hija Sonia, escolarizada en modelo D desde los 3 años, *“le iba muy mal en euskera, ella perdía el año, no se adaptaba, decía que no quería ir, que no entendía [...] Ahora mi hija está en 2º [de ESO] [...] y ella no me puede ayudar [con su hermano de 6 años] a veces, porque dice que no sabe qué dice [el material escolar del niño]”*. Ahora va a un colegio concertado con modelo A (79 euros/mensuales de matrícula) y recibe refuerzo extraescolar de euskera. *“Hago un sacrificio para pagarle el colegio [...]: es por el idioma [...]”*, concluye.

En ocasiones, los obstáculos tienen que ver con la escolarización inicial o el acceso a clases extraescolares. Amalia, de 51 años, cuenta que al traer a su hija Margot, que entonces tenía 2 años, intentó que estudiara en euskera, pero *“dijeron que no, que como son latinos, tienen que ir al modelo A y se ha acabado”*. Desde entonces, ha necesitado apoyo con esta lengua, y ante la imposibilidad de recibir clases de refuerzo, debe conformarse con la ayuda que le presta su cuñada que es *euskaldun zabarra*: *“Como mi hija ha aprendido el euskera es llamándole por teléfono a mi nuera”*.

Tal y como se puso de manifiesto en los grupos de discusión con los profesionales, muchos expertos coinciden en señalar que la competencia comunicativa en inglés se ha convertido en un requisito imprescindible para todos los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo. Sin embargo, a juicio de algunos profesionales, las escuelas en general no garantizan un nivel suficiente de aprendizaje en lengua inglesa, por lo que se suele requerir de clases extraescolares. Las familias en situación de pobreza no pueden garantizar la provisión de estos servicios a sus hijos e hijas. En la línea de lo que sucede con las clases de refuerzo escolar, los niños y niñas entrevistados muestran acuerdo a la hora de valorar el aprendizaje del inglés como materia importante y son conscientes de que se encuentran en una situación de clara desventaja frente a otros menores, ya que sus familias no pueden permitirse costear la provisión de clases particulares de inglés.

Isabel, de 16 años, dice: “Me iba a apuntar a una academia, porque el inglés no me va bien, pero no nos da el dinero para pagarlo, así que nada... Necesitaría ayuda para inglés y matemáticas, me iba a apuntar a una academia de inglés, pero no tenemos dinero, igual el año que viene sí podré apuntarme a inglés, porque creo que iré a un colegio público y entonces tendremos dinero para pagarlo...”.

Es importante destacar que, a pesar de que muchos de los menores entrevistados son conscientes de la situación de dificultad que están atravesando sus familias, algunos minimizan esta situación, e incluso buscan razones que justifiquen por qué no realizan actividades habituales entre sus iguales.

María, de 13 años, dice: “Mis amigas van a la academia de inglés, pero yo no voy, porque no me gusta y es caro...”.

b) El acceso a las nuevas tecnologías

Hoy día, el ordenador es una herramienta imprescindible para los adolescentes, tanto desde el punto de vista de sus necesidades académicas y formativas, como desde el punto de vista de sus necesidades de ocio y relacionales. Carecer de ordenador y acceso a internet es, para los adolescentes hoy, un factor de exclusión. La mayoría de los entrevistados indican que utilizan el ordenador a diario y señalan que las nuevas tecnologías son el mecanismo con el que se mantienen en contacto con sus amigos/as. Sin embargo, los niños y niñas de menor edad apenas utilizan el ordenador y los que lo utilizan no lo consideran indispensable. En cuanto al impacto de la situación de pobreza, dos de los adolescentes que han sido entrevistados en el estudio señalan que la precariedad económica en que viven sus familias no les permite tener un

ordenador en casa. Estas dificultades en el acceso a equipamiento informático no parecen sin embargo tener consecuencias negativas en estas dos jóvenes, ya que muestran un grado razonable de acomodación a esa circunstancia.

Isabel, de 16 años, dice: *“No me gusta la tele, tengo el ordenador estropeado y no pido otro. No me importa; si necesito, me deja mi hermano ir a su casa y utilizarlo... En el colegio tenemos dos aulas de informática donde podemos hacer los trabajos que requieran Internet”*.

Margot, de 12 años, dice: *“Tenemos ordenador, pero no nos lo arreglan... Lo han dejado en la tienda, tirado, y mi papa se lo ha vuelto a traer a casa si no le iban a hacer caso... Yo tampoco lo utilizaba tanto”*.

Diferentes estadísticas muestran a la población adolescente e infantil como un colectivo que usa de manera frecuente las nuevas tecnologías. En la actualidad, la mayoría de los jóvenes valora el acceso a Internet como una herramienta indispensable en sus vidas, ya que les permite comunicarse con sus amistades y estar siempre informados. Además, Internet está cada vez más presente en el ámbito educativo, siendo relativamente frecuente que los colegios manden deberes que requieren su uso, como se ha recogido en las entrevistas.

La mayoría de los jóvenes entrevistados no parecen presentar dificultades de acceso a Internet, ya que éste es un servicio al que se puede acceder desde la propia escuela o desde servicios públicos, a través de conexión vía wifi. Sin embargo, para algunos no poder acceder a Internet desde el propio domicilio familiar sí es percibido como una seria dificultad. Un ejemplo es el de la siguiente joven:

Sonia, de 15 años, dice: *“En casa tenemos ordenador, pero no lo utilizo mucho, porque no tiene Internet. Mis amigas utilizan el Tuenti, están todo el día con el Tuenti y yo no me entero de nada... Mi teléfono no tiene nada de nada y a mí me gustaría tener teléfono con Internet... Me gustaría tener un móvil nuevo, con Internet, que es lo más importante, con una buena cámara; también me gustaría tener un ordenador nuevo, ropa nueva —porque la ropa que tengo está toda rota—, conseguir reformar toda la habitación; también me gustaría tener una tablet con Internet...”*

Otro caso destacable en relación a las dificultades de acceso a Internet por parte de los menores en el domicilio familiar es el de una familia que, debido a la situación de precariedad eco-

nómica en la que está inmersa, ha tenido que renunciar al servicio de Internet en el domicilio, y cuyo hijo mayor muestra un grado de descontento importante al respecto.

Bruno, de 12 años, dice: *“Tengo ordenador portátil en la habitación de mis padres. Hace dos semanas que han cortado la conexión a Internet, por dinero... Antes lo utilizaba demasiado, y si no, con el móvil me conectaba al wifi de casa. En Internet estaba en redes, en el Tuenti, en Facebook, ver vídeos en YouTube, jugar a juegos..., y ahora no puedo hacer nada...”*.

Como es lógico, Internet no es territorio exclusivo de niños/as y adolescentes. Algunas madres y padres también lo utilizan como herramienta de comunicación (sobre todo en familias inmigradas), formación continua, ocio o búsqueda de empleo. En estos casos, renunciar a la conexión doméstica no sólo se contempla como un perjuicio para los/as hijos/as, sino para toda la familia. Las entrevistas y las visitas a los hogares han permitido constatar que, en cuanto a la tenencia de móviles personales y videojuegos, los menores entrevistados no parecen diferenciarse demasiado de sus iguales. La situación de precariedad económica en la que están inmersas las familias padres no parece que tenga un impacto negativo en este sentido.

c) El acceso a las actividades de ocio y tiempo libre y a las vacaciones

En relación a las actividades de ocio y tiempo libre, los datos de la EPDS 2012 muestran que 47.264 niños/as menores de 14 años (el 16,5% del total) viven en hogares que no cubren en absoluto sus necesidades de ocio, debido a la insuficiencia de sus recursos económicos. En las entrevistas realizadas se constata efectivamente la dificultad que algunas familias presentan a la hora de que sus hijos/as participen en actividades de ocio y tiempo libre. Sin embargo, es importante destacar que la mayoría de los menores entrevistados no perciben esta dificultad en el acceso a actividades de ocio como un problema y viven esta situación con normalidad.

Sonia, de 15 años, dice: *“Los fines de semana vemos la televisión, me gusta mucho ver la televisión... y vamos al parque, es lo único que hacemos. Apenas cogemos el autobús, porque no vamos a ninguna parte... Nuestras salidas son siempre al parque”*.

Laura, de 9 años, dice: *“Me gustaría hacer baile moderno, pero como es demasiado caro, mi madre se va a hacer socia de la AMPA [Asociación de Madres y Padres de Alumnos], para que nos cueste menos. Y si el año que viene mi madre está mejor, me va a apuntar a fútbol”*.

La mayoría de niñas y niños entrevistados/as participan en alguna actividad extraescolar, aunque ello suponga un gran esfuerzo económico por parte de sus progenitores. No obstante, algunas familias, especialmente las de menos recursos, deben prescindir de ellas porque, como dice Susana respecto al equipo de fútbol al que estaba apuntado su hijo Bruno, *“lo poquito es bastante cuando no hay”*. Cuando se aborda la cuestión, los adultos a menudo subrayan el coste económico de estas actividades y, en ocasiones, también la ausencia de ayudas oficiales para sufragarlo. En respuesta al interés de madres y padres por que sus hijos/as tengan la posibilidad de participar en las mismas actividades que el resto de su clase, algunos colegios ofrecen facilidades de pago tanto para las extraescolares como para las excursiones organizadas por el centro.

La actual crisis económica ha hecho mella en el presupuesto de numerosas familias, y en muchos casos las vacaciones familiares han tenido que ser suspendidas. De manera específica, en el caso de las familias en situación de pobreza que han participado en este trabajo algunos de los menores entrevistados se muestran insatisfechos por no poder disfrutar de un periodo de vacaciones junto a la familia, y otros señalan que la actual situación de precariedad económica, provocada por la crisis financiera, ha provocado una pérdida de oportunidades en este sentido.

Celia, de 15 años, dice: *“Nosotros no vamos de vacaciones, no nos lo podemos permitir, mi madre trabaja también en verano, en julio y en agosto. Vamos a la playa, porque es gratis; para ir a la piscina, hay que pagar...”*.

Laura, de 9 años, dice: *“No vamos de vacaciones, porque no podemos; antes podíamos más...”*.

Gotzon, de 16 años, dice: *“Yo antes le pedía a mi madre 70 € para un juego y me los daba... Ahora, si se los pido, me dice que los vaya a buscar... La crisis nos ha afectado un montón a todos, y a nosotros en especial... Antes solíamos ir de vacaciones, antes fuimos a Tenerife, y ahora no nos llega para salir”*.

Varios adultos entrevistados también han informado sobre la reducción de las excursiones en familia.

d) *El acceso a los servicios sanitarios*

La discapacidad y la enfermedad graves son factores que pueden reducir la calidad de vida de niñas y niños, así como sus oportunidades de futuro. Así se observa en dos de las familias

entrevistadas, una con un hijo que presenta una enfermedad neuromuscular y otra cuyo hijo tartamudea.

Claudia, de 38 años, explica el caso de su hijo, de 6 años: *“Le han detectado una enfermedad neuromuscular degenerativa y le han mandado la natación, y ahora mismo es que no he tenido ni para el curso de natación, que es importante para su bienestar”*. A través de una asociación, podría recibir sesiones de fisioterapia a mitad de precio, pero no tienen medios para ello: *“No me puedo ni permitir un masaje por 30 euros al niño, que es un masaje que lo necesita. Cuando lo llevo a Basurto, que voy cada seis meses, la rehabilitación, yo le digo que me enseñe muy bien qué masaje le puedo hacer yo a mi hijo en casa, para hacérselos, porque tampoco me puedo permitir, pero yo digo que no es lo mismo hacérselo yo que hacérselo una persona especializada”*. El niño debe dormir con férulas, cada una de las cuales vale 600 euros, y gracias a la asociación, Claudia ha sabido que la Seguridad Social las subvencionaba. Por su parte, Eduardo, de 9 años, tiene una discapacidad expresiva grave, que afecta a su autoestima y sus relaciones sociales. Le han recomendado que haga logoterapia, pero este tipo de tratamiento no lo cubre la Seguridad Social y su madre no puede hacer frente al pago de las sesiones (entre 50 y 70 euros cada una).

En otro sentido, unas cuentas familias han señalado dificultades para corregir determinados problemas visuales o dentales de sus hijos/as no cubiertos por la Seguridad Social. En algunos casos, la compra de gafas o el tratamiento de ortodoncia han requerido el pago a plazo o la ayuda de familiares. El abordaje de estas cuestiones tiende, en general, a postergarse en el tiempo –de hecho, algunas de ellas todavía no se han resuelto–, lo que multiplica las probabilidades de que terminen por incidir en el rendimiento académico de los pequeños. Por otro lado, en un par de entrevistas se mencionan dificultades para adquirir medicamentos no subvencionados por la Seguridad Social. La mayor parte de las familias, por otra parte, no parecen ser conscientes de la posibilidad de que este tipo de prestaciones sean cubiertas mediante las Ayudas de Emergencia Social (AES) ya que en ningún caso se ha hecho referencia, ni negativa ni positiva, a estas ayudas a la hora de tratar respecto a los gastos extraordinarios que implica la enfermedad o la discapacidad.

5.2.3. *El apoyo formal e informal*

a) *El papel de las administraciones públicas*

Pese a considerarlas en muchos casos insuficientes, las familias reciben de buen grado la ayuda económica de las administraciones públicas, y en muchos casos, dicen ser conscientes del es-

fuerzo que éstas realizan en un momento de crisis como el actual. A partir de las opiniones y datos recogidos, cabe concluir que las prestaciones existentes están desempeñando un importante papel de contención, impidiendo el deterioro socioeconómico de las familias, pero sin llegar a propiciarles oportunidades que les permitan salir de la zona de vulnerabilidad.

En cualquier caso, el único servicio público del que los menores entrevistados parecen tener algún conocimiento es el Servicio Vasco de Empleo-Lanbide. La información que poseen concierne solamente a la función de este servicio y no tienen una opinión sobre él. Por su parte, las entrevistas a adultos recogen diversas críticas a este servicio. En primer lugar, se cuestiona su sistema de citas. La experiencia de Claudia, de 38 años, ilustra perfectamente el problema:

“¿Sabes a..., a qué hora uno se tiene que ir a hacer la cola para tener una cita en Lanbide? ¡A las cuatro de la mañana fui un día y me tocó el número veinte! ¡A las cuatro de la mañana! [...]. Atienden a cincuenta personas [...] cada día [...]. Tuve que ir cuatro veces, y a la cuarta vez me tocó, me tocó turno. Porque fui a las cinco y media, no. Primero fui a las seis y media, no; fui a las seis, no; fui a las cinco y media, nada; fui a las cinco, nada. Cuando fui a las cuatro —yo creo que faltaban diez para las cuatro, porque me queda cerca y fui— y abí sí me tocó.

También se han señalado deficiencias en la respuesta a necesidades sociales que trascienden el ámbito del empleo. Preguntada sobre si ha pedido ayuda alimentaria en otros recursos, Elena, de 31 años, cuenta:

“Es que tampoco sé a dónde acudir. Porque antes yo tenía a mi asistente social aquí arriba, que era una maravilla, que ya era... como una forma más personal, pero ahora lo han trasladado a Lanbide..., y es que ahora es súper impersonal todo [...], porque yo iba donde mi asistente, que me conocía de hacía ya tiempo, que hablaba con ella, que era... que era algo más personal, ¿sabes?, o sea, era caso por caso. Ahora, yo les entiendo: o sea, también están desbordados, tienen lo del desempleo, lo de la RGI, todo junto, entonces, pues... Tú vas allí, y es como ir a la oficina de empleo [...] y el tema de la RGI no lo tocan tan a fondo. Entonces, claro, yo ahora también, ¿a quién le comento lo de ‘que mira cómo estoy y qué hago’? Si el de Lanbide no tiene ni idea tampoco de mi situación”.

Esta valoración negativa respecto al impacto de la reciente asunción por parte de Lanbide de las competencias respecto a la gestión de la RGI coinciden, claramente, con las reservas mani-

festadas, como se verá más adelante, por los profesionales y expertos participantes en los grupos de discusión.

Varias personas se quejan por otra parte de la severidad de las sanciones que penalizan el incumplimiento de las obligaciones que asumen las personas beneficiarias al aceptar la prestación:

Virginia, de 38 años, cuenta cómo perdió parte de su prestación por no notificar a tiempo el final de su subsidio: *“Tenía que ir yo, cuando se acabó el subsidio, y avisar, pero yo no sabía..., no me he dado cuenta [...]. Y luego, claro, me aconsejó que estaba en la página web de Lanbide, abí..., las obligaciones y todo esto... Y ahora ya lo sé, o cuando no sé algo, [sé que tengo] que venir y preguntar. Y digo, bueno, ahora ya lo sé, pero es tarde”*.

Óscar, de 33 años, se lamenta de que le hayan suspendido la RGI *“por ingenuidades de uno. Sí, porque igual pensé que algo no era tan importante y no lo notifiqué [...]. Justa o injusta, pienso que es algo muy drástico que [...] te la quiten..., así sin... [...], ¿puede que yo haya cometido un error? Sí [...], pero yo pienso que debería [...] tener más en cuenta a los niños, porque es que, en final, al fin y al cabo, a mí no me perjudica tanto, pero le quitas al niño, porque es él el que está... más necesitado, que yo [...] ya me busco”*. Y se refiere al caso de un compañero: *“Le quitaron la pensión, pero fue porque se cambió de domicilio y, al hacer el cambio del piso donde vivía al otro, en el otro piso había muchas personas empadronadas, entonces... le quitaron la ayuda así, y hace un año que la tiene quitada. Y ese muchacho se ve [...] desesperado [...], prácticamente está pidiendo”*.

Una última queja, también relativamente extendida, es que las ayudas no prioricen lo suficiente a dos colectivos que, según se ha explicado en los capítulos precedentes, son especialmente vulnerables, como las familias monoparentales o las numerosas.

b) El papel de las entidades del tercer sector

En lo que concierne a los servicios que proporcionan las entidades del tercer sector a las familias en situación de pobreza o exclusión social, algunos de los menores entrevistados sí informan de que acuden a estos servicios en busca de alimentos. La utilización de bancos de alimentos por parte de algunas familias entrevistadas no parece tener un impacto negativo en la

percepción que los niños/as tienen de su situación, que viven con completa normalidad y sin sentirse estigmatizados/as por ello.

Carolina, de 8 años, dice: *“En un barrio que está cerca de casa, en un sitio donde hay un montón de gente esperando, nos daban comida gratis, donde los pobres, nos daban de todo... Solemos ir cuando nos llaman y vamos muy contentos”*.

Las familias que utilizan estos servicios lo hacen quincenal o mensualmente, y tanto la periodicidad de las entregas como la cantidad que reciben en cada una de ellas son juzgadas como insuficientes por la mayoría de usuarios adultos entrevistados, de modo que a veces solicitan ayuda —o tienen intención de hacerlo— en servicios dependientes de distintas oenegés. Por otro lado, cabe mencionar aquí la observación de Claudia, de 38 años, sobre los trámites burocráticos requeridos para utilizar estos servicios:

“Piden todos los papeles, de lo de Hacienda, estatal, lo de la Hacienda de San Mamés, lo que uno cobra, la Seguridad Social..., todo, todo lo piden. El empadronamiento. Todo. ¡Una cantidad de papeles!”.

Por lo que se refiere a la ropa de segunda mano, la EPDS 2012 calcula en 33.739 el número de las niñas y niños menores de 14 años (el 11,8% del total) que viven en hogares que han tenido que recurrir a prendas de segunda mano. En el caso de las familias en situación de pobreza, el porcentaje es del 46%. Sin embargo, sólo unas pocas de las familias entrevistadas reciben donaciones de ropa y mayoritariamente lo hacen a través de particulares (parientes, amistades y vecindario).

El uso de otro tipo de servicios proporcionados por el tercer sector es minoritario entre las familias entrevistadas. Por ejemplo, Claudia, de 38 años, está inscrita en las bolsas de empleo de varias parroquias, y Susana, de 36 años, recibió ayuda económica de Cruz Roja para comprar un radiador.

c) El apoyo informal: familia, amigos, vecinos, compatriotas

La mayoría de las familias objeto de análisis reciben algún tipo de ayuda informal, ya sea alimentos, dinero, ropa, facilidades de alojamiento (alquileres económicos), por no hablar del apoyo afectivo o para el cuidado de la prole o las personas dependientes. Los principales agentes que prestan ayuda son las amistades, la vecindad y, por encima de todo, la familia, que confirma su papel esencial frente a los riesgos socioeconómicos derivados de la crisis. Así, entre

las familias entrevistadas en el estudio, las que se encuentran en peor situación económica y las que muestran indicios de exclusión social coinciden casi siempre con aquellas que no gozan del sostén de la parentela. Algunas de las familias inmigrantes del estudio se encuentran en una posición de especial riesgo, a causa, precisamente, de la debilidad de sus redes sociales.

5.2.4. *El impacto de la pobreza en las relaciones familiares y sociales*

a) *Las relaciones familiares*

En la línea del discurso de los profesionales consultados, en las entrevistas con los niños y niñas que provienen de familias con serias dificultades económicas se aprecia que los menores perciben un impacto importante de las situaciones de pobreza en lo que concierne a las relaciones familiares. En este sentido, muchos de los niños y niñas entrevistados son conscientes de la situación de malestar e inquietud que están experimentando sus padres y de cómo este estado de intranquilidad tiene consecuencias negativas en las relaciones que se establecen entre padres/madres e hijos/as.

Juana, de 14 años, dice: *“Mis padres están muy agobiados, mi padre está más agobiado que mi madre”*. Y se echa a llorar.

Celia, de 15 años, dice: *“Mi madre siempre está muy estresada. A veces llega muy cansada y el estrés nos hace a todos estar de mal humor y afecta a las relaciones... Yo intento ayudarla en lo que pueda... Mi madre tiene poco tiempo, porque trabaja mucho...”*.

Sonia, de 15 años, dice: *“Me gustaría que mi madre encontrara un trabajo, para que se des-estrese. Está todo el día mirando el periódico, que se va a apuntar... Está desesperada...”*.

Margot, de 12 años, dice: *“Yo a veces le veo preocupado a mi papi, porque busca trabajo y no encuentra. Suele estar triste...”*.

Laura, de 9 años, dice: *“Ahora no se puede hacer gran cosa; antes podíamos ir al cine más veces, a comprar ropa, zapatos... Ahora no podemos ir, además, tampoco tiene tiempo, tiene que repartir currículums y está ocupada...”*.

Algunos, incluso, ofrecen protección y apoyo emocional a sus progenitores, una actitud que también se ha identificado en otros estudios y que tiene que ver con las estrategias que los propios niños desarrollan para hacer frente a su situación (Ridge, 2006; Van der Hoek, 2005). Es el caso de Vicente, de 12 años, con su madre Débora, de 32, que dice:

“Me mira a mí preocupada, viene y me abraza y me da besos y me dice: ‘Mami, saldremos de ésta’ [...]. Él me da más ánimo a mí que yo a él [ríe]”.

Las declaraciones de madres y padres corroboran las impresiones de sus hijos/as y ponen de manifiesto los efectos que la permanente incertidumbre en que viven estas personas tiene en su bienestar emocional y en sus relaciones familiares. Intranquilidad, ansiedad, miedo, impotencia y vergüenza son sensaciones habituales en estas personas:

Virginia, de 31 años y en desempleo, reconoce: *“Quieras que no, no tener dinero, no tener una situación económica un poco... estable, pues claro que te crea... inseguridad, ¿no? No saber qué va a pasar mañana. Sí, te... agobia un poco [...]. Estoy más irritable, duermo menos [...]. Tanto tiempo libre me sienta mal”.*

A Susana, de 36 años, la precariedad económica de su familia le afecta mucho: *“Siempre las cosas han estado un poco..., pero en estos tiempos, yo he llegado a sentir hasta miedo, porque como veo tantas cosas en la tele, que los desabucios y esto. Y yo, por mis hijos, a veces... he llegado a sentir miedo: ‘¡Dios, mío!, ¿qué pasará? Porque yo estoy cobrando un subsidio, pero el subsidio mío se termina en enero. [...] Yo soy..., yo soy muy depresiva. [...] me consume todo: problemas –míos, familiares– [...] y que el banco y que la presión y ‘que no, que tienes que pagar’ y que... ¡Son tantas cosas! [...]. Que uno esté enfermo, o que hay que comprar un jarabe y no hay [...]”.*

Juan, de 53 años, se confiesa avergonzado de pedir dinero a su familia: *“[Diru-laguntzak] Ez dira ailegatzen [...]. Lotsa..., lotsa ere ematen dit, e?, 53 urtekin amak ematea dirua, baina... [...]. Bertzei eskatu eta hola, triste, triste da”¹²⁵.*

Además de los efectos psicológicos del desempleo en toda la familia, preocupan las consecuencias que la falta de trabajo tiene en la labor educativa de madres y padres:

¹²⁵ La entrevista se desarrolló en castellano, pero en ocasiones Juan introducía frases en euskera, su lengua materna. La traducción de la cita sería: *“[Las ayudas] No llegan [...]. También me da verg..., vergüenza, ¿eh?, que a los 53 años mi madre todavía me dé dinero, pero... [...]. Tener que andar pidiendo es bien triste”.*

Virginia, de 38 años, comenta: *“Si yo tengo trabajo, mi marido tenía trabajo, tenía un horario, un programa, que voy, vengo a casa, tienes..., ella también. Para ella, es un ejemplo, [quiero darle] otro ejemplo, no que ve[a] que... su padre y su madre se queda[n] siempre en casa. Y cada día lo mismo”*.

Dicho esto, también hay que mencionar cómo el desempleo o la escasez de trabajo han fortalecido los lazos familiares en algunos casos, al permitir una mayor presencia de los progenitores en el hogar:

Juan, de 52 años y antiguo trabajador de la construcción, disfruta ahora compartiendo todo el tiempo libre de su hija Carolina, de 8: *“Antes [...] salía [de casa] a las seis de la mañana y llegaba a las diez de la noche [...]. No tenía tiempo ya”*.

Izaskun, de 48 años y autónoma, cree que tener menos trabajo es positivo para su familia: *“Estoy más en casa [...], ellos necesitan alguien que esté aquí [...].”*

Algunos de los niños y niñas entrevistados que provienen de familias con pocos recursos coinciden con los expertos consultados en los grupos de discusión a la hora de identificar las malas o pésimas condiciones laborales a las que tienen que hacer frente los padres/madres de estas familias. Los menores confirman que las situaciones –excesivo número de horas de trabajo, horarios que no permiten conciliar la vida personal y laboral¹²⁶, y salarios bajos– a las que tienen que hacer frente sus progenitores tienen un impacto negativo evidente en las relaciones familiares.

Vicente, de 12 años, explica: *“Me gustaría estar más tiempo con mi madre... Nunca está cuando yo llego del colegio y suelo estar siempre solo hasta que ella llega por la noche... Me gustaría que ella tuviera más tiempo para poder descansar... Cuando llega de la casa donde trabaja, me dice que está muy cansada, cansada... Está todo el día trabajando... Se agobia, porque entra muy pronto y sale muy tarde...”*. Débora, su madre, de 32 años, trabaja doce horas, de lunes a sábado, en servicio doméstico. Cobra 900 euros mensuales.

¹²⁶ En algunas entrevistas, las dificultades de conciliación aparecen como factores clave a la hora de rechazar ofertas de trabajo u optar por determinado empleo.

Margot, de 12 años, dice: *“Mi mamá reparte publicidad y a veces se enfada, porque es un trabajo que le cansa mucho... Se pasa todo el día caminando por ahí, y cuando llega a la casa, está muy cansada para atendernos...”*.

Isabel, de 16 años, dice: *“Cuando salgo con mi madre a dar una vuelta, no solemos salir fuera del barrio, porque mi madre trabaja mucho y suele estar muy cansada, porque es mayor, trabaja en diferentes casas limpiando y se cansa mucho, siempre está cansada para hacer cualquier plan...”*.

b) *Las relaciones sociales con los grupos de iguales*

Según la EDSS-ENS, el 95,5% de las niñas y niños de entre 6 y 16 años procedentes de familias en situación de pobreza no tienen dificultades de integración escolar. Sin embargo, el 4,5% sí declara tener algún problema de este tipo, un porcentaje que triplica al de los menores de familias no afectadas por la pobreza o la exclusión social. Entre estos problemas, está el acoso escolar, que también ha aparecido en las entrevistas elaboradas en este estudio.

Ocho de los menores entrevistados sufren o han sufrido acoso en el colegio, de acuerdo a lo manifestado por ellos mismos o por sus progenitores¹²⁷. De ellos, cinco son de origen inmigrante, uno tiene una discapacidad y otro sobrepeso, circunstancias que los hacen más vulnerables. Sin embargo, sólo cuatro de los ocho reconocen abiertamente que han sufrido maltrato por parte de sus iguales en el ámbito escolar:

Sonia, de 15 años: *“Antes en el colegio se metían conmigo, tres chicas que eran súper amigas mías. Estuvieron un mes entero metiéndose conmigo, pegándome, me cogían de los pelos, me decían de todo, insultándome... Yo no le dije nada a mi madre, sólo le dije que quería cambiar del colegio, y mi madre fue a hablar al colegio, se enteró y habló con la directora y se solucionó... Este año sí estoy contenta, voy tranquila, porque una de las que me pegaba ha repetido curso y no está este año...”*.

Isabel, de 16 años: *“Tuve que ir al psicólogo; unas compañeras me esperaban a la salida del colegio para pegarme. El año pasado repetí, porque unas compañeras que eran mis amigas desde pequeña empezaron a fumar porros y a mí no me gustaba y se empezaron a meter conmigo, me insultaban... Yo le dije a mi madre que no quería andar*

¹²⁷ Como ya se ha señalado, durante las entrevistas no se aplicó ninguna escala para la detección de estas situaciones, por lo que la incidencia de estas situaciones se señala únicamente de forma orientativa.

con ellas, pero mi madre no me creyó..., hasta que empecé a sacar malas notas y entonces fue mi madre al cole, hablaron allí, tuve que ir a la psicóloga del colegio, pensamos en denunciar a mis compañeras, pero al final no lo hicimos... Y tuve que repetir curso. No se dieron cuenta de que estaba pasando lo del acoso hasta que el coordinador vio un día cómo me tiraban del pelo.... De ese grupo de niñas, dos repitieron, dos tuvieron que ir a un centro y otra está en la clase de al lado. Antes comía en el comedor, pero ahora no quiero ir, porque la directora del comedor es la madre de una de las que me pegaba, y por eso ahora como en casa...”.

Vicente, de 12 años: *“Antes tenía problemas. El año que llegué, a los días, me empezaron a insultar... La mayoría me insultaba y los dos que se metían más conmigo ya no están... Ahora han venido muchos niños y ya tengo amigos, y eso no pasa más”.*

Margot, de 12 años: *“No tengo amigos, me insultan los niños en la escuela... y no se lo digo a los profesores, porque si no, me van a insultar más. Mis padres sí lo saben... Me cambiaron de escuela, porque mi madre no quería que me pegaran más en el otro colegio...”.*

Por otra parte, algunos de los menores entrevistados que provienen de familias inmigrantes comentan haber sido víctimas de situaciones de discriminación xenófoba por parte de compañeros escolares.

Celia, de 15 años, dice: *“Recién llegada fui a un colegio donde el ambiente no era bueno y no quería quedarme allí. Todos los niños eran de aquí y algunos me llamaban ‘bicho raro’, ‘que te vayas a tu país, porque aquí nos quitáis el trabajo’ y cosas parecidas: no era bullying exactamente ni maltrato, pero no me gustaba... Yo sí tenía amigas... Eran comentarios de la gente que te hacen daño. Muchos eran muy tontos, con la mente cerrada... y mi madre me cambió de centro a uno en el que hay gente de fuera. Ahora puedo compartir experiencias con gente [con la] que comparto cosas. Si hubiera ido allí desde el principio, me hubiera ido mucho mejor”.*

“La gente es racista y me parece de ignorantes los que dicen que venimos de fuera a quitarles el trabajo. Si no estuvieran los inmigrantes, habría muchos trabajos sin hacer, porque hay mucha gente que se preocupa por el que dirán... Si hay crisis, no hay dinero para todos, tampoco para los inmigrantes...”.

El miedo a la discriminación aparece incluso como motivo para elegir un determinado centro escolar¹²⁸, tal y como explica Bárbara, de 37 años:

“[El colegio] a mí me parece bien, porque como están todos los latinos allí, todos los niños son latinos, no hay esa discriminación entre ellos”.

En lo que se refiere a las relaciones sociales, es evidente que disponer de unas redes sociales sólidas aumenta el capital social de las familias y aleja el riesgo de exclusión. A este respecto, varias de las personas adultas entrevistadas, en particular de origen inmigrante, declaran tener pocas relaciones sociales.

Virginia, de 38 años, señalaba lo siguiente: *“Creo que [a mi hija] le afecta, al final, nuestra condición. Porque muchas veces me decía que yo, por ejemplo, no me quedo con las madres de estas chicas. Pero aquí, como se acostumbra mucho a tomar en bares y yo no hago esto... Y no sólo por el dinero, es que no tengo estas costumbres, al final [...]. Y entonces, claro, que las niñas se relacionan más con los padres que..., se relacionan entre ellos [...].”*

Susana, de 36 años, reconocía la situación: *“No soy de... tener muchas amistades. La verdad es que paso mucho tiempo metida en casa. Y cuando he trabajado, he venido a casa [...], un hijo, otro hijo, hacer las cosas, y salir... y así, muy poco. Y a veces, bueno, hasta con los mismos vecinos, hay unos que [...] ni los conozco [...]. La verdad es que sólo tengo [...] dos amigas, que así mismo tienen sus esposos, sus hijos”.*

Sin embargo, en general, no hay constancia de que ello esté limitando las redes sociales de las hijas e hijos.

5.2.5. El impacto de la pobreza en la autoestima y en las expectativas de futuro

La mayoría de los menores entrevistados saben que sus familias tienen dificultades económicas —que achacan a la falta de trabajo—, pero desconocen la dimensión de los problemas o no son plenamente conscientes de la precariedad que atraviesan sus hogares. En línea de lo esperado, el grado de conciencia de problema se incrementa conforme aumenta la edad de los menores.

¹²⁸ En este caso, sin embargo, ello no ha evitado el acoso escolar.

Hirune, de 8 años, dice: *“La ama no me compra juguetes porque no tiene dinero, y no tiene dinero porque está en crisis”*.

Celia, de 15 años, dice: *“La cosa está difícil para todos, tenemos que recortar de gastos..., pero mi madre dice que mientras haya para comer y para dormir, el resto de los gastos pueden esperar...”*.

Un segundo factor que influye en la mayor o menor conciencia que tienen los menores es la información que les facilitan los adultos. Y en este sentido, casi todos los padres y madres tratan de ocultar a sus hijos/as la situación de precariedad que la familia está viviendo, con el fin de protegerlos.

Óscar, de 33 años, explica: *“Él tiene cosas muy importantes en que pensar, como el estudio [...]. Trato, en lo posible, de mantenerlo al margen de eso [...]. Que haga su vida común y corriente, tranquila y ya los marrones me los como yo”*.

Elena, de 31 años, dice: *“Yo creo que ella sí lo nota, pero no es consciente de hasta qué punto la situación es..., es problemática. Pero es que es mejor que no lo sepa, porque es una niña y no tiene de qué preocuparse; tampoco le quiero trasladar mi angustia, ¿sabes?”*.

Como señalan los profesionales de los grupos de discusión, la forma en que niñas y niños valoran sus condiciones de vida y se adaptan a ellas depende de las capacidades personales y de las expectativas de cada uno/a. Las entrevistas mantenidas con los niños confirman este dato y constatan que los menores que mayores dificultades presentan a la hora de ajustarse a la situación de pobreza son aquellos que provienen de familias que antes contaban con recursos suficientes y en las que la crisis económica las ha llevado a esa situación de precariedad extrema. Desde ese punto de vista, existen algunos indicios de que la precariedad económica de estas familias podría estar minando la autoestima de algunos/as adolescentes.

Begoña, de 62 años, recuerda la respuesta de su hija Isabel, de 16, cuando le explicó que no podía darle dinero para ir a un concierto: *“¿Ah, claro! Como Isabel es la pobre, es una pringada”*.

Virginia, de 38 años, describe así el estado de ánimo de su hija Juana, de 14: *“Yo veo que sí, que le afecta nuestra situación [...]. Ha cambiado. Antes, estaba más segura por ella misma; ahora, no. Está más introvertida, más así, pa'dentro, y yo*

también tengo este carácter [...]. Antes, [...] si estaba en un grupo de niñas, es que ella estaba la jefa, ella estaba la que mandaba. Y ahora, no, ella está que se queda atrás, y tiene más vergüenza. [...] Son los cambios de adolescencia, pero yo creo que [...] también éste que me has preguntado [...].”

Como puede verse, se trata de una cuestión compleja, y determinar su alcance supera ampliamente los objetivos de este estudio. En cualquier caso, cabe decir que, en general, los menores se han adaptado bien a las circunstancias y que ninguno parece estar atravesando una experiencia traumática. Expresiones como la siguiente reflejan resignación y voluntad de evitar el problema (Van der Hoek, 2005):

Isabel, de 16 años, dice: “Hay cosas que me gustaría tener, pero no son necesarias, algunas cosas que me gustaría tener, pero no me importa, porque yo me conformo con lo que tengo, aguanto... Ropa tengo, tengo el móvil estropeado, pero todavía funciona, así que me aguanto... Mi madre prefiere comprarme a mí que comprarse ella ropa para ella”.

Por último, en las entrevistas se intentó explorar cuáles eran las expectativas de futuro de los niños y niñas, y si veían posible un cambio en la situación de precariedad económica que están experimentando sus familias. Los menores no se extendieron en la respuesta y se limitaron a señalar –de forma mayoritaria– que un empleo con buenas condiciones laborales para sus padres/madres sería el mejor instrumento para resolver el problema.

Julia, de 14 años, dice: “Me gustaría que mis abuelos tuvieran trabajo y hubiera para todo el mundo, que todo el mundo se merece ser feliz... Si la gente tuviera trabajo, no necesitaría ayudas. También se beneficiaría la sociedad de no tener que ayudar... Todo se solucionaría con un trabajo para todos”.

Bruno, de 12 años, dice: “No sé ni cómo se hace el dinero... Puede que en mi casa se arreglen las cosas pronto, pero puede que no, puede que nos toque la lotería y que mi padre encuentre trabajo”.

Laura, de 9 años, dice: “Las cosas no se van a solucionar ahora, a veces estoy segura de que no... Sí confío en que se solucionen, pero a veces me rindo y pienso que no...”.

Preguntados por las expectativas de futuro, los adultos muestran en general un panorama sombrío.

Adela, de 39 años, se lamenta: *“Lo de los trabajos es como que..., que ya no existe. Los pocos que están [trabajando], [...] los ves trabajando, y el mes que viene igual no los ves [...]. Nosotros... es que somos jóvenes y nos cuesta buscar trabajo y mantener un trabajo. Porque en el trabajo que he estado yo es muy duro y he estado ahí nueve meses, aguantando de todo. Y total, para verte en la calle”.*

Elena, de 31 años, dice: *“Pues si la situación actual sigue así, yo a mi hija, por ejemplo, no le voy a poder pagar una carrera universitaria. [...] Yo tenía en el banco abierta una cuenta para mi hija, para su carrera, y [...] lo tuve que sacar [el dinero] [...]. La gente está cada vez más crispada, la gente pierde su casa, pierde su trabajo... O sea, hay... como un estado general de... [...] desesperación y... si no se remedia, va a ir a más. Y a mi hija le va a tocar tiempos muy difíciles, mucho más que a mí, por ejemplo. En tema de oportunidades laborales, económicas y de estudios y de todo, claro [...]”.*

Quienes están en una posición más precaria presentan a menudo las actitudes más pesimistas frente a esos desafíos, y llegan a plantearse la función parental en términos de puro sacrificio del bienestar personal para asegurar el futuro de la prole. Se observan también posturas de otro tipo, más centradas en inculcar resiliencia y cultura del esfuerzo.

Matilde, de 44 años, dice: *“La situación económica no es que sea buena, pero, como les digo a ellos, es lo que hay, y se tienen que arreglar. Y por eso tienen que estudiar, para que me ayuden más adelante. Entonces, por ese lado, ellos se van concientizando [lit.]. Yo les he metido siempre aquí [en la cabeza]: si hoy tengo para comprarles zapatos, les compro. Si no, o mes a mes, voy haciendo [...]. Tienen que aprender a esperar, porque no hay más”.*

Izaskun, de 48 años, comenta: *“¿Qué pueden esperar? [...]. La cosa está clara: sobran personas, y... dentro de veinte años también van a sobrar [...]. Tienen que estudiar..., tienen que esforzarse. [...] Lo de la Universidad está muy bien, y es pública. Pero también han subido las tasas. Y las becas también las están quitando. Erasmus fuera [...] y cada vez más”.*

5.2.6. Conclusiones

Las entrevistas a estas veinte familias en situación o riesgo de pobreza han permitido, pese a tratarse de una muestra de conveniencia, poner rostro y dar la palabra a una parte de la sociedad relativamente pequeña en número, pero cualitativamente muy importante. Los testimonios y experiencias de estas niñas, niños y adolescentes, así como de sus madres y padres, no sólo contribuyen a ilustrar las dificultades diarias de quienes en mayor medida se benefician de las políticas sociales, sino que ofrecen información de primera mano para valorar los efectos paliativos y preventivos de dichas políticas.

Como se ha podido ver, los menores entrevistados no parecen ser plenamente conscientes de la precariedad en que viven sus familias, ni de las consecuencias que ello pudiera tener en su futuro. La inmadurez, la falta de interés o la artificialidad propia de una entrevista son algunos de los factores que explican que niñas y niños no se manifiesten preocupados por las circunstancias vitales de su familia. Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que madres y padres optan mayoritariamente por ocultarles su situación para evitarles preocupaciones, no distraerles de sus estudios y, en definitiva, para que disfruten de la infancia y para evitar que se sientan excluidos o estigmatizados. Desde la perspectiva parental, hijas e hijos son, por tanto, objeto de desvelo, pero también de motivación y esperanza, y en algunos casos, incluso, de consuelo y alivio emocional.

El análisis realizado ha permitido describir las condiciones de vida de la infancia en situación de pobreza en la CAPV e identificar algunas de sus principales carencias. En ese sentido, si bien la situación descrita no parece –en muchos casos– ser tan dramática como la que se observa en otros países de nuestro entorno, caso del Reino Unido, en los que este tipo de aproximaciones han sido más utilizadas, resultan evidentes las dificultades con las que estas familias se deben enfrentar en su día a día. En concreto, las entrevistas realizadas han permitido identificar al menos las siguientes carencias o necesidades, que, obviamente, no necesariamente afectan a todos los menores consultados:

- malestar emocional derivado de la falta de trabajo y la precariedad del mercado laboral;
- dificultades para conciliar empleo (o búsqueda de empleo) y crianza;
- elevado coste de la vivienda y problemas de acceso a la misma;
- insuficiencia de las prestaciones económicas, especialmente en los casos de familias monoparentales o con varios hijos/as;
- quejas en relación a la distribución de las prestaciones económicas;

- desconocimiento de algunas ayudas disponibles, tanto de las administraciones públicas como del tercer sector;
- excesivo rigor en las sanciones por incumplimiento de las obligaciones de las personas beneficiarias de la renta de garantía de ingresos;
- deficiencias en la atención de Lanbide, tanto de tipo organizativo como en lo que se refiere a su papel en cuanto a la intervención y el acompañamiento social;
- deficiencias en la alimentación infantil;
- dificultades para acceder a determinados tratamientos sanitarios (gafas, ortodoncia, logoterapia);
- dificultades de aprendizaje y riesgo de fracaso escolar;
- dificultades para afrontar el coste del refuerzo extraescolar;
- dificultades para el aprendizaje del euskera y del inglés;
- dificultades para la adquisición de material escolar (libros, uniformes, equipamiento deportivo);
- dificultades para afrontar el coste de las actividades extraescolares de tiempo libre;
- problemas en las relaciones sociales y, aparentemente, mayor prevalencia de situaciones de acoso escolar.

Con todo, es importante también destacar que estos resultados resultan globalmente coherentes con las conclusiones del análisis cuantitativo realizado en el capítulo anterior, observándose que el impacto de las formas más graves de pobreza no viene asociada en general a consecuencias extremas dentro del colectivo afectado. De hecho, el enfoque cualitativo revela una incidencia positiva en la población infantil del marco de protección existente que matiza bastante la dimensión de los problemas (destacando en todo caso la problemática vivida por padres y madres, por ejemplo desviando hacia ellos las restricciones en materia de alimentación).

Efectivamente, las entrevistas ponen de manifiesto un contexto general definido por la importancia de las ayudas económicas (aunque destacando su insuficiencia relativa), una integración positiva en el barrio, alejada del fenómeno del *ghetto* para pobres y una limitada incidencia de las problemáticas percibidas por los menores en materia de alimentación, salvo en casos que se pueden considerar extremos. Parte de esta realidad se vincula a ayudas familiares y al recurso a bancos de alimentos pero los datos generales disponibles revelan que el sustrato es la base de apoyo del sistema RGI/PCV/AES. Se detectan por el contrario más problemas en materia de acceso a una ropa adecuada, si bien las carencias tampoco parecen estar generalizadas. Las entrevistas también ponen de manifiesto un grado importante de satisfacción con el centro educativo, sin presentar sensaciones de desventaja palpable, y un cierto impacto –vivido sin

dramatismo– de las carencias relacionadas con el acceso a las nuevas tecnologías o en lo que se refiere al acceso al ocio, salvo en todo caso en lo relativo al acceso a las vacaciones.

La principal problemática se vincula con las necesidades especiales, ámbito en el que resulta relevante recordar una cierta crisis en el papel de las AES para hacerles frente, tal y como han puesto también de manifiesto, como enseguida veremos, los profesionales consultados. Los menores analizados viven en buena medida al margen de la problemática económica asociada a la pobreza, aunque teniendo importancia –cuando se da– la experiencia de la movilidad descendente. Además del efecto que tienen las ayudas, es evidente que una gran parte de esta realidad no excesivamente desfavorable se vincula a que los padres y madres son los que más sufren la situación (por ejemplo, en lo relativo a las consecuencias de las dificultades para hacer frente a las necesidades de alimentación).

5.3. La visión de los profesionales que trabajan en el campo de la infancia en relación a la pobreza infantil

5.3.1. Introducción

Como ya se ha señalado, la información recogida en los tres grupos de discusión está estructurada en torno a cuatro grandes bloques temáticos. La estructura de este epígrafe se articula también en función de esos cuatro ejes temáticos.

Así, en primer lugar se ofrece la visión que los y las profesionales tienen sobre la pobreza infantil desde el punto de vista de su conceptualización o de su definición y de su relación con otros fenómenos como la exclusión social o la desestructuración familiar, así como su visión sobre la relación existente entre crisis económica y pobreza infantil y sobre los factores de riesgo que subyacen a las situaciones de pobreza infantil. En un segundo bloque de contenidos se analiza el impacto de la pobreza en las condiciones de vida de los niños y niñas, tanto desde el punto de vista de los elementos materiales como desde el punto de vista de los elementos subjetivos (expectativas, autoestima, autopercepción personal, satisfacción vital, etc.). En tercer lugar, se presenta la valoración que los participantes en los grupos de discusión hacen de las diferentes políticas públicas que inciden en el fenómeno de la pobreza infantil, con particular atención a los sistemas de servicios sociales, ingresos mínimos, empleo, educación y políticas de apoyo a las familias. Por último, se presenta una serie de recomendaciones y propuestas de mejora planteadas por los profesionales participantes en las sesiones de trabajo.

5.3.2. Definición, conceptualización e impacto de la crisis económica sobre las familias y la infancia

a) ¿Qué relación existe entre pobreza, exclusión social o desestructuración familiar?

Para contextualizar adecuadamente el diagnóstico que los profesionales realizan sobre la pobreza infantil, es necesario tener en cuenta la relación que se establece entre pobreza y exclusión social, así como la que puede existir entre la pobreza económica y otras problemáticas no necesariamente vinculadas a esta, como la desestructuración familiar, las dificultades educativas o la carencia de habilidades parentales.

En la línea de lo expuesto en la parte teórica de este informe, pobreza y exclusión son fenómenos diferentes que responden a causas distintas. Las situaciones de pobreza se refieren fundamentalmente a la carencia de recursos materiales y/o económicos, y tiene una dimensión básicamente monetaria, que se define fundamentalmente a partir de la renta de las familias. Sean cuales sean los indicadores que se utilicen, la pobreza hace referencia a los recursos de los que dispone una persona o una familia para participar en la sociedad de consumo y/o para garantizarse unas condiciones de vida adecuadas, y no presupone, en sí misma, situaciones de exclusión o marginación. Las situaciones de exclusión, por su parte, se definen habitualmente como la acumulación de dificultades en los ámbitos que normalmente determinan la inclusión de una persona en la sociedad: empleo, vivienda, salud, educación, relaciones personales, participación política y social, recursos económicos, etc. El concepto de exclusión es por tanto, por definición, multidimensional en la medida que afecta a muy diversas esferas de la vida cotidiana de las personas. La pobreza o insuficiencia de recursos materiales y económicos es uno de los elementos que inciden en las situaciones de exclusión, pero no el único ni necesariamente el principal, de forma que es posible, al menos teóricamente, ser pobre y no estar excluido, o estar socialmente excluido sin experimentar situaciones de pobreza económica.

Sin embargo, la mayor parte de los expertos consultados perciben una relación mucho más estrecha entre pobreza y exclusión. Por una parte, debido al hecho de que muchos de los elementos no estrictamente monetarios que subyacen al concepto multidimensional de exclusión social –básicamente el acceso a determinados bienes materiales, pero también el acceso a la salud, al ocio, a la educación, a la cultura, etc.– responden en su origen a carencias fundamentalmente económicas. Además, en lo que se refiere a la estructuración de las relaciones familiares y a la preservación de esos vínculos, los expertos insisten en la dificultad de mantener un funcionamiento familiar adecuado en una situación de carencia material severa, sobre todo cuando esta se prolonga durante un tiempo largo.

Desde ese punto de vista, si bien parece haber consenso en la idea de que la pobreza no equivale a desestructuración familiar (“no todas las familias pobres están desestructuradas, ni todas las familias desestructuradas son pobres”), también hay acuerdo a la hora de decir que la pobreza es en sí misma un elemento desestructurante del funcionamiento del grupo familiar (“Es imposible pensar que un padre o una madre sin empleo, sin recursos económicos, sin poder responder a muchísimas necesidades básicas... no vaya a ver afectadas sus capacidades parentales. Pobreza y desestructuración no son lo mismo, pero la pobreza desestructura las relaciones familiares y ambos elementos pueden ir convergiendo, sobre todo si las situaciones de pobreza se prolongan mucho tiempo”). Desde ese punto de vista, por tanto, se acepta que el estrés que genera la pobreza económica se convierte en un factor de riesgo en relación no sólo a las condiciones materiales de vida, sino también a la estructuración del grupo familiar, a las capacidades educativas de los progenitores y al propio funcionamiento de la unidad familiar. Tal y como señala una de las personas participantes en los grupos de discusión, “cumplir adecuadamente con las funciones educativas y afectivas que se le piden a una familia, en la situación que están viviendo algunas familias hoy en día, es una tarea heroica”.

Algunas de las personas participantes en los grupos de discusión cuestionan también, por otra parte, el propio concepto de pobreza infantil, en la medida en que puede dar a entender que se trata de un fenómeno distinto de la pobreza general o de la pobreza de las personas adultas. Se defiende por el contrario la necesidad de hablar en todo caso de la ‘pobreza de las familias’, en la medida en que estamos hablando de familias con recursos insuficientes, en las que todos sus miembros –niños y adultos– son considerados pobres por haberseles atribuido un mismo nivel de recursos. Desde ese punto de vista, la propia idea de pobreza infantil parece apuntar a la existencia de niños/as pobres, al margen de la situación de sus familias, cuando realmente, de lo que estamos hablando es de la situación de familias pobres o, incluso, de personas adultas pobres con hijos/as a cargo. La pobreza infantil, se señala en ese sentido, es una manifestación de un problema mucho más amplio; las soluciones, por la misma razón, sólo pueden venir de cambios sistémicos de largo alcance.

b) *¿Cuáles son los principales factores de riesgo y/o los grupos de riesgo en relación a la pobreza infantil?*

En lo que se refiere a la cuestión de los factores de riesgo en relación a la pobreza infantil, algunas de las personas participantes en los grupos de discusión ponen de manifiesto que la presencia de hijos/as en el hogar es, en sí misma, un factor de riesgo frente a la pobreza, en la medida en que, con el mismo e incluso menor nivel de ingresos, es necesario hacer frente a un incremento muy importante de las necesidades. Se insiste por tanto en que son las familias con hijos/as las que están sufriendo con más dureza las consecuencias de la crisis, las que tienen

más dificultades –sobre todo en el caso de las mujeres– para acceder a un empleo, o para mantenerlo, y las que tienen menos posibilidades de ajustar sus gastos en caso de reducción de los ingresos.

Ahora bien, también resulta evidente que no todas las familias con hijos/as tienen el mismo nivel de exposición a las situaciones de pobreza y que existen factores específicos de riesgo frente a ese fenómeno. El debate mantenido en los grupos de discusión permite identificar los diferentes factores de riesgo que subyacen a las situaciones de pobreza infantil, en la línea de lo que apunta la literatura especializada y las principales fuentes estadísticas. Así, la mayoría de los profesionales que han tomado parte en los grupos de discusión coinciden a la hora de subrayar la importancia de dos tipos de factores: de una parte, los relacionados con la composición de las familias –monoparentalidad, separaciones mal resueltas, familias numerosas, etc.–, y, de otra, las relacionadas con la nacionalidad y la pertenencia a minorías étnicas.

Así, en el discurso de la mayoría de los expertos se constata que las personas de origen inmigrante padecen dificultades añadidas que les colocan en una situación de especial vulnerabilidad en relación al riesgo de pobreza: situación administrativa irregular, mayor riesgo de desempleo, malas o pésimas condiciones laborales –excesivo número de horas, horarios que no permiten conciliar vida personal y laboral, salarios bajos, etc. –, dificultades de acceso a la vivienda, e, incluso, dificultades para conseguir ayudas sociales debido, entre otras razones, a dificultades administrativas. Por otra parte, si bien es cierto que la mayor parte de las cuestiones apuntadas constituyen factores de riesgo tanto en lo que se refiere a la pobreza infantil como a la pobreza en general, determinadas cuestiones –como el tipo de empleo que estas personas encuentran con mayor frecuencia o las mayores tasas de fecundidad que registran las mujeres inmigrantes de diversos países– complican las posibilidades que estas personas tienen en lo que se refiere a conciliación familiar. En palabras de un profesional: *“los inmigrantes trabajan a menudo en sectores, como la hostelería o los cuidados personales, con horarios que dificultan la conciliación de la vida laboral y familiar, lo que implica mayor riesgo de desempleo o, en el caso contrario, problemas graves para poder atender el cuidado de sus propios hijos/as, supervisar su rendimiento escolar, participar de forma conjunta en actividades de ocio, etc.”*.

La situación especialmente problemática del colectivo inmigrante se complica si se tienen en cuenta otros dos elementos:

- por una parte, el hecho de que, en los años previos a la crisis, se produjeron numerosos reagrupamientos familiares y muchos de estos padres y madres de origen inmi-

grante pudieron traer a sus hijos e hijas a la CAPV. Sin embargo, la situación que hizo posibles aquellos reagrupamientos familiares ha variado de forma drástica, y esas familias deben ahora enfrentarse a una situación más problemática, con un mayor número de miembros dependientes de la misma unidad familiar y, generalmente, un nivel más reducido de recursos. Desde ese punto de vista, la actual situación de crisis no sólo ha truncado estos procesos de inclusión laboral, sino que ha complicado los procesos de reconstitución familiar ya en marcha, con un impacto especialmente negativo en aquellos niños/as y adolescentes cuya integración en Euskadi acababa de iniciarse (*“Son adolescentes que han venido en tiempos de bonanza, que se les han generado unas expectativas y en este momento están aquí desarraigados socialmente y sin expectativas de futuro”*).

- un factor de riesgo añadido –y que perjudica de forma especialmente intensa a las familias inmigrantes– es en cualquier caso el relativo a la carencia de redes sociofamiliares de apoyo informal, así como a la disponibilidad de un capital social y relacional insuficiente. En ese sentido, algunas de las personas participantes en los grupos de discusión definen la pobreza como la ausencia o insuficiencia de estas redes de apoyo informal, cuya existencia permite compensar las eventuales carencias económicas y hacer frente con mayores posibilidades de éxito al impacto de la crisis económica. La debilidad de estas redes tiene un impacto importante en lo que se refiere al bienestar de las familias con hijos/as –más dependientes de este tipo de apoyos en lo que se refiere, por ejemplo, al cuidado infantil y a la conciliación de la vida laboral y familiar– y resulta más evidente en las familias inmigrantes, con redes de apoyo más débiles y desestructuradas, en términos generales, que las familias autóctonas.

En segundo lugar, existe un acuerdo generalizado a la hora de apuntar a determinadas características familiares como factores de riesgo en relación a la pobreza infantil. En este sentido, la mayoría de los profesionales coinciden en señalar la monoparentalidad como un factor de riesgo clave de pobreza infantil. A juicio de los profesionales, las familias con un solo adulto y con hijos/as a su cargo están en una situación de clara desventaja, ya que suelen presentar dificultades para encontrar un trabajo, en el caso de que lo tengan presentan mayores dificultades para conciliar vida laboral y familiar, y sus ingresos son en muchas ocasiones bajos. En el sentido contrario, sin embargo, algunos profesionales indican que las familias monoparentales están acostumbradas a vivir situaciones de dificultad, y en muchas ocasiones cuentan –debido precisamente a esas dificultades– con una red de apoyo más amplia y con una serie de habilidades o capacidades personales especialmente desarrolladas para hacer frente a las situaciones adversas.

Con respecto a las características de las familias, algunos profesionales también identifican a las parejas jóvenes con niños/as pequeños a su cargo y que no pueden emanciparse del domicilio de sus padres como colectivos vulnerables y en clara desventaja. Además, otros profesionales que participaron en el debate identifican la discapacidad y la enfermedad –física y psíquica– como factores adicionales de riesgo de pobreza infantil.

c) El impacto de la crisis económica en las situaciones de pobreza infantil

No cabe duda de que la actual crisis económica ha tenido consecuencias negativas en las condiciones de vida de una parte importante de la población infantil. En ese sentido, el análisis cuantitativo realizado en el capítulo precedente pone de manifiesto en qué medida se han incrementado desde el inicio de la crisis las situaciones de pobreza infantil en Euskadi. Desde ese punto de vista, el impacto negativo de la crisis en las condiciones de vida de los niños/as vascos y en la extensión de la pobreza infantil en Euskadi resulta innegable

Las personas consultadas mantienen sin embargo posiciones relativamente diferentes a la hora de evaluar la extensión y la profundidad de ese impacto, y, sobre todo, los grupos sobre los que el impacto ha sido mayor. En ese sentido, algunas personas sostienen que el impacto de la crisis ha sido generalizado y que ha alcanzado tanto a quienes antes vivían en una situación que ya era de pobreza o de precariedad, como a otros colectivos –situados en lo que se entiende como clases medias– que disfrutaban de una posición mucho más desahogada. En ese sentido, la crisis económica estaría haciendo converger a dos grupos que en el pasado reciente estaban relativamente diferenciados: de un lado, las personas que ya antes de la crisis recurrían a los Servicios Sociales en busca de ayuda y, de otro, los que lo hacen por primera vez como consecuencia de la crisis económica (*“Son grupos distintos, los que ya estaban en el circuito de los Servicios Sociales y las familias que tenían trabajo, vivienda, etc. y ahora no pueden hacer frente a la hipoteca por la falta de trabajo y se ven abocados a perder la vivienda”*). Así, la situación económica actual habría provocado un aumento de la demanda de servicios sociales por parte de familias que nunca antes habían acudido a estos servicios en demanda de ayuda y cuya situación económica actual hace que necesiten de servicios y apoyos para hacer frente la atención de sus hijos/as (*“Hay un nuevo perfil de casos que no estaba en el circuito de los Servicios Sociales y que ahora se acercan a los servicios en busca de ayuda... ahora no tiene dinero para acceder a servicios privados y tampoco se les puede atender desde los servicios porque se atiende a lo más prioritario. Son situaciones cada vez más cotidianas, con menos recursos, más estresadas, más angustiadas, familias que recurren a nosotros, pero a las que apenas podemos ofrecer ningún recurso”*).

Para otras personas sin embargo –aun reconociendo que la crisis ha afectado a familias de todos los estratos sociales y que ha provocado un deterioro generalizado de las condiciones de vida de toda la población–, el principal impacto se ha concentrado en los sectores que ya antes estaban en una situación de mayor precariedad: “*la crisis está machacando a los que ya antes estaban machacados*”, se argumenta en ese sentido¹²⁹. Desde una óptica parecida, la experiencia de algunos profesionales muestra que hay familias que, habiendo sido en el pasado usuarias de los Servicios Sociales habían conseguido desarrollar un itinerario de inclusión, pero que, debido a la crisis actual, regresan de nuevo a los servicios en busca de ayuda y ven roto este proceso de inclusión (“*A los Servicios Sociales vuelven familias que ya habían salido del sistema, con expediente antiguos... Se sigue interviniendo con los que ya están y no van a salir por la crisis actual y muchos van volver debido al empeoramiento de la situación económica*”).

Con respecto a la duración de la crisis, muchos de los profesionales que participaron en los grupos de discusión alertan del impacto que puede tener la prolongación durante largo tiempo de las dificultades que actualmente sufren muchas familias: “*La mayoría de las familias son capaces de soportar un trauma durante un tiempo limitado... pero habrá que saber cuánto va a durar esta crisis y durante cuánto tiempo se puede soportar determinadas situaciones. En este momento se hace un intento de contener dificultades pero hay necesidad de plantear otro tipo de políticas públicas a largo plazo...*”. En palabras de otro de los expertos: “*Los colectivos clásicos de exclusión se van a ampliar. Se reducen servicios que normalizan como los campamentos de verano en los que suelen participar los chavales y va a aumentar la separación entre clases*”. Desde ese punto de vista, se advierte que, a medida que los efectos de la crisis sean más duraderos, su impacto en el medio y largo plazo va a ser más importante, dado que está afectando de forma clara al capital social, cultural y relacional de estas familias.

d) *¿Cómo perciben los niños y niñas la pobreza? ¿Cómo responden ante ella?*

En relación a la visión que los menores tienen respecto a sus condiciones de vida, y a la forma en la que se adaptan a las situaciones de pobreza, los profesionales señalan que la percepción de los niños y niñas depende de las capacidades personales y de las expectativas de cada uno/a. En este sentido, se señala que los niños y niñas que proceden de clases medias, que tenían acceso a todo tipo de bienes servicios y que en este momento se encuentra en situación de precariedad económica tendrán que ajustarse a la nueva situación. Para algunos menores será por tanto más difícil hacer frente a la situación, mientras que para otros el ajuste a la nueva

¹²⁹ Ese argumento coincide con la información que ofrece la EPDS en relación a una mayor polarización, derivada del crecimiento del porcentaje de población en situación de bienestar y en situación de pobreza, y la progresiva reducción del colectivo en una posición intermedia (ausencia de bienestar).

realidad será más sencillo (*“La respuesta de cada niño depende de la capacidad que tenga cada uno de hacer frente a una situación traumática y del entorno educativo, familiar, social, de los apoyos que pueden derivar en cada uno de los sistemas... los niños a veces se acomodan a las situaciones de mucho estrés con mucha más facilidad que sus propios padres o madres”*).

Al margen de la capacidad individual de cada niño/a, los profesionales señalan que la respuesta de los menores ante una situación de pobreza vendrá significativamente influenciada por la respuesta de sus padres, por el grado de estrés y malestar que estos manifiesten, por el miedo e inseguridad que transmiten: *“Los niños perciben la situación según lo hagan sus padres... se comportan en función de cómo lo hagan sus modelos de referencia”*. De la misma manera, en lo que respecta a la respuesta de los niños y niñas ante las situaciones de precariedad económica de sus iguales, se señala que el comportamiento de los menores vendrá también determinado por sus modelos de referencia: *“Cómo sean de inclusivos las personas adultas, así lo serán sus propios hijos e hijas”*. En cualquier caso, se considera mayoritariamente que no se están produciendo en Euskadi, al menos de forma generalizada, situaciones de rechazo o marginación debido a eventuales situaciones de pobreza y que la población infantil mantiene en ese sentido un comportamiento que en líneas generales se puede considerar inclusivo.

5.3.3. El impacto de la pobreza infantil en las condiciones de vida de los niños y niñas

a) Reducción de oportunidades, cierre de los procesos de inserción y rebaja de expectativas

Tal y como se ha señalado previamente, la actual situación de crisis está teniendo como consecuencia la creciente cronificación de situaciones de exclusión que antes podían verse paliadas o mitigadas por itinerarios de inclusión que, si bien tenían sus altibajos, permitían procesos significativos de avance. Esos procesos de avance, de los que los niños/as obviamente se beneficiaban, resultan en la actualidad, debido a la crisis, mucho más complicados. Desde ese punto de vista, uno de los impactos más claros de la actual crisis económica en el bienestar de las familias (y, por tanto, de la población infantil) consistiría en el ‘taponamiento’ de los itinerarios de inserción que antes eran posibles y mediante los cuales se podía avanzar de una exclusión más o menos compensada a, cuando menos, una integración precaria. Esas posibilidades de avance se han roto debido a la crisis, lo que se traduce en una reducción de las oportunidades y, también, en una rebaja o reajuste de las expectativas que las familias tienen en sus posibilidades de avance.

En ese sentido, la mayor parte de las personas que han participado en los grupos de discusión coinciden en señalar que el principal impacto de la pobreza infantil en las condiciones de vida de los niños y niñas no se da tanto, de momento, en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas o en el acceso a recursos materiales; el impacto principal se relacionaría por el contrario con la reducción de oportunidades y la rebaja en las expectativas de avance de las propias familias. Incluso, en lo que se refiere a la dificultad de acceder a determinados bienes materiales, sobre todo a partir de ciertas edades, el mayor impacto no se refiere a los bienes tradicionalmente considerados básicos (ropa, alimentación, etc.) sino, sobre todo, a la imposibilidad de acceder a productos o actividades “*que dan estatus*” y que favorecen la inclusión en el grupo de iguales (“*El impacto de la pobreza es la falta de participación en diferentes actividades... una pérdida de estatus... a medida que se baja de escalón cada vez hay menos opciones...*”).

b) El impacto de la pobreza en las condiciones materiales de vida de los niños/as

Lo anterior, en cualquier caso, no impide reconocer que los niños/as que viven en familias pobres están experimentando carencias importantes en lo que se refiere a elementos básicos de su vida cotidiana.

Por ejemplo, a raíz de un artículo de prensa¹³⁰ en el cual se señalaba un incremento en un hospital de Vitoria-Gasteiz del número de casos de niños desnutridos como consecuencia de la crisis, muchos de los profesionales que tomaron parte en el debate señalan que la situación de pobreza actual que viven muchos niños y niñas ha tenido efectivamente un impacto claro en su alimentación. En este sentido, es evidente la preocupación de los expertos por los efectos de una dieta de baja calidad en el desarrollo de los menores. Desde distintos servicios se constata que ha ido en aumento el número de familias que acuden a los servicios que proporcionan comida y que gracias a estas ayudas, y a las becas escolares de comedor, las familias que viven en situación de pobreza pueden acceder a una alimentación suficiente. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el tipo de productos que se proporcionan en los servicios de reparto de alimentos no son alimentos frescos y que las dificultades para seguir una dieta adecuada puede tener consecuencias negativas en los menores (“En muchas familias la calidad de la alimentación ha descendido mucho, los desayunos y cenas son de poca calidad, la carne y el pescado ni la huelen, el descenso en calidad ha sido brutal”).

¹³⁰ <http://www.noticiasdealava.com/2012/10/17/sociedad/euskadi/los-medicos-detectan-por-primera-vez-en-alava-casos-de-ninos-desnutridos-como-consecuencia-de-la-crisis>

Algunos profesionales alertan en ese mismo sentido de que en las familias en las que las dificultades económicas son más graves las necesidades básicas de alimentación de los menores no están garantizadas fuera del horario escolar y que, incluso, la provisión de la alimentación en la escuela se está viendo dificultada por la creciente dificultad en el acceso a las becas de comedor. En ese sentido, se señala se están endureciendo los requisitos administrativos para acceder a estas becas, lo que en ocasiones supone dejar sin ayuda a familias que lo necesitan (han perdido la RGI por pérdida del padrón al haberse quedado sin vivienda; se ganan el sustento con trabajos eventuales sin contrato por no tener derecho a RGI, ...). Y en esta situación se encuentran no solo familias inmigrantes, sino también autóctonas, entre las que se encuentran también familias gitanas.

Otra de las dificultades a las que tienen que hacer frente los niños y niñas que provienen de familias en situación de precariedad económica es el no poder acceder, debido a los recortes realizados y/o a la dificultad familiar de seguir sufragando esos gastos, a una serie de recursos que, si bien pueden considerarse complementarios o aparentemente secundarios, resultan imprescindibles para garantizar unas relaciones sociales y personales adecuadas y un rendimiento académico básico. Así, la mayoría de los profesionales coinciden a la hora de señalar que los niños y niñas en situación de pobreza tienen crecientes dificultades para acceder a apoyos de tipo extraescolar, actividades deportivas, de ocio y esparcimiento, para participar en actividades grupales o para el uso de equipamientos deportivos, y que estas dificultades tendrán un impacto claro en sus niveles de integración social (*"Hay niños a los que les falta el material escolar y la equipación... hay niños a los que en diciembre todavía no les han comprado todo el material escolar e igual ni se lo compran..."*). El impacto más importante, desde el punto de vista material, estaría en la dificultad de estas familias para seguir utilizando este tipo de servicios, sin los cuales resulta en la práctica muy difícil una adecuada integración escolar e, incluso, un adecuado aprovechamiento académico.

También se cita, por sus negativas consecuencias, el impacto de los frecuentes cambios de vivienda a los que se ven sometidos los niños/as que viven en familias pobres y el recurso forzado a soluciones residenciales no adecuadas. Desde ese punto de vista, las situaciones de precariedad económica derivan a menudo en frecuentes cambios residenciales y en la búsqueda de soluciones residenciales no siempre idóneas (por ejemplo en pisos compartidos por varias familias), hacinamiento, convivencias indeseadas (por ejemplo con la familia de origen), etc. Todas estas situaciones tienen un impacto importante en la vida de los niños/as, tanto en lo que se refiere a la ruptura de sus relaciones y vínculos sociales (cambios de escuela, de barrio, de amigos/as, etc.), como en lo que se refiere a una mayor inestabilidad y conflictividad dentro de la propia familia y/o en relación a las personas con las que se ven forzadas a convivir.

c) *Impacto en el bienestar psicológico de los niños/as y en sus relaciones sociales*

Los expertos también aprecian un impacto importante de las situaciones de pobreza en lo que concierne a las relaciones sociales y personales de los niños/as en situación de pobreza. A juicio de algunos profesionales, el impacto de la pobreza en las relaciones familiares, sociales y afectivas, en sus habilidades sociales y en sus relaciones con sus iguales es evidente. En este sentido, en palabras de una de las personas participantes en los grupos de discusión: *“puede que los padres que están viviendo una situación de precariedad económica se encuentren estresados por la situación, por tener unas condiciones laborales malas; puede que cuenten con problemas psicológicos o emocionales... las tensiones familiares... los problemas derivados de enfermedades mentales, consumo de drogas y alcohol... y todo esto tendrá un impacto claro en cómo se relacionan con sus hijos... no es solamente tema de carencias materiales, sino también de dificultades afectivas y psicológicas”*. Asimismo, desde el ámbito educativo se señala que la pobreza infantil también tiene un impacto claro en la escuela, en el clima escolar, en las relaciones de grupo y en rendimiento escolar de los niños y niñas.

En relación a las consecuencias de tipo psicológico que la pobreza tiene en los niños y niñas, en los grupos de discusión se puso de manifiesto el impacto que tienen el incremento en la angustia y estrés familiar, la no disponibilidad de muchos padres y madres y la no respuesta a las necesidades emocionales de los niños y niñas (*“Ha habido un incremento de las tensiones familiares, de las enfermedades mentales, de la angustia... el impacto es muy importante, hay vivencias de parentalización de los niños en situaciones de padres en situaciones emocionales muy conflictivas para adultos y para el grupo familiar”*). Desde ese punto de vista, se pone de manifiesto que algunos niños/as o adolescentes han tenido que comenzar a hacerse cargo de funciones que hasta ahora no se les asignaban –como el cuidado de hermanos/as menores, la realización de labores domésticas, etc.–, que, si bien pueden tener consecuencias positivas desde diferentes puntos de vista, también pueden suponer un riesgo en lo que se refiere al rendimiento académico, en la disponibilidad para participar en actividades de ocio o en sus relaciones sociales.

Otra variable a tener en cuenta en el impacto psicológico y emocional que la pobreza provoca en los niños y niñas es, según algunas de las personas participantes en los grupos de discusión, la influencia de los medios de comunicación. A juicio de algunos profesionales, el mensaje “catastrofista y desesperanzador” sobre la actual crisis económica que transmiten los medios de comunicación genera temor, incertidumbre, angustia y estrés en los niños y niñas, lo que a su vez genera una indefensión aprendida a corto/medio plazo.

Por otra parte, en uno de los grupos de discusión se puso de manifiesto la situación de vulnerabilidad de los niños y niñas con trastornos de conducta o de personalidad, cuyo tratamiento

no siempre se puede seguir de forma adecuada debido a las dificultades económicas. A juicio de uno de los expertos, la actual crisis económica ha tenido un impacto claro en el surgimiento y/o en el agravamiento de este tipo de situaciones (*“La crisis no es la que cree el trastorno, pero sí puede actuar como agravante o desencadenante”*). Muchos de los expertos consultados señalan que los recortes presupuestarios realizados en los servicios de salud mental están teniendo ya un impacto negativo en la situación de los menores, tanto desde el punto de vista de la posibilidad de diagnosticar estos casos (con listas de espera cada vez más largas en los programas de intervención psicoeducativa), como de ofrecer el tratamiento médico y farmacológico indicado (*“Muchos de estos medicamentos ya no están cubiertos por la Seguridad Social y muchas familias no pueden hacer frente al pago de estos fármacos, con lo que aumenta el número de chicos no medicados”*).

Una situación muy similar es la que sufren las familias en las que alguna de las personas adultas tiene una enfermedad mental y se ha visto obligada a abandonar el tratamiento farmacológico correspondiente debido a la carencia de recursos económicos. Se considera en ese sentido que determinadas patologías psiquiátricas leves pueden estar experimentando un cierto repunte debido al estrés que genera un contexto de dificultades socioeconómicas tan graves –que actúa como desencadenante y/o agravante– y las dificultades para mantener el tratamiento, lo que indirectamente perjudica al bienestar de los niños/as que conviven con esas personas.

Este tipo de problemas están teniendo un cierto impacto, según algunas de las personas consultadas, en las familias atendidas en el sistema de protección infantil. En ese sentido, las instituciones con competencias en materia de desprotección no estarían detectando una mayor prevalencia de casos de desprotección infantil debido exclusivamente a carencias económicas, pero sí un mayor nivel de riesgo debido a algunas de las consecuencias que esas carencias económicas tienen en cuanto a la salud mental, la estructuración familiar o las capacidades parentales de las personas afectadas.

d) En resumen: una situación preocupante y alarmante

A modo de conclusión, se puede afirmar que existe un consenso generalizado entre los profesionales sobre la gravedad del impacto que la crisis económica está teniendo en las familias con menores a su cargo. Si bien es cierto que el nivel de gravedad atribuido a la actual situación no era el mismo en los tres grupos de discusión –el diagnóstico parecía ser más preocupante en Bizkaia que en los otros dos territorios–, la práctica totalidad de las personas participantes en los grupos de discusión afirman que la crisis está teniendo consecuencias muy graves en las

condiciones de vida de los niños y niñas, de tal forma que ciertas carencias graves empiezan a verse, al menos en determinadas zonas, como relativamente habituales.

Desde ese punto de vista, se hace referencia a casos que pueden considerarse extremos como el incremento en el número de menores de edad atendidos/as en los servicios sociales de urgencia o la proliferación de bandas organizadas de menores para sustraer determinados productos (teléfonos móviles, ropa, etc.). Si bien es cierto que tales casos siguen siendo en Euskadi absolutamente minoritarios, resulta obvia la intensa preocupación de todas las personas que trabajan en contacto con la infancia –tanto con la población infantil como con aquellos niños/as en situación o riesgo de exclusión– respecto al impacto que el incremento de la pobreza derivado de la crisis económica está teniendo en las condiciones materiales e inmateriales de vida de una parte importante de la infancia en Euskadi.

Con todo, algunas de las personas participantes en los grupos de discusión han puesto de manifiesto la posibilidad de que la actual crisis económica pueda ser también entendida como un elemento de oportunidad. Se destaca en ese sentido que la crisis está teniendo, desde cierto punto de vista, algunas consecuencias positivas, como puede ser un reajuste de las expectativas relacionadas con el consumo y la posibilidad de trabajar en el ámbito educativo estilos de vida más austeros. En ese sentido, para algunos de los profesionales que tomaron parte en los grupos de discusión la crisis puede ser un buen momento para promover un cambio de valores en la sociedad (*“Sería interesante dejar de lado el consumismo y hablar con los niños y conseguir que tomen conciencia de la situación... la crisis puede ser una oportunidad para hablar con los niños, transmitirles que ha habido otras crisis que se puede salir de esta, que se puede ser más austeros”*).

5.3.4. Adecuación de la respuesta institucional a la problemática de la pobreza infantil

a) Valoraciones y comentarios generales

La visión que ofrecen los profesionales que han tomado parte en los grupos de discusión sobre los servicios que atienden a las familias en situación de pobreza infantil es en general negativa, y es patente su preocupación por el deterioro que, a su juicio, están sufriendo estos servicios como consecuencia del incremento de la demanda y de la reducción en su capacidad de respuesta debido a los recortes presupuestarios.

La mayoría de los expertos coinciden a la hora de afirmar que la respuesta institucional que están dando las diversas administraciones no es ni flexible, ni rápida, ni se adapta adecuadamente a las situaciones a las que hay que hacer frente (*“La administración está muy limitada en su capacidad de respuesta... Se está dejando fuera a mucha gente que no se refleja luego en las estadísticas. Hay muchas personas que no cumplen los requisitos de acceso a las diversas ayudas y siguen en situación de necesidad y no se recogen en los datos...”*). En sentido, la mayor parte de los profesionales alertan, como se verá más adelante, sobre las dificultades existentes para gestionar y proporcionar a tiempo las ayudas económicas y los servicios de apoyo que estas familias necesitan. Desde ese punto de vista, se pone de manifiesto que el incremento en el número de familias en situación o riesgo de pobreza ha coincidido en el tiempo con una importante reducción en la oferta de servicios disponibles, lo que obviamente ha supuesto un agravamiento del problema. Se hace referencia en ese sentido, como más adelante se detalla, a aspectos como la reducción en la cuantía de la RGI, las restricciones introducidas en los criterios de acceso, los recortes en los programas de intervención socioeducativa y en los servicios de refuerzo escolar, la reducción en la becas de comedor y un largo etcétera de recortes y reducciones que tienen un impacto directo en las condiciones de vida de estos niños/as. Así, en palabras de una de las personas participantes en los grupos de discusión, *“la pobreza crece, pero el acceso a los servicios sociales cada vez es más estrecho”*.

Se percibe en ese sentido un retroceso claro en la capacidad de las políticas sociales a la hora de garantizar unos derechos mínimos básicos, que hasta ahora se suponían garantizados, en lo que se refiere a cuestiones tan elementales como la alimentación, la educación o la atención sanitaria. Desde ese punto de vista, se considera que la mayor parte de las políticas que se aplican tienen un componente asistencialista y que no están diseñadas para abordar de raíz las causas que subyacen a las situaciones de pobreza, en general, y a la pobreza infantil, en particular (*“No se está buscando un cambio sistémico; se está intentando contener, paliar, pero no transformar la situación”*).

Existe por otra parte un consenso generalizado entre los expertos a la hora de identificar la falta de coordinación entre servicios y sistemas como el punto débil más evidente de las políticas públicas que inciden en la pobreza infantil. En ese sentido, para muchos de los profesionales participantes en los grupos de discusión, la crítica principal es que cada servicio gestiona su parcela de intervención de forma autónoma y no se realiza un trabajo en red a partir de las necesidades y la realidad de cada territorio. Esta falta de coordinación parece especialmente significativa, como se verá más adelante, entre los Servicios Sociales y Lanbide, pero se extiende también a la coordinación entre los servicios sociales y sanitarios, la coordinación con el sistema educativo o, dentro de los servicios sociales, a la coordinación entre los servicios municipales y forales.

Otra crítica destacable por parte de los profesionales –y a la que anteriormente ya se ha hecho referencia– es la que concierne al recorte presupuestario en servicios y recursos que pueden considerarse en primera instancia complementarios o secundarios, y que han sido los primeros en ser reducidos o eliminados. Se trata de programas comunitarios de intervención socioeducativa, que proporcionaban actividades de apoyo escolar, de acompañamiento o de ocio y tiempo libre, que servían de soporte familiar y ejercían una labor preventiva y compensatoria importante (*“Programas de barrio que permitían trabajar las relaciones en las familias, que contenían muchas situaciones de riesgo... y ahora nos encontramos con familias que no van a poder acudir a este tipo de servicios si son de manera privada y se va a perder claramente la oportunidad de mejora de sus hijos...”*). También entrarían en esta categoría otras actuaciones como las que facilitan el acceso a libros de texto y material escolar, las ayudas para medicamentos, para desplazamientos, los refuerzos escolares... La reducción de estos programas complementarios tiene efectos negativos importantes, en la medida en que son precisamente estos servicios los que permiten a muchas familias llevar a la práctica el derecho a la educación, a la salud o a los servicios sociales. En efecto, sin el recurso a estos programas, el coste real que supone el acceso a la educación o a la sanidad –por mucho que en primera instancia sean servicios gratuitos y universales– se convierte en insalvable para muchas familias.

Por otra parte, resulta paradójico constatar que, pese al incremento de las necesidades, una parte de las personas potencialmente usuarias de los servicios no hace uso ni plantea una demanda manifiesta de los mismos. Efectivamente, otra de las críticas genéricas planteadas se refiere a la incapacidad de los servicios de atender la totalidad de la demanda y al importante número de personas potencialmente usuarias de los servicios que –bien por falta de información, bien por otras razones– no hacen uso de los mismos, aun estando en una situación de necesidad. La mayoría de los expertos comparten la tesis de que hay un importante número de familias con hijos/as a su cargo en situación de necesidad que no acuden a los servicios públicos en busca de ayuda¹³¹.

Desde ese punto de vista, se critica la escasa información que se transmite a la población en relación a los servicios, recursos, apoyos y ayudas económicas que pueden ser solicitadas. Se alerta también sobre el excesivo tiempo que tardan algunas familias en solicitar la ayuda en los servicios públicos y se hacen hincapié en la necesidad de acudir en el momento idóneo en busca de apoyo, adoptando por parte de las instituciones una actitud más proactiva (*“Las familias tienen que tomar conciencia de problema antes de acudir a los servicios en busca de ayuda, e igual cuando*

¹³¹ Esta impresión coincide con los datos que ofrecen la EPDS y la EDDS, y con la preocupación existente en otros países por el efecto de no recurso a las prestaciones económicas al que antes se ha hecho referencia.

acuden ya es muy tarde y la situación ha deteriorado mucho y puede que sea tarde”; *“La gente todavía tiene reparos para acudir a los servicios sociales, que siguen teniendo un estigma asistencialista; reconocerse como pobre no es fácil”*). Si bien las razones de esta no utilización no están claras (desconocimiento de los recursos, ocultación del problema por vergüenza, sentimientos de culpabilidad, creencia de que otras personas necesitan más de los recursos, utilización preferente de redes de apoyo familiar y social, etc.), lo cierto es que puede considerarse como un problema serio en relación a la efectividad de las políticas sociales.

b) El papel del sistema de Servicios Sociales en la atención a las familias con niños/as en situación o riesgo de pobreza

La valoración que se hace en relación a la respuesta que se da desde el ámbito de los Servicios Sociales es negativa, debido fundamentalmente a la creciente distancia que existe entre las necesidades que se plantean y la disponibilidad de recursos. Si bien no se puede decir que estos se hayan reducido de forma drástica y generalizada, sí se puede hablar, por una parte, de un estancamiento en los servicios que cabe considerar nucleares o básicos y por otra parte, como ya se ha dicho antes, una reducción en los servicios que cabe considerar complementarios. Muchas de las personas que participan en los grupos de discusión consideran en ese sentido que cabe hablar de recortes cuando las necesidades crecen y los recursos no lo hacen o, incluso, se reducen.

En este sentido, se apunta que en la actualidad los Servicios Sociales se enfrentan a dificultades crecientes ya que la demanda de servicios ha crecido y el número de recursos no (*“Los Servicios Sociales en este momento llegan a donde llegan y es una pena porque tienen un potencial brutal infrutilizado...”*). Algunos de los profesionales apuntan a que en algunos servicios no ha habido recortes presupuestarios pero sí que se ha experimentado un incremento de la demanda, por lo que en este momento se ha de atender a más población con recursos insuficientes. Un ejemplo de este ajuste inadecuado entre demanda de servicios y recursos disponibles es el que se da en los casos de menores en situación de desprotección infantil. Se señala en ese sentido que en este momento están llegando a los servicios especializados de protección infantil casos de menores en los que la administración debería asumir la tutela y se debería de utilizar un recurso de acogimiento residencial o familiar; pero los servicios no cuentan con suficientes recursos y se está manteniendo a algunos niños/as en sus casas con una intervención que no se ajusta adecuadamente a las necesidades del caso (*“Hay niños que tendrían que salir de su casa y se está esperando a que se libre un plaza en un piso de acogida y se minimiza el problema con un educador...”*).

Al margen de estas cuestiones generales, las cuestiones que cabe señalar en relación al sistema de Servicios Sociales son las siguientes:

- Se pone de manifiesto, por una parte, el escaso desarrollo de las intervenciones comunitarias y de los programas de intervención socioeducativa dirigidos a la infancia en general y a la infancia en situación de riesgo en particular. Si bien es cierto que la debilidad organizativa y presupuestaria de este tipo de programas es anterior a la crisis, durante los últimos años estos programas no se han fortalecido, más bien al contrario, y se está perdiendo la posibilidad de intervenir de forma preventiva y mediante una aproximación socioeducativa con niños y niñas que viven en familias en situación o riesgo de pobreza.
- Otra de las cuestiones apuntadas es la que concierne a la reducción de las prestaciones económicas gestionadas desde los ayuntamientos y, en concreto, a las Ayudas de Emergencia Social (AES). En esta línea, muchos de los profesionales confirman que ha habido un aumento de las restricciones en los criterios de concesión de las ayudas económicas, lo cual ha provocado un descenso claro en el número de familias que reciben prestaciones económicas por parte de los Servicios Sociales, en contraste con el incremento de las necesidades económicas de las familias.
- Una crítica más general, en el ámbito de los Servicios Sociales se refiere a la parálisis en el desarrollo de la Ley de Servicios Sociales, que ha impedido el desarrollo de servicios y programas que hubieran permitido a los servicios sociales jugar un papel más activo en la prevención y el abordaje de la pobreza infantil y sus efectos (acompañamiento desde los servicios sociales de base, programas de intervención socioeducativa, etc.).

c) El sistema de empleo y de garantía de ingresos

La práctica totalidad de las personas participantes en los grupos de discusión –o, al menos, aquellas que trabajan en el ámbito de la intervención social– valoran de forma negativa el impacto que ha supuesto la asunción de las competencias de gestión de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) por parte del Servicio Vasco de Empleo – Lanbide. Si bien las críticas se extienden más allá de esta cuestión (a aspectos como la cuantía de las prestaciones, la consideración del número de menores en la unidad familiar, los criterios de concesión, la gestión administrativa, etc.), parece evidente que el modelo puesto en práctica a lo largo de 2012 ha genera-

do, a juicio de las personas participantes en los grupos de discusión, problemas e inconvenientes que pueden considerarse graves. Se considera en ese sentido que Lanbide resulta un dispositivo menos accesible que los Servicios Sociales de Base para este tipo de familias y que el traspaso en las funciones de tramitación y gestión de la RGI está haciendo que se infrutilice el potencial de estos servicios en la atención a las familias en situación o riesgo de pobreza.

En lo que concierne a la gestión realizada por parte de Lanbide, la inmensa mayoría de los profesionales coincide en señalar que el traspaso de la gestión de la Renta de Garantía de Ingresos desde los Servicios Sociales al Servicio Vasco de Empleo ha sido traumático y ha generado serias dificultades en todos los niveles. En ese sentido, uno de los puntos débiles de la gestión de Lanbide ha sido el referido a la información que se ofrece a las personas beneficiarias en relación a los aspectos administrativos, a menudo insuficiente, incompleta y poco adaptada a las características de esas personas. También parecen haberse multiplicado las quejas debido a demoras injustificadas, suspensiones, denegaciones y otras incidencias administrativas que tienen un impacto negativo muy importante en el día a día de las familias cuyos ingresos dependen de estas prestaciones.

Estos problemas están provocando que las familias recurran a los Servicios Sociales de Base como interlocutores o mediadores ante los Servicios de Empleo, de forma que ahora son dos las administraciones que se ven involucradas, sin que los Servicios Sociales de Base se hayan podido descargar verdaderamente de estas funciones. Su papel, sin embargo, sí parece haber cambiado y, en el modelo actual, estarían actuando como representantes o interlocutores de las personas beneficiarias ante los servicios de empleo, responsables de la tramitación y la concesión de la prestación. En todo caso, se reclaman que los profesionales de atención directa de Lanbide puedan tener mayores o mejores habilidades en lo que se refiere a la intervención con estas personas, un mayor respeto a su intimidad –una cuestión a la que, al parecer, en los Servicios Sociales se le daba mayor importancia– y una interlocución más ágil y directa con los Servicios Sociales de Base.

Algunas de las personas consultadas insisten además –en la línea de lo señalado por las propias personas afectadas– en que el cambio de modelo ha traído consigo suspensiones injustificadas y retrasos importantes en el pago de las prestaciones y unas formas de organización que dificultan la intervención socioeducativa con las personas que reciben las ayudas (*“Desde que una familia toma conciencia de problema y es consciente de que necesita ayuda hasta que la recibe (RGI) pasa demasiado tiempo (meses) y si a esto se añaden los problemas con los plazos y resoluciones de Lanbide la situación de esta familias se convierte en dramática...”*).

Otros aspectos, más concretos, a reseñar serían los siguientes:

- En relación a las cuantías, la mayoría de los profesionales coinciden en señalar en que se ha producido un descenso significativo en la cantidad del dinero que reciben las familias y que las cuantías que reciben las familias no son suficientes para hacer frente a los gastos de una familia. (*“Con los ingresos de la RGI no es suficiente para garantizar un buen desarrollo infantil... la RGI no evita vivir en una situación de precariedad a una familia si son estos sus únicos ingresos”*). Sin embargo, una de las profesionales señala que si se tiene en cuenta el nivel del salario mínimo interprofesional, las cuantías de la Renta de Garantía de Ingresos en la CAPV pueden considerarse altas. A su juicio, el problema es que antes de la crisis económica estos ingresos se combinaban con los que provenían del trabajo, mediante el sistema de estímulos al empleo, y en este momento de alto desempleo la mera percepción de la RGI no es suficiente para cubrir las necesidades de una familia, al menos en el caso de las familias o las personas con hijos/as en edad escolar. Otras personas ponen también de manifiesto que se ha producido durante años un cierto descontrol en la concesión de ayudas y que, a menudo, las personas beneficiarias de estas prestaciones no han recibido el acompañamiento necesario para avanzar en sus procesos de inserción.
- Por otra parte, algunos expertos hacen hincapié en que el sistema favorece a las unidades familiares unipersonales en detrimento de las unidades con menores a cargo, ya que, dada la escala de equivalencia utilizada, la cantidad de dinero finalmente concedida no es proporcional al número de miembros de cada familia. En este caso, las familias numerosas se encuentran en una situación de mayor desventaja.
- Otra dificultad añadida al descenso en las cuantías es la que concierne al número de familias que necesitan ayuda y no la solicitan por no cumplir los requisitos de concesión. En este sentido, se señala que al haber descendido el importe de las cuantías ha habido un descenso en el número de familias que cumplen los requisitos de acceso (*“Hay más familias que no solicitan la RGI porque saben que no se la van a dar y entonces la demanda real no se refleja en las estadísticas”*). También se hace referencia a la situación de las familias que perciben ingresos relativamente elevados, por encima del umbral que da acceso a la percepción de la RGI, pero que deben destinar una parte muy importante de tales ingresos a gastos de vivienda. Los recursos económicos realmente disponibles de estas familias son muy reducidos, y no pueden recurrir a prestaciones como la RGI por no cumplir los requisitos de acceso.

- Se pone también de manifiesto el impacto que tiene el modelo de activación en el que se basa en el sistema ingresos mínimos en relación a las posibilidades de las familias monoparentales para conciliar responsabilidades laborales y familiares. En ese sentido, se considera que –de forma especialmente intensa tras la transferencia de la gestión de la RGI a Lanbide, pero también con anterioridad– la preeminencia que se da a la inclusión laboral sobre cualquier otra cuestión hace que en ocasiones se exige a las madres solas una dedicación hacia el empleo o la formación, que, en la práctica, impide que estas puedan cumplir adecuadamente con sus responsabilidades familiares.

d) El papel del sistema educativo en la atención al alumnado en situación de pobreza o exclusión

La discusión en relación al papel de la escuela en el abordaje y el tratamiento de la pobreza infantil gira fundamentalmente en torno a dos cuestiones: por una parte, desde un punto de vista más general, la capacidad de la escuela para ofrecer una enseñanza y una atención individual que puedan considerarse inclusivas y que respondan a las necesidades específicas de todo el alumnado, especialmente de aquel que tiene más dificultades socioeconómicas. Desde ese punto de vista, y como se señala más adelante, se considera mayoritariamente que –debido sobre todo a la nueva normativa educativa que se está elaborando a nivel estatal– la capacidad inclusiva de la escuela irá deteriorándose a medio y largo plazo. Por otra parte, y desde un punto de vista algo más concreto, se hace referencia a los recortes que se están produciendo en los servicios y ayudas de carácter compensatorio –becas educativas y de comedor, ayudas para la adquisición de libros de texto, profesorado de apoyo, etc.– que impiden, o al menos dificultan, en la práctica el ejercicio pleno del derecho a la educación.

En lo que se refiere a la primera de las cuestiones, parece extendida entre los profesionales que participaron en los grupos de discusión la idea de que la escuela pública es cada vez menos inclusiva, por ejemplo desde el punto de vista de la insuficiencia práctica de los niveles de aprendizaje que garantiza. En ese sentido, se mantiene que no puede ser inclusiva una escuela que requiere, cada vez más, un desembolso familiar adicional importante para poder acceder a unos conocimientos –por ejemplo, de idiomas– y unos apoyos que resultan básicos para poder acceder a niveles educativos superiores y para una posterior inserción en el mercado laboral. Se añade por otra parte que la normativa que se viene desarrollando a nivel estatal apuesta por una escuela más selectiva y menos orientada a la integración educativa del alumnado con dificultades. Algunas personas plantean también que, en una situación de temor e inquietud

social, las familias adoptan una actitud defensiva, lo que favorece situaciones de segregación y una menor vinculación a lo público por parte de las propias familias.

Algunas de las personas participantes en los grupos de discusión cuestionan la capacidad que la escuela está demostrando para trabajar los aspectos relacionados con la inclusión, la diversidad o las necesidades educativas especiales, más allá de la respuesta que tradicionalmente se ha dado al alumnado con discapacidad. En ese sentido, se pone de manifiesto que la escuela pública asumió plenamente el reto de ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades educativas especiales de los niños con discapacidad y, en cierta manera también, al reto del incremento del alumnado inmigrante, pero que el nivel de compromiso ha sido menor a la hora de trabajar de forma específica con el alumnado que presenta necesidades especiales debido a carencias socioeconómicas, al alumnado en situación de riesgo de desamparo, etc. Desde ese punto de vista, se mantiene que la escuela vasca ha sido capaz de dar una respuesta razonablemente adecuada al reto de la discapacidad, las minorías étnicas o la inmigración, pero que no está sabiendo en la actualidad responder a las situaciones crecientes de pobreza y desigualdad. Frente a esta visión, es en cualquier caso necesario poner de manifiesto el impulso que en los últimos tiempos se ha querido dar a este cuestión en el seno de la comunidad educativa, con la aprobación de diversos planes y, en especial, el Plan Estratégico de Atención a la Diversidad en el marco de una Escuela Inclusiva (Departamento de Educación, 2012) o el Plan de atención educativa al alumnado inmigrante en el marco de la escuela inclusiva e intercultural (Departamento de Educación, 2012).

En lo que se refiere a los recortes en los recursos complementarios, se hace hincapié en el impacto que la reducción de las becas de comedor tiene tanto en la alimentación de los niños/as con menos recursos como en la propia asistencia al aula. En este sentido, todos los profesionales coinciden en señalar que la resolución de estas becas se prolonga excesivamente en el tiempo y que en muchas escuelas se generan problemas por el pago de estos servicios. Ante esta situación, la actitud de las escuelas no siempre es la misma, ya que en ocasiones el servicio de comedor se mantiene a las personas que carecen de recursos económicos y no reciben becas, mientras que en otros casos se demanda el pago del servicio a las familias.

A juicio de profesionales con experiencia en este campo, los requisitos de las becas se han endurecido notablemente y en un futuro próximo no se va a poder garantizar una alimentación gratuita de calidad a todos los niños y niñas que lo requieran. También se pone de manifiesto la preocupación por la dieta que algunos de estos niños/as, los pertenecientes a familias con menos recursos, pueden recibir fuera de la escuela. Por otra parte, algunos de los profesionales mantienen que, en ocasiones, si los alumnos/as vuelven a casa para comer al mediodía, resulta

más frecuente que no se incorporen a clase por la tarde, lo que afecta claramente a su rendimiento escolar. De hecho, una parte de los profesionales ponen de manifiesto su preocupación por el incremento de las tasas de absentismo escolar¹³².

Otro colectivo de especial vulnerabilidad en el ámbito educativo son los menores de origen inmigrante, que, como se ha señalado en el Capítulo 4, constituyen más de la mitad de los niños/as en situación de pobreza en la CAPV. La realidad pone de manifiesto que en casos de personas en situación irregular el acceso a escuela por parte de los menores resulta complicado. En este sentido, los profesionales señalan que muchas de estas familias tienen que esperar un tiempo a que sus hijos sean admitidos en un centro escolar y esto genera problemas de integración en la nueva escuela. Por otro lado, el colectivo de inmigrantes cuya situación legal no está regularizada –por ejemplo, personas de etnia de gitana de otros países– también se encuentra en una situación de dificultad en lo que concierne a la concesión de becas.

En cualquier caso, se destaca por parte de los profesionales que no puede hablarse de una situación común en el conjunto de la red escolar vasca, y que las diversas redes, e incluso centros, han reaccionado de forma muy diferente ante la crisis y el incremento de la población en situación de pobreza. Así, mientras diversos centros y/o profesionales están jugando un papel activo a la hora de abordar la nueva situación, otros están actuando de forma más pasiva. En la medida en que esas diferencias no se deben, a menudo, a causas institucionales sino al diferente nivel de implicación de los profesionales, se reclama la creación de estructuras y programas –o el refuerzo de los actuales– que permitan un abordaje más integral y consistente de las necesidades educativas específicas de apoyo educativo ligadas a las carencias socioeconómicas.

5.3.5. Propuestas, buenas prácticas y recomendaciones

A lo largo de las casi diez horas de debate mantenidas para la elaboración de este informe, en las que participaron como antes se ha señalado cerca de 40 profesionales, se plantearon numerosas propuestas, recomendaciones y ejemplos de buenas prácticas en lo que se refiere a la prevención y el abordaje de la pobreza infantil. El nivel de concreción de las propuestas es sin embargo muy desigual y se refieren a aspectos muy diferentes: algunos se centran en los dispositivos más directamente concernidos por la problemática de la pobreza infantil, mientras que otros hacen referencia a mejoras generales en las políticas sociales, en la medida en que se

¹³² El porcentaje de alumnos de 6 a 16 años que faltan a clase más de un 20% de los días lectivos al mes sin justificación ha pasado en Euskadi del 0,91% en el curso 03/04 al 1,4% en el curso 11/12, con casi 2.700 alumnos/as afectados.

considera que esas medidas tendrían un impacto importante bien en la prevención de la pobreza infantil bien en la mejora de la situación de los niños/as pobres.

A partir de las ideas recogidas en los tres grupos de discusión, el equipo redactor del informe ha recogido el siguiente listado de propuestas, recomendaciones o buenas prácticas:

- **Reconocer a los niños/as como sujetos individuales de derechos.** Una de las propuestas o recomendaciones que se plantea por parte de algunos de los intervinientes en los grupos de discusión es la de poner a los niños/as, como tales, en el centro de las políticas públicas y considerarlos sujetos individuales de derechos. Se apuesta desde ese punto de vista por dejar de considerar la intervención pública sobre la infancia como subsidiaria de la acción familiar, en el sentido de que sólo opera cuando las capacidades familiares fallan o son insuficientes, y adoptar una papel más proactivo y preventivo. Ello implica considerar a los propios niños/as, y no sólo a las familias, como ‘clientes’ o destinatarios de los servicios públicos y anteponer la responsabilidad pública sobre las condiciones de vida de los niños/as a cualquier otra consideración.
- **Plantear el abordaje de la pobreza infantil en términos de derechos humanos y en términos de inversión social.** Algunas de las personas participantes en los grupos de discusión insisten en la necesidad de plantear la cuestión de la pobreza infantil como una cuestión de derecho humanos básicos, en la línea de lo señalado por la Convención sobre los Derechos de la Infancia de 1989, que en su artículo 27.1 reconoce “el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”. Del mismo modo, y en la línea de las propuestas realizadas en el marco del paradigma del Estado social inversor, se apuesta por considerar el gasto en los servicios de prevención y abordaje de la pobreza infantil no como un gasto, sino como una inversión a medio y largo plazo, con resultados positivos desde el punto de vista de la relación coste / eficacia.
- **Elaborar y desarrollar un plan integral para el abordaje y la prevención de la pobreza infantil.** Algunas profesionales abogan, tal y como ya sucede en otros países de Europa, por la elaboración y desarrollo de un plan integral contra la pobreza infantil en Euskadi, que pueda, a partir de un diagnóstico adecuado de la situación, articular las medidas correspondientes a los diversos ámbitos de actuación pública (empleo, educación, garantía de ingresos, servicios sociales, etc.). Se considera en ese sentido imprescindible un abordaje coordinado, integral e interinstitucional del problema y el

establecimiento de objetivos y prioridades compartidas por parte de todas las instituciones públicas con competencias en estas materias.

- **Mejorar el acceso a las ayudas económicas.** Buena parte de las propuestas y recomendaciones realizadas se centran en el ámbito del sistema de garantía de ingresos. En ese ámbito, las propuestas hacen referencia a la necesidad de:
 - Modificar el actual sistema de ajuste de la cuantía de las prestaciones al tamaño de la unidad familiar, de forma que se tenga en cuenta el coste adicional que implica la presencia de menores en el hogar.
 - Garantizar desde Lanbide una tramitación más ágil de las prestaciones y un acompañamiento social más intenso.
 - Garantizar el acceso al sistema de garantía de ingresos de todas las personas que cumplen los requisitos de acceso a las mismas.
 - Valorar la posibilidad de no tener en cuenta, al menos parcialmente, las cantidades destinadas al pago de la vivienda habitual a la hora de determinar los ingresos que dan derecho a la RGI, de forma que la disponibilidad de recursos económicos de las familias se evalúe una vez satisfechos los gastos de vivienda de cada familia y no antes.
 - Modificar los criterios de acceso a las Ayudas Económicas Individuales (AES) establecidos en 2012.

- **Reforzar las políticas de vivienda de alquiler social.** Al margen de los problemas derivados del desempleo y/o de los bajos salarios, muchas de las personas participantes en los grupos de discusión consideran que una parte importante de las situaciones de pobreza vienen motivados por los elevados costes de la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler. Desde ese punto de vista, y teniendo también en cuenta las crecientes dificultades que existen para acceder al crédito, incluso para la adquisición de vivienda de protección oficial, se defiende la necesidad de reforzar las políticas de vivienda de alquiler social, reorientándolas además, en la medida de lo posible, a las familias con hijos/as.

- **Reforzar los programas comunitarios de intervención.** La práctica totalidad de las personas que han participado en los grupos de discusión apuestan por reforzar, como medida de prevención y de abordaje de la pobreza infantil, los programas de intervención socioeducativa así como las iniciativas comunitarias que dan acceso a recursos,

bienes y vínculos sociales. La lógica que subyace a esa propuesta es clara: en la medida en que muchos niños/as o familias no pueden acceder con sus recursos económicos propios –provengan estos del empleo o de prestaciones económicas– a los bienes materiales y actividades sociales que permiten una integración real, se debe potenciar la existencia de recursos gratuitos que dan acceso a este tipo de bienes y actividades.

Desde ese punto de vista, se considera esencial el refuerzo de equipamientos comunitarios abiertos al conjunto de la población (bibliotecas, polideportivos, ludotecas...) y su adaptación a las necesidades de los colectivos más desfavorecidos, desde el punto de vista del coste, los horarios o los criterios de acceso. Se defiende igualmente la necesidad de fomentar la labor de las iniciativas de auto-organización comunitaria (bancos del tiempo, bancos de alimentos, grupos de tiempo libre, etc.) que permiten, por una parte, reforzar los vínculos sociales y el capital social de las familias a partir del propio tejido social de cada territorio y, por otra, un acceso gratuito a recursos y actividades que permiten la integración de los niños/as en la vida social. Se trataría por tanto de conseguir que el acceso a los elementos que dotan a los niños/as de un estatus o de un sentido de pertenencia no esté exclusivamente vinculado a la disponibilidad de recursos económicos, y que pueda accederse a ellos también mediante el uso de servicios gratuitos y comunitarios, disponibles para toda la población.

- **Reforzar los servicios de apoyo, especialmente en el ámbito sanitario y escolar, para garantizar la universalidad real.** De acuerdo con el diagnóstico realizado, otra de las recomendaciones o propuestas esenciales que se derivan de los grupos de discusión es la de revertir la reducción en todos aquellos programas o servicios complementarios que –sobre todo en el ámbito de la salud y la educación– permiten un acceso real a los derechos de ciudadanía. Desde ese punto de vista, se considera esencial no sólo el mantenimiento de los servicios universales que constituyen el núcleo del Estado de Bienestar –salud, educación, garantía de ingresos, servicios sociales...– sino, también, los programas compensatorios que facilitan el acceso de la población con menos recursos a estas prestaciones (becas escolares, ayudas para el acceso a productos sanitarios...) o la adecuación de estos servicios a las necesidades especiales de los grupos con mayores dificultades (profesores de apoyo, programas de refuerzo escolar, etc.).

- **Mejorar la coordinación entre sistemas y fomentar el trabajo en red sobre el territorio.** Al igual que en otros foros profesionales¹³³, la cuestión de la coordinación entre sistemas se configura como una de las principales preocupaciones de los profesionales que han participado en los grupos de discusión. Desde ese punto de vista, se insiste en la necesidad de articular canales de coordinación a nivel de territorios concretos (barrios, distritos, mancomunidades, etc.) que permitan aglutinar en un trabajo común –sin necesidad de que se produzcan avances en la coordinación a nivel de sistemas generales– a todas las personas y las entidades que trabajan en contacto con la población infantil y las personas en situación o riesgo de pobreza, evitando el funcionamiento estanco de los servicios y favoreciendo el flujo de información y las intervenciones conjuntas¹³⁴.

5.4. ¿Qué piensan los niños “no pobres” de la pobreza infantil?

5.4.1. Introducción

En la línea de lo que ya se ha apuntado en la sección de metodología y para contextualizar la información que a continuación se presenta, es importante tener en cuenta que los dos grupos de menores que tomaron parte en el debate sobre pobreza infantil proceden de dos entornos completamente diferentes. Los diez niños y niñas de 10 a 12 años del grupo de discusión de Sestao provienen en su totalidad de familias pertenecientes a colectivos con un riesgo elevado de pobreza; el grupo de adolescentes de Vitoria-Gasteiz proviene por el contrario de familias que cabe considerar de clase socioeconómica media. Además de por el entorno familiar, los participantes en los grupos se han diferenciado significativamente en el número de propuestas y su nivel de concreción. El presente trabajo ha permitido plasmar la visión que tienen principalmente los niños “no pobres” sobre la pobreza infantil y el impacto de la crisis económica en las familias, ya que el número de aportaciones realizadas por los niños y niñas más pequeños que procedían de entornos desfavorecidos fue muy inferior.

¹³³ Véase, por ejemplo, los informes del Consejo Vasco de Servicios Sociales y, dentro de éstos, las opiniones recogidas en el Panel de Técnicos de Servicios Sociales.

¹³⁴ A modo de buenas prácticas sobre coordinación administrativa, algunos profesionales destacaron como ejemplo a seguir el modelo de Atención Temprana para el País Vasco, destinada a los niños y niñas de 0-6 años con discapacidad y sus familias, en el que se establece la corresponsabilidad y la colaboración de sanidad, educación y Servicios Sociales, en el marco del espacio educativo-socio-sanitario. Otro ejemplo de buenas prácticas de coordinación entre servicios es el de la Red de promoción del buen trato a la infancia y adolescencia de Burlada. Esta iniciativa agrupa a todos los profesionales que trabajan con niñas y niños y con adolescentes en ese municipio navarro y ha conseguido trabajar con objetivos comunes, un lenguaje común y protocolos de valoración y planes de caso. Gracias al desarrollo de actividades de promoción del buen trato a la infancia y adolescencia, se ha conseguido detectar mejor y más precozmente los casos de maltrato o de negligencia parental, abordarlos e intervenir.

Como ya se ha señalado, la información recogida en las dos sesiones de debate con menores está estructurada en torno a cuatro grandes bloques temáticos. En primer lugar, se ofrece la percepción que los niños y niñas tienen de la pobreza infantil, del impacto de la crisis económica sobre las familias y la infancia, y los principales factores de riesgo. En un segundo bloque de contenidos, se analiza el impacto de la pobreza en las condiciones de vida de los niños y niñas. En tercer lugar, se presenta la valoración que los niños/as y adolescentes hacen de los diferentes servicios públicos que atienden a familias en situación de pobreza. Por último, se presentan una serie de recomendaciones o propuestas de mejora planteadas por los menores.

5.4.2. Definición, conceptualización e impacto de la crisis económica sobre las familias y la infancia

En cuanto a la actual situación de crisis financiera, todos los niños y niñas que han participado en este estudio coinciden en señalar el desempleo como el principal problema al que tienen que hacer frente las familias con hijos/as a su cargo, y la actividad laboral de los padres y madres como la solución idónea a dicho problema. Así, en palabras de un niño de 10 años que proviene de un entorno desfavorecido: *“Ahora no hay dinero, porque no hay trabajo... Si te dan un trabajo, se solucionan todos los problemas...”*.

Viendo el escaso número de aportaciones sobre en qué consiste la pobreza infantil, el equipo investigador preguntó a los niños/as y jóvenes por el grado de información que los padres y madres proporcionan a sus hijos e hijas sobre la precariedad económica. Como cabía esperar, el discurso de los niños/as y adolescentes varía significativamente conforme aumenta su edad. La gran mayoría de los niños menores de 12 años, que provienen de un entorno desfavorecido y de familias con serias dificultades económicas para hacer frente a la cobertura de necesidades básicas muestran un alto grado de desconocimiento de la situación laboral y económica de sus progenitores. Sin embargo, los adolescentes afirman que la mayoría de los padres y madres suelen mantener informados a sus hijos/s. Además, indican que hay ocasiones en las que intentan proteger a sus hijos/as y no les informan lo suficiente sobre la situación familiar. En estos casos, la mayoría de los jóvenes coinciden en señalar que, pese a la falta de información, todos los chavales a partir de los 12 años tienen edad y criterio suficiente para percatarse de las dificultades que atraviesan sus familias.

Tal como apuntan los profesionales que tomaron parte en los grupos de discusión sobre los factores de riesgo en relación a la pobreza infantil, la mayoría de los adolescentes consultados ponen de manifiesto que la presencia de hijos/as es un factor de riesgo clave frente a la pobreza, en la medida en que, con el mismo nivel de ingresos, es necesario hacer frente a un incremento de las necesidades (*“Me parece más fácil llevar la vida de una familia que tiene solamente un hijo, porque son menos personas a las que hay alimentar y mantener... El número de hijos claro que incide en la economía familiar..., por ejemplo, en las familias pobres sí importa el número de hijos que se tenga”*).

Los adolescentes participantes también coinciden con los expertos a la hora de subrayar la importancia de dos factores de riesgo claves en la pobreza infantil: la composición o estructura familiar, y la inmigración. En lo que se refiere a la composición de las familias, algunos de los adolescentes participantes en el debate señalan que las familias numerosas, por su mayor número de gastos, presentan una mayor vulnerabilidad frente a la pobreza infantil si se comparan con las familias que solamente tienen un hijo/a a su cargo. Además, en la línea de lo expuesto sobre los factores de riesgo de la pobreza infantil en la parte teórica de ese informe, uno de los adolescentes del grupo de discusión de Vitoria-Gasteiz apunta que las familias monoparentales son las que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad en cuanto al riesgo de pobreza infantil (*“Las familias monoparentales tienen más probabilidades de acabar en el paro o en bancarrota, porque al haber solamente un padre o una madre las posibilidades de tener trabajo se reducen a la mitad, y eso sin tener en cuenta a aquellos que están en el paro...”*).

En segundo lugar, la mayoría de los menores que tomaron parte en ambos grupos de debate coinciden a la hora de señalar a la inmigración como un factor de riesgo clave de la pobreza infantil. En este sentido, algunos de los niños y niñas provenientes de familias inmigrantes con serias dificultades para hacer frente a la cobertura de las necesidades básicas –según se constata en el relato de sus historias personales y familiares– ponen de manifiesto las severas dificultades que sus progenitores encuentran a la hora de incorporarse al mercado laboral (*“Mi mamá vino a buscar trabajo a España, porque en mi país no había dinero ni trabajo para nada... Aquí las cosas no están fáciles... Mi padre tampoco trabaja, no consigue trabajo, a veces ayuda a un amigo en el reparto del supermercado, pero para los que venimos de fuera no está fácil... En algunos trabajos les piden el pasaporte y eso es lo malo...”*). Además, tal como apuntan los expertos consultados, algunos de los adolescentes que provienen de familias “no pobres” identifican las dificultades, la malas condiciones laborales e incluso la discriminación a las que las personas de origen inmigrante tienen que hacer frente en el mercado de trabajo (*“En el trabajo, por ejemplo, puede que, si los padres son inmigrantes, sus jefes a veces se aprovechan y les tratan mal y tienen peores condiciones laborales que las personas de aquí”*).

Sin embargo, dos de los jóvenes participantes en el grupo de discusión de Vitoria-Gasteiz no parecen estar de acuerdo con esta información y ponen de manifiesto sus prejuicios en contra de las personas de origen inmigrante (*“Muchas veces, en las empresas están trabajando todo tipo de personas..., los inmigrantes, con la excusa de que tienen que rezar, pierden horas, mientras que los otros no pueden poner esa excusa y tienen que trabajar las ocho horas, y a los inmigrantes puede que se les vea mejor y los de aquí puede que tengan que trabajar el doble y puede que al final haya malos rollos en la empresa...”*. *“A la vez les dan más ayudas que a los de aquí... Puede que les den más ayudas a la hora de conseguir un hogar... He visto casos en la tele de que los inmigrantes cobran más ayudas que los de aquí...”*).

En lo que concierne a los grupos de riesgo que mayor impacto han sufrido en la actual crisis financiera, la mayoría de los menores participantes en ambos grupos de discusión coinciden a la hora de señalar que la crisis económica ha afectado a familias de todos los estratos sociales: a los que ya estaban en situación de precariedad y a los que antes de la crisis económica contaban con suficientes recursos (*“La crisis afecta a todos, la pérdida de trabajo se da en todo tipo de sectores y en personas de todo tipo de formación, más o menos cualificadas... La crisis afecta lo que a más a los pobres, a los que no tienen dinero... No todo el mundo tiene lo mismo”*. *“Los que peor están ahora son los que nos tenían nada antes de la crisis...”*. *“A los ricos de antes que han invertido demasiado dinero también les afecta la crisis y ahora lo están pasando mal”*. *“El que antes tenía cosas y ahora se tiene que privar puede que no esté acostumbrado y lo esté pasando mal. Sin embargo, si antes no tenían, puede que lo puedas afrontar mejor”*).

5.4.3. El impacto de la pobreza infantil en las condiciones de vida de los niños y niñas

A la hora de abordar el impacto que la pobreza provoca en las condiciones de vida de los niños y niñas, la gran mayoría de los menores que participaron en los grupos de discusión coinciden en señalar que el mayor impacto se refiere a los bienes tradicionalmente considerados básicos –alimentación, ropa, gastos de la vivienda: alquiler, electricidad y agua–. Los siguientes comentarios ilustran la opinión de algunos participantes: *“Sí que hay niños que pasan hambre... Hambre igual no se pasa..., pero que sí hay familias que no están viviendo igual de bien que antes y ahora viven justo, justo...”*; *“Si no hay dinero, en casa no hay mucha comida..., no nos podemos vestir..., no se puede pagar la luz..., no se pueden pagar los gastos, el alquiler, el agua, la electricidad, el teléfono... Nos podemos quedar sin luz...”*.

Por otro lado, en la línea de lo que comentan los expertos, los adolescentes participantes en el debate muestran consenso a la hora de señalar el impacto negativo de las situaciones de pobreza en las relaciones sociales y personales de los niños/as. Tanto en el grupo con niños y niñas más pequeños que provienen de entornos desfavorecidos como en el grupo de adolescentes,

los menores consultados identifican los siguientes sentimientos asociados a la situación de pobreza que experimentan los niños/as y sus padres con serias dificultades económicas: vergüenza, culpabilidad y tristeza (*“Normalmente la gente que acude a las entidades en busca de ayuda no suele querer decir que acude a los bancos de alimentos a por comida, por vergüenza, se suelen tapar con gorros, pañuelos y bufandas, por el qué dirán... A veces se sienten culpables y en realidad ellos no tienen culpa de nada... La culpa de que no tengan dinero no es solamente suya...”. “Los niños se sienten mal porque necesitan casa y comida, un techo donde vivir, donde refugiarse, vestirse, comer, cambiarse de ropa, de calzoncillos, de calcetines...”*).

A lo largo de la sesión con los adolescentes, algunos jóvenes identificaron el no poder hacer frente al pago del préstamo hipotecario como un problema de especial gravedad que afecta a algunas familias en situación de pobreza. En este sentido, varios menores mostraron un gran malestar e inquietud por los desahucios judiciales, su relación con los suicidios y la amplia cobertura que los medios de comunicación están realizando de este problema (*“Es que si no tienes dinero, no puedes pagar la hipoteca de la casa y entonces, ¿de dónde sacas el dinero si no tienes para pagar la casa?, ¿de dónde te van a coger el dinero?... Nos están abogando poco a poco a todos... Al final se va a abrir la trampilla y vamos a caer todos y, ¿qué es lo que vamos a hacer?”*. *“A mí el tema de los suicidios me impacta mucho... Jopé, a ese punto estamos llegando ahora... Es un punto en el que tienes que ver muy mal...”*).

En lo que concierne al impacto que la pobreza provoca en las relaciones familiares, sociales y afectivas, la mayor parte de los adolescentes consultados coinciden en señalar que la situación de severa precariedad económica que vive una familia tiene un impacto negativo en cómo se relacionan estas personas (*“Las relaciones familiares están más alteradas, este tipo de problema nos altera a todos... Con la crisis, hay padres, incluso, que se quieren separar y no pueden, porque no se lo puede permitir con las nuevas tasas judiciales”*. *“Cuando la familia no tiene dinero, no tiene ingresos... Hay que recortar en todo, en salir con los amigos... Por ejemplo, puede que los amigos gasten dinero y el que no tiene no puede gastar y estar a la altura, y seguro que lo pasa mal...”*).

Otra de las dificultades a las que tienen que enfrentarse los niños y niñas que provienen de familias con pocos ingresos es la reducción de oportunidades en acceso a recursos y servicios. En los grupos de discusión con profesionales, quedó de manifiesto que muchos niños y niñas de familias afectadas por la precariedad económica no pueden acceder a una serie de recursos que resultan imprescindibles para garantizar unas relaciones sociales y personales adecuadas y un rendimiento básico. En este sentido, los adolescentes que participaron en uno de los grupos de discusión coinciden con los expertos a la hora de señalar que los niños y niñas en situación de pobreza tienen crecientes dificultades para disfrutar de apoyos de tipo extraescolar, activi-

dades deportivas, de ocio y esparcimiento, para participar en actividades grupales o para el uso de equipamientos deportivos, y que estas dificultades tienen un impacto claro en sus niveles de integración social (*“Un club deportivo puede llegar a costar hasta 500 € al año y no se lo puede permitir todo el mundo... Yo tengo una amiga que sus padres no le pueden pagar, y se lo pagan entre su abuela y su tía... Y claro, si dejas de ir a hacer deporte con tus amigos, cada día estás más solo... y al final, ¿con quién te relacionas?”*).

Sobre el impacto de la pobreza en la formación de los jóvenes, la mayoría de los adolescentes que participaron en el debate muestran su inquietud respecto a la crisis económica actual, las consecuencias negativas de los recortes económicos y su próxima integración en el mercado laboral (*“Con la crisis, hay más competencia para los puestos de trabajo... El que más estudia es el que más salidas de trabajo tendrá el día de mañana..., aunque ahora los más perjudicados somos nosotros, porque ha habido reducción de becas..., y si no hay dinero para formarnos, no vamos a poder hacer frente al problema que tenemos ahora con la crisis... A nosotros, por ejemplo, no nos dan beca, porque no cumplimos los criterios, pero ellos no se dan cuenta [de] que a veces el dinero no llega, que no vamos a poder estudiar lo que queramos, porque hace falta y éste no llega...”*). Como ejemplo, algunos de los jóvenes muestran su preocupación por el nivel de conocimientos de lengua inglesa que se adquieren en la escuela pública y señalan la necesidad de recibir clases fuera de la escuela como única manera de garantizar el aprendizaje de esta lengua extranjera (*“En el instituto, el nivel de inglés es muy bajo, no es suficiente, siempre estamos repasando lo de otros cursos y no avanzamos... Ir a una academia de inglés fuera del cole cuesta 300 € y esto es impensable para muchas familias, y ya sabes, así, sólo con lo del cole, no van a aprender bien el inglés, y es que el inglés es tan necesario para todo”*).

Con respecto al acceso y a la utilización de las nuevas tecnologías, los adolescentes que provienen de un entorno económico de clase media pusieron de manifiesto la importancia de contar durante la adolescencia con un teléfono móvil y con acceso a Internet en el domicilio familiar, ya que se han convertido en las herramientas necesarias e imprescindibles para comunicarse con sus iguales. En concreto, los catorce participantes en el grupo de debate de Vitoria-Gasteiz, que disponían en su totalidad de teléfono móvil propio y de acceso a Internet en sus domicilios, coincidieron a la hora de señalar que no disponer del acceso a estas tecnológicas tiene un impacto negativo evidente en las relaciones sociales de los menores (*“Si no tienes móvil ni Internet en casa, te quedas excluido del grupo, te quedas solo”*).

5.4.4. La utilización de servicios y redes de apoyo

Los grupos de discusión realizados en dos centros educativos han permitido también conocer los servicios que éstos proporcionan a las familias en situación de pobreza. Los diez menores

que participaron en el grupo de debate integrado por niños/as que provienen de familias en situación de pobreza reciben a diario un desayuno gratuito, cuentan con beca para comedor, material escolar y salidas, y tienen a su disposición un servicio de ludoteca y una sala de informática en horario extraescolar. Por otra parte, en el caso de los menores que provienen de familias de clase media, los adolescentes indican que se proporcionan clases de refuerzo escolar sin coste alguno para aquellos alumnos/as que lo requieran. En este centro se imparte una línea de Diversificación Curricular¹³⁵ que, a juicio de una de las menores consultadas, no cuenta con suficientes plazas (*“Mi tutora me dijo que todas las plazas están cubiertas y hay un chaval en la clase de al lado que debería de estar con nosotros y no puede entrar, porque supuestamente no hay dinero para hacer otra clase de D.C.”*).

Con respecto a las ayudas que se proporcionan a las familias en situación de pobreza desde distintas instituciones –Servicios Sociales de Base, Servicio Vasco de Empleo-Lanbide y entidades del tercer sector–, es importante señalar que la mayoría de los menores apenas las conocen. En el grupo de los niños de 10 a 12 años provenientes de familias en situación de precariedad económica, algunos de los participantes están informados de estas ayudas, porque son sus propios padres/madres los que acuden a estos servicios en busca de apoyo y en ocasiones los menores les acompañan (*“Hay que ir al ayuntamiento a por ayuda, o a Lanbide... En el ayuntamiento te dan una paga, una renta básica... si necesita dinero...”*). *“En la Cruz Roja nos dan comida, Cola Cao, galletas, fideos, yogures, leche...”*. *“A veces mi madre va a Cáritas y le dan un cheque para coger ropa de invierno...”*). Sin embargo, en el grupo de los jóvenes que provienen de familias “no pobres” los adolescentes muestran un grado de conocimiento muy bajo de estos servicios o ayudas y de qué instituciones son las que las proporcionan (*“Las instituciones normalmente te ayudan...”*). A pesar de no estar informados sobre las posibles ayudas con la que las familias pobres pueden contar, los adolescentes muestran su inquietud por la actual crisis financiera y por los recortes económicos (*“Las instituciones sí dan ayudas, pero ahora con los recortes no llega el dinero para todo el mundo...”*).

Por otra parte, con respecto a las redes de apoyo informal con las que cuentan las familias en situación de pobreza, la mayoría de los niños/as y adolescentes participantes coinciden a la hora de destacar el papel clave que juega la familia extensa (*“Normalmente son los abuelos los que ayudan... También puede haber amigos y otros familiares que te ayuden... Lo malo es cuando todos están en mala situación...”*).

¹³⁵ La Diversificación Curricular es una forma excepcional y distinta de cursar el segundo ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria. Estos programas van dirigidos a alumnos de 3º y 4º de ESO con dificultades generalizadas de aprendizaje que tendrían pocas posibilidades de superar la ESO siguiendo el currículo ordinario y tienen por finalidad que estos jóvenes, mediante una metodología y unos contenidos adaptados a sus características y necesidades, alcancen los objetivos generales de la etapa y, por lo tanto, obtengan el título de graduado en Educación Secundaria.

5.4.5. Propuestas de mejora y recomendaciones

En lo que concierne a las propuestas de mejora y recomendaciones, las aportaciones que a continuación se presentan provienen únicamente del grupo de jóvenes, de entre 12 y 16 años, que proceden de familias “no pobres”. A pesar de haber explorado con los niños y niñas de entre 10 y 12 años que provienen de familias en situación de precariedad económica las posibles propuestas de mejora y recomendaciones para prevenir y hacer frente a la pobreza infantil, sus aportaciones son escasas en número y poco realistas.

A lo largo de la sesión con los adolescentes, se plantearon algunas posibles mejoras generales en las políticas públicas. En este sentido, los jóvenes consultados plantean, por un lado, la necesidad de contener y controlar con mayor rigor el gasto público (*“Que las ayudas económicas estén bien repartidas y que lleguen a quien más lo necesita, y que los políticos no malgasten nuestro dinero”*), así como la necesidad de reducir los impuestos (*“Hay que bajar el IVA para que gastemos más y la situación económica mejore... ¿Cómo es posible que seamos el país con el salario base más bajo y el IVA más alto?”*). En lo que concierne al gasto público en educación, una de los jóvenes participantes plantea la opción de retirar las subvenciones a los centros educativos de la red privada y concertada, y defiende que todo el gasto público en educación debería de ser para los centros de la red pública. Por otra parte, como respuesta a la creciente preocupación por los recortes económicos que se están llevando debido a la crisis financiera, la mayoría de los jóvenes defiende la tesis de aumentar el gasto en políticas públicas (*“Hace falta crear más empleos en el sector público, necesitamos más personal en los hospitales, más profesores en los colegios...”*). *“Harían falta más ayudas, pero no hay más dinero para ayudas”*). Con respecto a las políticas públicas en materia de vivienda y en la línea de lo que plantean los profesionales, los adolescentes consultados apuestan por reforzar las políticas de vivienda de alquiler social. Otra posible recomendación sobre la vivienda es la que concierne a la reforma legal necesaria que permita modificar la Ley de Desahucios y contemple la dación en pago como alternativa.

Por otro lado, cabe destacar una recomendación específica al Servicio Vasco de Empleo-Lanbide. Como respuesta a una crítica expuesta por una joven participante, y en la línea de lo que apuntan los expertos consultados, una de las menores del grupo de Vitoria-Gasteiz señala la necesidad de mejorar la atención al cliente y promover una tramitación más ágil de las prestaciones (*“Lanbide es un servicio que hay que mejorar. Primero tendrían que tener un lugar donde ponga información y donde cualquiera que pueda ir pueda hacerlo, y se entere de todo y no tengan que fiarse de que cualquiera pueda consultar su página web, para concertar una cita... Y que sean más eficaces en la respuesta, que te informen mejor... Mi madre, por ejemplo, tuvo un problema con los papeles, porque no tiene nacionalidad española... Y ésta es otra, porque a veces los papeles no te los dan bien, lo que pasa es que a veces no hacen*

bien su trabajo... A mi madre le gestionaron en Lanbide mal los papeles y, cuando fuimos, como ya no hay una ventanilla de información y la mujer no le explicó muy bien lo que teníamos que hacer, pues tuvimos que mirar en Internet y tuvimos que llamar para poder, en una semana, hacer lo que nos hicieron allí en solamente cinco minutos... Eso habría que mejorarlo mucho más...”).

Por último, cabe destacar algunas propuestas de mejora concretas en el ámbito educativo. Por una parte, los adolescentes consultados plantean la necesidad de abordar dentro del aula materias relacionadas con la economía y con la gestión financiera de una familia (*“Ahora solamente se dan clases de economía en bachiller y si tú dejas de ir al cole con 16 años, pues no te enteras de nada...”*). En segundo lugar, existe un consenso generalizado entre los adolescentes a la hora de recalcar la necesidad apremiante de recibir una educación de calidad en materia de lengua inglesa. A juicio de los jóvenes participantes, es necesario que la escuela garantice un mayor nivel de conocimientos de esta lengua, sin que sea necesario acudir a una academia de pago y fuera del horario escolar.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

Como se ha señalado en la introducción de este estudio, la pobreza infantil constituye hoy uno de las prioridades básicas en lo que se refiere a la articulación de las políticas sociales en la Unión Europea. Las instituciones comunitarias, al igual que una buena parte de los Gobiernos estatales, regionales y locales de la UE, vienen prestando en los últimos años a este fenómeno una atención prioritaria, tanto desde el punto de vista del desarrollo de políticas de intervención como desde el punto de vista de su seguimiento y análisis. En ese sentido, resulta evidente que se ha producido en los últimos años en Europa un ‘redescubrimiento’ del fenómeno de la pobreza infantil, debido, por una parte, al desplazamiento de los mayores riesgos de pobreza a la población infantil y juvenil, y, por otra, a la constatación del impacto que estas situaciones tienen a corto, medio y largo plazo en las condiciones de vida de la infancia, en sus expectativas vitales y en sus oportunidades de desarrollo e integración. Desde ese punto de vista, la pobreza infantil se considera no sólo como un atentado a los derechos de los niños y niñas afectados, sino como una amenaza seria a la equidad, a la cohesión social e, incluso, a la productividad futura de las sociedades europeas.

A partir de esas mismas preocupaciones, este informe ha pretendido analizar de forma monográfica y con la suficiente profundidad la incidencia de la pobreza infantil en Euskadi, su evo-

lución y sus principales características, así como su impacto en las condiciones de vida de la población afectada. Se trata, en ese sentido, de uno de los primeros informes que analiza en Euskadi de forma monográfica esta cuestión. Además, se ha realizado un esfuerzo importante para analizar –tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo– la eficacia del sistema vasco de protección social en lo que a la contención de la pobreza infantil se refiere y por estudiar las políticas y estrategias que se están desarrollando en los países de nuestro entorno en relación a esta cuestión. El objetivo fundamental de este análisis ha sido el de dar una mayor visibilidad a este problema y, sobre todo, el de contribuir a la mejora de las políticas sociales que en Euskadi tienen relación con la prevención y la reducción de la pobreza infantil y con la mejora en las condiciones de vida de las personas afectadas.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio se ha basado en tres aproximaciones complementarias:

- Por una parte, y a partir de la bibliografía existente en el fondo documental del SIIS Centro de Documentación y Estudios, se ha realizado una amplia revisión de la literatura europea que aborda esta cuestión, tanto desde el punto de vista de su incidencia como de su impacto y de las políticas de intervención desarrolladas. Si bien ese primer análisis no se ha centrado en la realidad de la CAPV, su realización se ha considerado imprescindible para, por una parte, contextualizar la situación vasca en el marco europeo y, sobre todo, para conocer el abordaje que en esos países se hace de este fenómeno y valorar sus resultados.
- En segundo lugar, y a partir de las fuentes estadísticas disponibles (particularmente la EPDS y la EDDS, ambas elaboradas por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco), se ha realizado un exhaustivo análisis cuantitativo de la situación en el País Vasco, tanto en lo que se refiere a la incidencia de la pobreza infantil como en su evolución, los principales factores de riesgo o colectivos afectados y en su impacto. También se ha analizado de forma muy detallada la capacidad que el sistema de protección social existente en la CAPV –determinado tanto a nivel estatal como autonómico– tiene para reducir la pobreza infantil y/o para paliar sus consecuencias. Si bien este análisis se ha centrado fundamentalmente en la situación vasca, se ofrecen también algunos datos de comparación con la situación en los países de la UE.

- Finalmente, y en la línea de las aproximaciones que se realizan al fenómeno de la pobreza infantil en otros países de Europa, se ha recurrido también a un enfoque cualitativo para el estudio de esta cuestión. Para ello, se han realizado una veintena de entrevistas con familias –incluyendo a sus hijos/as– que viven en situaciones de riesgo de pobreza, tres grupos de discusión con profesionales y expertos que trabajan en contacto directo con la infancia en Euskadi y dos grupos de discusión con niños, niñas y adolescentes de otros tantos colegios vascos. Esta aproximación cualitativa ha servido para, por una parte, dar voz a las personas afectadas por estas situaciones y, por otra, recabar la opinión de los agentes más directamente implicados en relación a la incidencia de la pobreza, su evolución y su impacto, así como en relación a efectividad de las políticas sociales desarrolladas.

El análisis realizado en este estudio permite extraer algunas conclusiones de interés en lo que se refiere al menos a cinco cuestiones de importancia: la incidencia de la pobreza infantil en Euskadi y los grupos o perfiles más afectados por ella; el impacto que las situaciones de pobreza tienen a corto, medio y largo plazo en las condiciones de vida de los niños/as pobres; la situación de la CAPV en relación al Estado español y la Unión Europea; la eficacia y la eficiencia del modelo de protección social vasco en cuanto a la reducción de la pobreza infantil y, finalmente, la definición de las políticas desarrolladas en otros países de nuestro entorno para la prevención y el abordaje de la pobreza infantil.

6.1.1. La incidencia de la pobreza infantil en Euskadi y los principales grupos de riesgo afectados

Los principales datos que se derivan del análisis realizado en relación a la incidencia de la pobreza infantil en Euskadi son los siguientes:

- Un total de 33.864 menores de 14 años viven en Euskadi en una situación de riesgo de pobreza de mantenimiento, lo que representa el 11,8% de esa población. En torno a otros treinta mil (el 10,5%) viven en una situación de ausencia de bienestar, con lo que el porcentaje de niños/as en riesgo de pobreza o en ausencia de bienestar alcanza el 22,3% del total. El 77,7% restante vive en una situación de bienestar.
- Pese a la gravedad de la actual crisis, la tasa de riesgo de pobreza de mantenimiento infantil está por debajo de la registrada en 1996 y en una línea sólo algo superior a la de 2000. Otro de los elementos sustancialmente distintos de la situación en 2012 es la

continua reducción en el porcentaje de menores en situación de ausencia de bienestar, lo que lleva a una estabilización –en términos históricamente altos– de la población infantil en situación de bienestar, desde el punto de vista de la dimensión de mantenimiento. En otras palabras, al menos desde 2004, están creciendo fuertemente las situaciones de pobreza infantil y, un poco más ligeramente, las de bienestar, reduciéndose por el contrario el peso de quienes están en una situación intermedia, de ausencia de bienestar, más cercana a la precariedad.

- En lo que se refiere a las situaciones de pobreza real, se observa un incremento similar al registrado por los indicadores de pobreza de mantenimiento entre la población infantil. En relación a 2008, la situación en 2012 se caracteriza por: a) un incremento del 30% en las tasas de pobreza real (similar, por otra parte, al que esta tasa experimenta en el conjunto de la población); b) un descenso en el porcentaje de personas afectadas por otras formas de ausencia de bienestar; y c) un incremento muy importante –del 21%– de la población infantil en situación de bienestar completo, es decir, que no presentan carencias en términos de ingresos (mantenimiento) o acumulación (patrimonio). Se observa por tanto, más que una reducción generalizada de las tasas de bienestar infantil, una mayor polarización entre quienes están en una posición de bienestar y quienes están en una situación de riesgo de pobreza, reduciéndose claramente el peso de la franja intermedia.
- Las situaciones de privación afectan a un porcentaje relativamente alto de la población infantil: el 11% de los niños/as menores de 14 años viven en hogares que han experimentado problemas relacionados con la alimentación; el 16% en hogares que no cubren en absoluto sus necesidades de ocio y el 9% en hogares que han pasado frío durante el invierno. Desde el punto de vista evolutivo, la incidencia de estas y otras problemáticas conexas han experimentado un incremento muy sustancial en relación a 2008, alcanzándose en 2012 –en los diversos indicadores analizados– los valores más elevados de toda la serie analizada.
- En Euskadi, como ocurre en los demás países de Europa, las tasas de pobreza y privación, sea cual sea el indicador que se utilice, son entre la población infantil más elevadas que entre la población adulta o mayor. Además, se observa que desde el inicio de la crisis el deterioro de la situación ha sido más notorio entre los menores de 14 años que entre el conjunto de la ciudadanía. En ese sentido, si bien la pobreza se ha incrementado desde 2004 para todos los grupos de edad, la distancia que separa las tasas de

pobreza de la población infantil de las del conjunto de la población ha ido creciendo con el tiempo.

- Por ello, y desde el punto de vista de la distribución del conjunto de las personas en situación de pobreza, cabe destacar el creciente protagonismo de la infancia como principal grupo de riesgo, al menos desde el punto de vista del análisis intergeneracional. Si en 2000 los mayores de 65 años representaban el 27% de ese grupo, en 2012 apenas representan el 12%. Los menores de 14 años por su parte, han pasado de representar el 14% de todas las personas en riesgo de pobreza de la CAPV a representar el 21%. El mayor cambio, en cualquier caso, se observa si se tiene en cuenta que en 2000 el 39% de las personas en situación de pobreza era menor de 35 años; en 2012 superan el 50%. El perfil de la pobreza en Euskadi es por tanto, en 2012, mayoritariamente infantil y juvenil.
- Los elementos que se acaban de citar –incremento de las tasas de pobreza infantil, situación cada vez más desfavorecida de la infancia frente a otros grupos de población, y creciente protagonismo de la infancia como principal grupo de riesgo en lo que se refiere a la pobreza– justifican sin duda la necesidad de adoptar políticas específicamente centradas en esta cuestión, tal y como han hecho la mayor parte de los países de nuestro entorno.
- En lo que se refiere a los grupos de riesgo más afectados, los datos ponen de manifiesto con claridad que la situación más desfavorecida corresponde a los niños pertenecientes a familias inmigrantes, con tasas de pobreza real del 41%, frente al 4,6% de las autóctonas (cuyas tasas de riesgo, por otra parte, apenas han variado durante la crisis y son sensiblemente más bajas que a mediados de los años 90). También resultan particularmente afectadas las familias monoparentales (32%) y las numerosas (25%). Desde el punto de vista de la relación con el mercado de trabajo, las tasas de pobreza real son elevadísimas entre los niños/as que pertenecen a familias en las que todos las personas activas adultas están desempleadas (72%) y en las que, aun habiendo alguna persona ocupada, no lo está con carácter estable (30%). Por el contrario, entre los hijos/as de familias con todos los adultos ocupados de forma estable la incidencia de la pobreza infantil es del 1,1%.
- Todo ello hace que el colectivo de niños/as pobres tenga en la CAPV unas características muy determinadas: el 53% de todos los niños/as pobres son hijos/as de perso-

nas de nacionalidad extranjera, el 36% viven en hogares monoparentales y el 52% en hogares en los que todos los adultos están en paro. Este dato revela la necesidad de una reflexión amplia sobre la cobertura económica al desempleo en presencia de menores en el hogar, un factor al que se presta una escasa atención en la protección general al desempleo. La correlación entre inmigración, paro y pobreza infantil parece por otra parte evidente.

6.1.2. El impacto de la pobreza infantil en las condiciones de vida de la población afectada

En lo que se refiere al impacto de las situaciones de pobreza sobre las condiciones de vida de la población infantil, el repaso de la literatura realizado ha puesto de manifiesto en qué medida este fenómeno afecta a las condiciones materiales de vida de estos niños, a su bienestar y a sus perspectivas de desarrollo futuro. La pobreza infantil también afecta al conjunto de la sociedad, tanto desde el punto de vista económico (con una afectación que, según diversos estudios realizados en el Reino Unido, estaría entre el 2% y el 4% del PIB) como desde el punto de vista de la equidad y la cohesión social.

Desde una perspectiva más cuantitativa, centrada en la CAPV, los datos más significativos son los siguientes:

- En 2010, el 88% de los niños/as que viven en una situación de privación (equiparable a la pobreza) no experimentan ningún problema en su escolarización, con lo que podría pensarse que las situaciones de pobreza sólo tienen un impacto débil en la problemática escolar y que la mayoría de la infancia en situación de pobreza o privación no experimenta problemas derivados de su escolarización. Sin embargo, se observa también que el porcentaje de menores provenientes de familias en situación de privación que sufren algún problema –el 10,8% en 2010– duplica el correspondiente a quienes provienen de familias que no experimentan situaciones de privación, con lo que el impacto diferencial en relación a esta cuestión resulta evidente.
- Sólo el 4,5% de los niños/as de 6 a 16 años que viven en familias en situación de privación refiere algún tipo de problema de escolarización, frente al 95,5% de quienes no refieren problema alguno. Entre quienes no experimentan situaciones de privación la incidencia de estos problemas es significativamente menor, apenas del 1,4%. Así pues, puede decirse que si bien la inmensa mayoría de la infancia en situación de pobreza no

sufre problemas de integración escolar, el riesgo de padecerlos es casi tres veces mayor que entre los niños/as que no viven situaciones de privación o pobreza.

- Del mismo modo, la incidencia de presentar problemas de desatención, maltrato, acoso o violencia en 2010 es del 9,0‰ entre los niños/as que provienen de familias en situación de privación, mientras que la incidencia de este tipo de problemática para las familias con hijos/as a su cargo y sin problemas de este tipo es de un 0,2‰.
- Por último cabe destacar que la incidencia de determinadas situaciones de privación es entre las familias en situación de pobreza muy elevada. Así por ejemplo, casi el 80% de estos niños/as viven en familias que han tenido que reducir gastos básicos, frente al 22% del conjunto de la población; el 50% presenta problemas de alimentación, frente al 11% del total; el 43% reside en hogares con impagos o atrasos, frente al 9% del total; y el 44% ha pasado frío durante el último invierno, frente al 9% del conjunto de la población infantil. Por otra parte, si se compara la situación de la población pobre menor de edad y la mayor de edad se observa que, en todos los indicadores analizados, la situación es peor en el caso de los niños/as y jóvenes. En efecto, estando ambos grupos en una situación de pobreza de mantenimiento, prácticamente en todos los casos –salvo en lo que se refiere a la venta de propiedades y el embargo de bienes– la incidencia de estas situaciones es mayor entre los menores, siendo en algunos casos la diferencia muy elevada (en el caso de haber sentido hambre, por ejemplo, la prevalencia en la población infantil pobre casi duplica la que registra la población adulta pobre).
- A la hora de interpretar estos datos es necesario tener en cuenta, en cualquier caso, que los indicadores de privación recogen lo ocurrido en algún momento a lo largo de todo el último año y pueden por tanto reflejar situaciones meramente puntuales. Ciertamente, los datos muestran la extrema precariedad de algunos colectivos, pero también, como se verá más adelante, el impacto del sistema de ayudas en la mejora de su situación. Así por ejemplo, para un colectivo en el que casi un 80% se ve forzado a reducir gastos básicos, los problemas muy graves de alimentación se reducen al 30%.

Desde una perspectiva más cualitativa, de los grupos de discusión y las entrevistas realizadas cabe extraer las siguientes conclusiones:

- Los grupos de discusión realizados con los profesionales han puesto de manifiesto una valoración negativa de la situación, y puede decirse que existe un consenso amplio en relación a la gravedad del impacto que la crisis económica está teniendo en las familias con menores a su cargo. Si bien es cierto que el nivel de gravedad atribuido a la actual situación no era el mismo en los tres grupos de discusión –el diagnóstico parecía ser más preocupante en Bizkaia que en los otros dos territorios–, la práctica totalidad de las personas participantes en los grupos de discusión afirman que la crisis está teniendo consecuencias muy graves en las condiciones de vida de los niños y niñas, de tal forma que ciertas carencias graves empiezan a verse, al menos en determinadas zonas, como relativamente habituales.
- Por su parte, las entrevistas a las familias han permitido valorar de forma más directa las carencias y problemas a los que se enfrentan estas familias, y en qué medida la pobreza afecta a la vida cotidiana de estos niños y niñas. Si bien es cierto que, en general, la valoración que hacen los niños/as es menos negativa que la de sus padres y madres –debido probablemente a que, por su edad, no son plenamente conscientes de su situación y a que en ocasiones carecen de elementos de comparación–, los testimonios recogidos ponen de manifiesto las dificultades a las que se enfrentan estas familias a la hora de ofrecer a sus hijos/as unos mínimos niveles de bienestar.

6.1.3. *La pobreza infantil vasca en perspectiva comparada*

- En términos comparativos, es importante señalar que las tasas de pobreza son entre la población menor de 18 años en Euskadi muy inferiores a las que se registran en el resto de las CCAA españolas. También lo son, de acuerdo a diversos estudios, los indicadores que miden la incidencia de las situaciones de exclusión social entre las familias con hijos/as.
- Así, si se utilizan umbrales de pobreza adaptados al coste de la vida de cada territorio, se observa que las tasas de pobreza son en la CAPV un 50% inferiores a las que se registran en el conjunto de las CCAA españolas. Las diferencias respecto a Madrid y Cataluña, las comunidades más parecidas a la vasca en términos de historia económica y social, son igualmente llamativas.

- Cuando los datos de la CAPV se comparan con el resto de los países de Europa, la situación resulta algo menos favorable, si bien los resultados dependen sensiblemente de la metodología que se adopte.
- De acuerdo a los datos que recogen la EU-SILC, para los países de la UE, y la EPDS, para la CAPV, la situación vasca podría considerarse intermedia en el contexto europeo, con tasas muy similares, aunque algo inferiores, a la media de la UE15 y de la UE27. Sin embargo, desde el punto de vista evolutivo, las tasas de pobreza han crecido en los últimos años en la CAPV en mucha mayor medida que en el conjunto de los países de la UE. Es importante señalar además que en relación a la UE la situación de Euskadi es menos favorable en lo que se refiere a la infancia que en lo que se refiere al conjunto de la población y, sobre todo, en lo que se refiere a las personas mayores.
- Del mismo modo, si bien en todos los países de la UE las tasas de pobreza infantil son mayores que las correspondientes a las personas mayores o adultas, en la CAPV esa diferencia resulta sustancialmente mayor que en los países de la UE. Todo ello apuntaría en primera instancia a un diseño menos *pro-infantil*, en la CAPV, del grueso de las políticas de protección social.
- La situación cambia de forma importante si la comparación se realiza con una serie de países considerados paradigmáticos –Francia, Holanda, Reino Unido y España– utilizando umbrales de pobreza comunes adaptados al poder adquisitivo de cada territorio. En ese caso, se observa que Euskadi sólo queda claramente alejada en sus indicadores de pobreza infantil en relación a Holanda, siendo su situación equiparable e incluso mejor que la que se registra en los otros tres países. Además, debe señalarse que aunque los indicadores de países que han diseñado políticas claras de reducción de la pobreza infantil tienen resultados algo mejores que Euskadi en el ámbito de la pobreza grave, no puede sostenerse lo mismo en lo que se refiere a la pobreza relativa, ámbito en el que Euskadi tiene indicadores similares o mejores a los de Estados como Francia o el Reino Unido.

6.1.4. *La efectividad de las políticas sociales vascas en cuanto al abordaje de la pobreza infantil*

Todos los análisis realizados en relación a la incidencia y las características de la pobreza infantil en los países desarrollados ponen de manifiesto que, al margen de los factores sociodemográficos que puedan existir, se produce una estrecha vinculación entre este fenómeno y el di-

seño de las políticas sociales públicas. De hecho, más allá de la situación del mercado de trabajo o de los perfiles sociodemográficos mayoritarios en cada país, el factor que verdaderamente determina las diferencias que se registran en cuanto a las tasas de pobreza infantil de los diversos países de Europa se refiere a la orientación y al diseño de sus políticas sociales. En ese sentido, el análisis de la literatura realizado ha puesto de manifiesto, al menos para el caso del Estado español, una orientación escasamente pro-infantil de sus políticas sociales, que, en relación a Europa, tienen en cuanto a la reducción de la pobreza infantil una efectividad mucho menor de la que tienen en cuanto a la reducción de la pobreza de la población adulta.

En lo que se refiere al sistema vasco de garantía de ingresos, los datos recogidos ponen de manifiesto las siguientes conclusiones:

- En 2010, el porcentaje de hogares en situación de pobreza y con hijos/as a su cargo que demandaba ayudas del sistema vasco de rentas mínimas era del 56% frente al 30,4% de las familias pobres sin menores y al 7,8% de la población total. En ese sentido, es importante tener en cuenta que un 44% de las familias con hijos/as a su cargo y en situación de necesidad no demandan ayudas del sistema de protección económica. Este dato coincide con otros que se señalarán posteriormente y se corresponde con la preocupación mostrada por algunas de las personas participantes en los grupos de discusión por el no acceso a este tipo de prestaciones de una parte de la población en situación de necesidad. Cabe recordar que ese problema, el no acceso a los derechos sociales por parte de personas potencialmente demandantes (*non take up*), está siendo en los países de nuestro entorno crecientemente reconocido como un problema grave frente al que resulta necesario tomar medidas.
- Pese a ello, todos los datos disponibles ponen de manifiesto el importantísimo efecto del sistema vasco de rentas mínimas en cuanto a la prevención y la reducción de la pobreza infantil, así como su clara orientación familiar. Desde ese punto de vista, debe decirse que el sistema vasco de garantía de ingresos –articulado en torno a la RGI, la PCV y las AES– está jugando un papel esencial en lo que se refiere a la contención de las situaciones de pobreza infantil en Euskadi. De hecho, cabe insistir en que el modelo vasco de garantía de ingresos ha permitido que la CAPV ocupe una posición muy cercana a la de los Estados que más han desarrollado las políticas familiares. Aunque la distancia por recorrer resulta aún importante en lo relativo a los países escandinavos

o a los Países Bajos, el acercamiento a países como Francia o el Reino Unido¹³⁶ es evidente, con indicadores en muchos casos más favorables para el caso de Euskadi.

- En ese sentido, cabe recordar que en octubre de 2012, cerca de 25.000 niños/as menores de 16 años –en torno a un 8% del total de la población de esa edad– se ve beneficiada de esas prestaciones y algo más del 25% de las unidades familiares perceptoras (incluyendo entre ellas a las formadas únicamente por personas pensionistas que perciben la RGI en su modalidad de complemento de pensiones) tienen hijos/as a cargo. El peso de las familias con hijos en el sistema RGI es aún más evidente cuando se analiza desde el punto de vista del gasto: en octubre de 2012 se destinaron a familias con hijos/as algo más de 11 millones de euros, que representan casi el 38% del gasto total en RGI. Si a esa cantidad se añaden los 2,1 millones mensuales destinados al pago de la PCV, tendríamos un gasto anual estimado de 160 millones de euros dirigido a las familias con hijos e hijas. Desde 2008, el número de menores de 16 años residentes en familias que perciben la RGI ha crecido en un 38% y el número de unidades familiares con hijos/as menores de esa edad perceptores de esa prestación en un 35%.
- Es también importante señalar que el gasto en RGI destinado a familias con hijos –unos 162 millones en 2012– supone un gasto de 470 euros por cada menor de edad, frente a un gasto estimado para el conjunto de España, eliminada la CAPV de ese cómputo, de 16 euros por menor de edad. Este dato es clave para explicar las diferencias que se registran entre la CAPV y el resto del Estado en lo que se refiere a la incidencia de la pobreza infantil.
- De hecho, no cabe duda de que es precisamente el sistema vasco de garantía de ingresos el que permite la contención de las tasas de pobreza infantil en la CAPV y el que hace posible la relativamente buena situación vasca en el contexto europeo. En ausencia de una política de prestaciones familiares universales y de largo alcance, como la que existe en los países del centro y el norte de Europa, la Renta de Garantía de Ingresos se configura hoy –pese a las insuficiencias que se señalarán a continuación– como el principal instrumento para la contención de las tasas de pobreza infantil en Euskadi¹³⁷.

¹³⁶ En ese sentido, debe señalarse que los resultados vascos en relación a la contención de la pobreza infantil no son cualitativamente peores que los del Reino Unido, pese a la prioridad económica y política concedida a este problema en aquel país.

¹³⁷ En ese sentido, debe recordarse que el gasto destinado a las familias con hijos/as en el marco de la RGI vasca (160 millones) es similar a los 170 millones gastados en Cataluña en 2011 en la protección a todo tipo de familias pobres. Y resulta muy superior a los 120 millones gastados en 2012 en esa comunidad, a pesar de tener tres veces más población que la CAE. Debe por tanto insistirse en que el sistema RGI/PCV/AES contribuye sin duda, en Euskadi, a cambiar de sentido las carencias de la política familiar general existente en España.

- Así, el sistema conformado por la RGI, las AES y la PCV reduce en un 30% las tasas de pobreza infantil en Euskadi. De acuerdo a los datos de la EPDS, el 11% de la población vasca residente en familias con menores de 18 años a cargo estaría en una situación de pobreza real en caso de no existir el sistema de ayudas conformado por la RGI, la PCV y las AES. Cuando se tienen en cuenta estas ayudas, el porcentaje desciende al 7,6%. Además, la intensidad de la pobreza –es decir, la distancia entre el umbral de pobreza y los ingresos que obtienen las familias que están por debajo de ese umbral– se reduce en un 69%, mejorando por tanto de forma decisiva las condiciones de vida de esas familias.
- La efectividad del sistema no es sin embargo total y deja, como antes se ha dicho, a un porcentaje importante de la población potencialmente afectada fuera de su ámbito de protección. De acuerdo a los datos de la EPDS, la población en familias con hijos/as en situación de pobreza real se divide en Euskadi en tres grandes grupos: el grupo más pequeño –que representa el 30% de los casos– son familias originalmente en situación de pobreza real que salen de esa situación, gracias precisamente a las ayudas recibidas; el 43% de ese grupo percibe también ayudas del sistema vasco de garantía de ingresos, pero en cuantía insuficiente para superar el umbral de pobreza real; finalmente, el 26% de las familias en situación de pobreza real no accede a estas ayudas, pese a su situación, de tal forma que las ayudas solo llegarían al 73% de la población potencialmente demandante, y sólo en el 30% de los casos resultarían plenamente eficaces.
- Junto al hecho, por tanto, de que un 26% de las familias con hijos/as potencialmente demandantes de estas ayudas (o, al menos, en una situación de pobreza real) no acceden a ellas, lo que coincide con la preocupación manifestada anteriormente en relación al efecto de no ejercicio del derecho a las prestaciones sociales, también debe destacarse que, de quienes acceden, prácticamente el 60% se mantienen bajo el umbral de pobreza pese a recibir estas ayudas. Se trata de casi 41.000 personas, que representan en torno a un 2% de toda la población vasca.
- Debe también señalarse, por otra parte, que en 2008 el porcentaje de reducción de la pobreza infantil derivado de la RGI era del 24%, por lo que la situación habría mejorado en ese sentido, y que en el caso de las personas adultas el porcentaje de reducción de la pobreza que logra el sistema RGI es más elevado que entre las familias con hijos/as, alcanzando el 45%.

- Así pues, la capacidad de reducción de la pobreza del sistema vasco de rentas mínimas es mayor para las familias sin hijos/as que para las familias con hijos/as. Ello puede deberse al propio diseño de las cuantías de la RGI y al sistema establecido para la consideración del tamaño familiar. Desde ese punto de vista, si las cuantías de la RGI vasca se comparan con las de otros países de la UE se observa que en ellos se tiende a tener en cuenta en mayor medida que en Euskadi la cuestión de la composición familiar. De hecho, si en el caso de las unidades unipersonales las cuantías de la RGI vasca son completamente homologables a las de la UE (tanto en lo que se refiere a la cuantía como a la tasas de remplazo de la renta mediana que garantizan), se observa que cuanto mayor es la composición familiar, más lejos queda la cuantía de la RGI vasca de la cuantía media establecida en los países analizados. En efecto, mientras en el caso de las unidades unipersonales la cuantía vasca es superior a la media, en el caso de las familias biparentales con menores resulta sensiblemente inferior a esa media¹³⁸.
- Desde ese punto de vista, y como se ha señalado por otra parte en los grupos de discusión, cabe pensar que el diseño de la RGI vasca, en lo que se refiere a sus cuantías, no protege suficientemente a las familias con hijos/as o que, al menos, protege en mayor medida a las unidades unipersonales que a las compuestas por más de una persona y, sobre todo, a las que tienen dos o más hijos/as.

Por otra parte, en lo que se refiere al sistema de apoyo a las familias con hijos/as establecido en la CAPV, cabe destacar los siguientes datos:

- Pese a su crecimiento en los últimos años, el gasto público vasco en esta materia es muy inferior al que se realiza en los países de la UE, aun cuando se tenga en cuenta el gasto en servicios de atención infantil o el gasto en desgravaciones fiscales. Así, con datos referentes a 2007, la CAPV estaría destinando al gasto social de apoyo a las familias –en términos comparables con la UE– un 1,34% de su PIB, frente a porcentajes superiores al 3% en Alemania, Francia, Bélgica o Dinamarca, y al 2% en otros diez países de Europa.

¹³⁸ Es preciso señalar en cualquier caso que estos datos están condicionado por el hecho de centrarse en la RGI, sin tener en cuenta PCV y AES. A diferencia de la mayor parte de los modelos europeos, el vasco se caracteriza por una acción muy integral, con una importancia histórica de las ayudas complementarias a la vivienda. Las conclusiones que se derivan del análisis en este punto pueden por tanto resultar en exceso negativas. De hecho, teniendo en cuenta la PCV y las AES, es probable que pocos países occidentales superaran decisivamente la tasa de remplazo vasca incluso en el caso de parejas con dos hijos menores (lo cual no pone, sin embargo, en duda el hecho de que el sistema de cuantías perjudica objetivamente a estas familias, en especial en el caso de familias numerosas).

- Junto al escaso volumen de gasto total en relación al PIB, y el escaso peso que tienen en el conjunto del gasto social (3% en la CAPV frente a 8% en la UE), una de las particularidades del gasto vasco en familia, cuando se tienen en cuenta las desgravaciones fiscales, es el importante peso que estas últimas juegan en el conjunto del gasto realizado. En efecto, sólo Polonia y Holanda recurren en mayor proporción, a la hora de configurar su paquete de apoyo a las familias, a las desgravaciones fiscales. El principal inconveniente de un peso excesivo de los gastos fiscales en el conjunto del gasto en las políticas de apoyo a las familias radica en el hecho de que las familias con menos ingresos se benefician en menor medida de estas exenciones y desgravaciones, dado que en ningún caso estas ayudas superan las cantidades retenidas a cuenta por la Hacienda pública, y que las retenciones de las unidades familiares de menor renta son menores que las de las familias con mayor renta o, incluso, no se realizan, con lo que no pueden beneficiarse de este tipo de ayudas.

Valorando en su conjunto los datos presentados con anterioridad, puede sostenerse que la menor orientación de la política española hacia las familias con hijos/as –que condiciona la posición de Euskadi–, refleja ante todo la opción por una menor protección a las personas adultas jóvenes. Sin embargo, esta orientación se ve notablemente matizada en el caso vasco por la aplicación de unas políticas de garantía de ingresos que se destinan en buena medida a mejorar esta protección en el caso de las familias de personas jóvenes. En ese sentido, las limitaciones que se señalan en este informe en relación al modelo de protección diseñado en Euskadi en torno a la actual RGI son más cuantitativas que cualitativas, asociándose ante todo al tope de cuantías establecido para unidades de tres o más miembros. Si originalmente esta limitación tuvo un efecto reducido, debido al incremento de las cuantías producido tras el paso del IMI a la Renta Básica, las recientes reducciones en la cuantía de la prestación han influido negativamente en este grupo. A ello responde en parte el aumento del diferencial pobreza infantil/pobreza general respecto a la UE señalado con anterioridad.

Finalmente, cabe señalar algunas cuestiones desde el punto de vista de la efectividad y la eficiencia del conjunto del gasto en protección social que se realiza en Euskadi:

- De acuerdo a la EPDS, la tasa inicial de pobreza de la población vasca menor de 18 años sería del 14% (una de las más bajas de la UE). La percepción de pensiones contributivas de vejez y supervivencia reduce las tasas de pobreza en muy escasa medida, hasta el 13%. El resto de las prestaciones económicas –desempleo, ayudas a la familia y sistema RGI, principalmente– reducen de forma mucho más clara la pobreza, hasta

el 5,9% de esa población. En conjunto, por tanto, el sistema de transferencias sociales existente en el territorio de la CAPV reduce las tasas de pobreza de la población menor de edad en un 58%.

- Si bien importante, esta reducción de las tasas de pobreza alcanzada por el conjunto del sistema de protección está entre las más bajas de la UE: si en el conjunto de los países de la UE esa reducción es, de media, del 75%, en la CAPV alcanza como se ha dicho el 58%. De hecho, si en lo que se refiere a la renta inicial la tasa de pobreza vasca sería la segunda más baja de la UE (situándose en un 61% de la media), una vez distribuidas las ayudas sociales la CAPV desciende hasta el puesto número 17, con una tasa que equivale al 92% de la media. En los países de Europa, por tanto, el sistema de prestaciones sociales reduce en mayor medida que en la CAPV la pobreza de las personas menores de 18 años.
- Esta menor capacidad de reducción de la pobreza infantil del sistema vasco de protección social contrasta con una eficacia comparativamente mayor para el conjunto de la población: como se ha dicho antes, las transferencias sociales –dejando al margen las pensiones de vejez y de supervivencia– reducen la pobreza infantil en la CAPV en un 58% y en la UE15 en un 75,6%, de manera que la capacidad reductora de las prestaciones sociales en Euskadi alcanza el 77% de la capacidad media de la Europa de los quince. En el caso del conjunto de la población, por el contrario, ocurre al revés: la pobreza del conjunto de la población se reduce en Euskadi en un 67% como consecuencia de estas transferencias, frente al 62% de la UE15, con lo que la capacidad de reducción de la pobreza del conjunto de la población alcanzaría en Euskadi el 107% de la media europea. Este dato pone nuevamente de manifiesto el carácter escasamente pro-infantil del sistema vasco de protección social, en relación al menos a la capacidad que despliega en relación a otros grupos de edad.
- En cualquier caso, en la medida en que la reducción de la pobreza infantil se relaciona estrechamente en todos los países con el gasto público destinado a las prestaciones de protección social que inciden en el bienestar de la infancia, debe decirse que la situación que la CAPV ocupa en el contexto europeo en lo que se refiere a la capacidad de reducción de la pobreza infantil es la que le corresponde en función del gasto relativamente reducido que destina a estas políticas.

- Además, puede hablarse de un gasto eficiente, en la medida en que –a diferencia por ejemplo de España– la reducción de la pobreza que se alcanza en Euskadi por cada punto del PIB destinado a las prestaciones sociales se corresponde con el esperado en función de sus tasas iniciales de pobreza infantil.
- Con todo, la conclusión que apuntaría hacia un diseño menos *pro-infantil* del modelo vasco de protección social puede matizarse si la cuestión se analiza en relación al indicador de pobreza relativa o bajos ingresos, a partir del 60% de la mediana de ingresos. Esta perspectiva es relevante si se la eficacia de las políticas sociales se quiere analizar en términos de prevención de la falta de bienestar entre la población infantil, y no sólo sólo en términos de una política orientada a la prevención de la pobreza infantil. En ese caso, los datos resultan mucho más favorables para Euskadi.
- En ese sentido, no podría descartarse como hipótesis que el origen de la distribución más pro-igualitarista de las rentas de trabajo en Euskadi refleje, al menos en parte, los efectos indirectos a largo plazo de las políticas de protección social. La cuestión de fondo –respecto a la que resultaría necesaria una mayor profundización– es que los buenos resultados de Euskadi podrían ser una consecuencia de su opción específica por una cierta forma de aplicación del modelo del Estado inversor en los últimos 20 años, sustentada en un papel protagonista de la política de garantía de ingresos.

Desde el punto de vista cualitativo, las entrevistas y grupos de discusión realizados han puesto de manifiesto las siguientes cuestiones en relación al diseño de las políticas sociales vascas:

- Tanto las personas expertas como las propias personas afectadas valoran en general de forma negativa las consecuencias del cambio de gestión de la RGI y la asunción de las competencias al respecto por parte de Lanbide. Las personas afectadas critican algunos aspectos organizativos (como las listas de espera, por ejemplo), el deterioro de la atención en términos de cercanía e intensidad, y una aplicación de la normativa que en ocasiones se considera excesivamente rígida. Los profesionales comparten en general esas críticas, y se muestran mayoritariamente descontentos en relación al proceso que ha derivado en la asunción de la gestión de la RGI por parte de Lanbide.
- La mayoría de los expertos coinciden a la hora de afirmar que la respuesta institucional que están dando las diversas administraciones a los efectos de la crisis no es ni flexible, ni rápida, ni se adapta adecuadamente a las situaciones a las que hay que hacer frente.

En sentido, la mayor parte de los profesionales alertan sobre las dificultades existentes para gestionar y proporcionar a tiempo las ayudas económicas y los servicios de apoyo que estas familias necesitan y se insiste en que el incremento en el número de familias en situación o riesgo de pobreza ha coincidido en el tiempo con una importante reducción en la oferta de servicios disponibles, lo que obviamente ha supuesto un agravamiento del problema. Se hace referencia en ese sentido a aspectos como la reducción en la cuantía de la RGI, las restricciones introducidas en los criterios de acceso, los recortes en los programas de intervención socioeducativa y en los servicios de refuerzo escolar, el endurecimiento de los criterios de acceso a la becas de comedor y un largo etcétera de recortes y reducciones que tienen un impacto directo en las condiciones de vida de estos niños/as. Se percibe en ese sentido un retroceso claro en la capacidad de las políticas sociales a la hora de garantizar unos derechos mínimos básicos, que hasta ahora se suponían garantizados, en lo que se refiere a cuestiones tan elementales como la alimentación, la educación o la atención sanitaria.

- Existe por otra parte un consenso generalizado entre los expertos a la hora de identificar la falta de coordinación entre servicios y sistemas como el punto débil más evidente de las políticas públicas que inciden en la pobreza infantil.
- Otra crítica destacable por parte de los profesionales es la que concierne al recorte presupuestario en servicios y recursos que pueden considerarse en primera instancia complementarios o secundarios, y que han sido los primeros en ser reducidos o eliminados. Se trata de programas comunitarios de intervención socioeducativa, que proporcionaban actividades de apoyo escolar, de acompañamiento o de ocio y tiempo libre, que servían de soporte familiar y ejercían una labor preventiva y compensatoria importante. La reducción de estos programas complementarios tiene efectos negativos importantes, en la medida en que son precisamente estos servicios los que permiten a muchas familias llevar a la práctica el derecho a la educación, a la salud o a los servicios sociales. En efecto, sin el recurso a estos programas, el coste real que supone el acceso a la educación o a la sanidad –por mucho que en primera instancia sean servicios gratuitos y universales– se convierte en insalvable para muchas familias.
- Se plantea también la preocupación por la incapacidad de los servicios de atender la totalidad de la demanda y al importante número de personas potencialmente usuarias de los servicios que –bien por falta de información, bien por otras razones– no hacen uso de los mismos, aun estando en una situación de necesidad. En la línea de lo apun-

tado por los datos estadísticos, la mayoría de los expertos comparten la tesis de que hay un importante número de familias con hijos/as a su cargo en situación de necesidad que no acuden a los servicios públicos en busca de ayuda. Si bien las razones de esta no utilización no están claras (desconocimiento de los recursos, ocultación del problema por vergüenza, sentimientos de culpabilidad, creencia de que otras personas necesitan más de los recursos, utilización preferente de redes de apoyo familiar y social, etc.), lo cierto es que puede considerarse como un problema serio en relación a la efectividad de las políticas sociales.

- Por otra parte, en relación a los Servicios Sociales, se pone de manifiesto, por una parte, el escaso desarrollo de las intervenciones comunitarias y de los programas de intervención socioeducativa dirigidos a la infancia en general y a la infancia en situación de riesgo en particular. Si bien es cierto que la debilidad organizativa y presupuestaria de este tipo de programas es anterior a la crisis, durante los últimos años estos programas no se han fortalecido, más bien al contrario, y se está perdiendo la posibilidad de intervenir de forma preventiva y mediante una aproximación socioeducativa con niños y niñas que viven en familias en situación o riesgo de pobreza.
- Igualmente, en relación al sistema de Servicios Sociales, cabe insistir en la idea de que el momento de estructuración de los Servicios Sociales actual está evidenciando una falta de conexión y coherencia entre el desarrollo de la Ley de Servicios Sociales y la Ley de Infancia. Uno de los elementos más evidentes de esta falta de conexión está precisamente en la diferenciación entre la población infantil definida en situación de desprotección y la población infantil definida en situación de exclusión Social. Aunque ambos conceptos son coincidentes en una buena parte de las situaciones, parece un hecho que la atención a menores en los Servicios Sociales se está orientando, fundamentalmente a través del decreto Balora, a una conceptualización muy individualizada de las prestaciones socioeducativas, que deja cada más lejos el carácter social y comunitario que tendrían que tener estas prestaciones. Las necesidades que se derivan de estas situaciones desbordan el concepto de desprotección que se está manejando y requieren, cada vez más, de respuestas con un claro enfoque comunitario y preventivo, en la línea de lo definido como situaciones de pobreza infantil en este informe.
- En relación al sistema educativo, se alerta sobre un cierto retroceso en la capacidad inclusiva de la escuela vasca, desde el punto de vista al menos de que no garantiza por igual a todo el alumnado algunas competencias y conocimientos básicos, como los

idiomas, para su futura inclusión laboral. Desde ese punto de vista, y a pesar del esfuerzo realizado por el sistema educativo para garantizar una mayor capacidad de inclusión, parece obvio que las oportunidades educativas de los niños/as vascos está todavía muy determinada por la capacidad económica de sus familias.

- Además, si bien es cierto que se ha mantenido en lo esencial el núcleo de la oferta educativa pública, gratuita y de calidad, también es cierto que el recorte en numerosos servicios y programas que cabe considerar compensatorios –y que venían precisamente a paliar las desventajas del alumnado más afectado por las desigualdades socioeconómicas– incide directamente en la capacidad inclusiva de la escuela vasca.

6.1.5. Políticas públicas para la prevención y el abordaje de la pobreza infantil

Como se ha señalado al inicio de este informe, el concepto de pobreza infantil presenta ciertas dificultades desde el punto de vista de su definición. Por una parte, no hay un acuerdo o enfoque unánime en cuanto a la definición de la pobreza, y es necesario tener también en cuenta otros fenómenos –la privación material, la exclusión social, el bienestar, etc.– para captar adecuadamente las situaciones que afectan a la población que clasificamos como pobre.

Por otra parte, el propio concepto de *infantil* puede dar pie a ciertos equívocos. Obviamente, la pobreza infantil se refiere a los niños y a las niñas –al margen de la edad que se establezca para determinar el final de la infancia– que viven en situaciones de pobreza. En nuestro entorno sin embargo, si se deja al margen la situación de los menores inmigrantes no acompañados, no existen niños o niñas pobres, sino familias pobres y, fundamentalmente, padres y madres que perciben ingresos insuficientes para mantener unos niveles de vida mínimos para ellos y para sus hijos. Por definición, los niños y niñas pobres lo son porque lo son sus familias y, más concretamente, porque lo son sus progenitores. Por lo tanto –al menos desde el punto de vista de su definición y de la identificación de sus causas– la cuestión relevante no se refiere tanto a la pobreza infantil como a la pobreza de las familias con hijos/as y, por tanto, a la insuficiencia de los ingresos de sus padres y sus madres. Desde ese punto de vista, parece claro que el poner un énfasis excesivo en el concepto de pobreza infantil implica una visión reduccionista del problema. Todo ello no impide, sin embargo, reconocer la necesidad de desarrollar políticas específicamente centradas en la prevención y el abordaje de la pobreza infantil, tanto en lo que se refiere a reducir la incidencia de la pobreza entre las familias con hijos/as (abordando los factores de riesgo específicos que subyacen a estas situaciones), como a reducir el impacto que

la pobreza tiene en las condiciones de vida y en las perspectivas de futuro de los niños y niñas que se encuentran en esa situación, mediante la prestación de las medidas compensatorias y de los apoyos sociales y socioeducativos adecuados.

A partir de esa idea, el análisis de las políticas y las estrategias de lucha contra la pobreza desarrolladas en los países de nuestro entorno ha permitido extraer las siguientes conclusiones:

- **La importancia de la definición, la medición y el seguimiento de la pobreza infantil.** El repaso de la literatura que se ha realizado ha puesto de manifiesto que, más allá de las discusiones técnicas o académicas, la definición de lo que se entiende por pobreza infantil tiene consecuencias directas en la valoración de la gravedad del fenómeno y en la determinación de las políticas. Desde ese punto de vista, todos los países de nuestro entorno han realizado un esfuerzo importante para la definición de baterías de indicadores que recojan adecuadamente la multidimensionalidad de las situaciones de pobreza y desigualdad en la infancia, y que permitan un seguimiento continuado de su evolución, de los colectivos más afectados, etc.

- **El papel crucial de la intervención pública para la prevención y la erradicación de la pobreza infantil.** Existe un consenso unánime al reconocer el papel esencial que las políticas sociales juegan en lo que se refiere a la prevención y la contención de la pobreza infantil, más allá de la importancia que se le quiera dar a la situación de los progenitores en el mercado de trabajo o a los factores sociodemográficos. Desde ese punto de vista, la relación entre gasto social público destinado a la infancia y a las familias y reducción de la pobreza infantil queda fuera de toda duda, y cabe hablar de países con modelos de protección social más o menos orientados a la protección de la infancia y de las familias. Así, en un contexto en el que –en casi todos los países de Europa– el riesgo de pobreza está desplazándose hacia la población infantil y juvenil, la prevención y la contención de la pobreza entre los niños/as se convierte, fundamentalmente, en una cuestión de prioridades políticas. En ese sentido, resulta sintomático el ejemplo del Reino Unido, donde la determinación de la pobreza infantil como una cuestión prioritaria en la agenda política dio lugar a una estrategia que, con sus limitaciones, consiguió a lo largo del tiempo resultados positivos.

- **La integralidad de las estrategias y la combinación de varios enfoques.** Tanto las instituciones europeas como los investigadores y las entidades que trabajan en el ámbito de la infancia han puesto de manifiesto la necesidad de adoptar estrategias in-

tegrales y multidimensionales para el abordaje de la pobreza infantil. En ese sentido, se apuesta de manera unánime por el desarrollo de planes o estrategias conjuntas, de carácter interinstitucional, que permitan, por una parte, dar a este fenómeno la visibilidad política y social que requiere y, por otro, coordinar las intervenciones de los diferentes agentes, a partir de objetivos, enfoques e indicadores comunes. El impulso de estas estrategias permite también desarrollar planes basados en varios pilares o dimensiones, con medidas que incidan tanto en el acceso al empleo de los progenitores, y en la mejora de su calidad, como en lo que se refiere a las prestaciones económicas, la atención infantil y la intervención precoz, los servicios sociales o la atención educativa.

- **La importancia de las políticas universales.** El análisis de las políticas de lucha contra la pobreza infantil también ha puesto de manifiesto la necesidad de dar prioridad a las políticas universales, en lugar de las medidas y programas selectivos dirigidos únicamente a la población de menos recursos. En ese sentido, y dada la actual situación económica, cabe defender la validez del concepto de *universalismo progresivo*, auspiciado entre otros por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que consiste en asegurar un suelo prestacional mínimo para todas las personas, garantizando a aquellas con mayores necesidades un nivel de protección adicional.

- **La perspectiva de los derechos de la infancia.** Del análisis de la literatura realizado, y de las aportaciones de los profesionales y expertos que participaron en los grupos de discusión se deriva también la necesidad de plantear la cuestión de la pobreza infantil como una cuestión de derechos humanos básicos, en la línea de lo señalado por la Convención sobre los Derechos de la Infancia de 1989, que, si bien no hace alusión directa a la pobreza, en su artículo 27.1 reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. En ese marco, cabe también destacar la necesidad de reconocer a los niños/as como sujetos individuales de derechos. Se apuesta desde ese punto de vista por dejar de considerar la intervención pública sobre la infancia como subsidiaria de la acción familiar, en el sentido de que sólo opera cuando las capacidades familiares fallan o son insuficientes, y adoptar una papel más proactivo y preventivo. Ello implica considerar a los propios niños/as, y no sólo a las familias, como ‘clientes’ o destinatarios de los servicios públicos y anteponer la responsabilidad pública sobre las condiciones de vida de los niños/as a cualquier otra consideración.

- **El dinero importa.** El análisis de la realidad vasca ha permitido comprobar en qué medida la RGI reduce las tasas de pobreza de la población infantil en Euskadi. En el mismo sentido, el análisis de la experiencia británica ha puesto de manifiesto que la mejora de la situación registrada en aquel país se debe al impulso del sistema de prestaciones económicas de apoyo a las familias con hijos/as. Además, tanto los datos estadísticos, como el repaso de la literatura y las entrevistas y grupos de discusión realizados han mostrado con claridad qué dificultades genera la carencia de recursos económicos y en qué medida afecta a las condiciones de vida de los niños/as pobres.

Desde ese punto de vista, es preciso destacar el papel absolutamente esencial de las prestaciones económicas a la hora de la prevención y la reducción de la pobreza infantil. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta los argumentos de quienes mantienen que la pobreza va más allá de la carencia de ingresos y que muchos de los efectos negativos de la pobreza tienen que ver con las capacidades de los padres y las madres, con el contexto educativo y afectivo en el que se desarrollan sus primeros años, con los estímulos socioafectivos que se reciben, etc. Desde ese punto de vista, y sin dejar restar importancia al papel de las prestaciones económicas, debe también realizarse el papel de los servicios públicos –de atención infantil, educativos, culturales, de ocio o de salud– y la necesidad de desarrollar medidas, como los programas de parentalidad positiva, que permitan reducir el peso de la herencia social en las oportunidades vitales de la infancia y ayudar a los padres y madres a cumplir con sus responsabilidades parentales.

- **Impacto a corto, medio y largo plazo.** El debate entre servicios y prestaciones, entre dotar a los progenitores de unos recursos económicos mínimos y dotar a los niños/as de un contexto socioeducativo que estimule su desarrollo, está relacionado, en parte, con dos perspectivas distintas en relación al impacto de la pobreza infantil. En un caso, parece preocupar fundamentalmente en efecto en las condiciones de vida y en el bienestar de las familias *durante* la infancia; en el otro, el énfasis se pone en el impacto que esas situaciones tienen a medio y largo plazo en las oportunidades vitales de esos niños durante su etapa adulta, en términos de equidad o de limitación de su derecho a la igualdad de oportunidades. Cabe señalar, en cualquier caso, que ambos enfoques son complementarios y que no resulta adecuado privilegiar uno en detrimento de otro.

- **La importancia de la fiscalidad y de las ayudas a la familia.** A diferencia de lo que ocurre en la CAPV, en los países de nuestro entorno las principales prestaciones económicas que reducen la pobreza infantil no provienen del sistema clásico de garantía de ingresos, sino de las prestaciones de apoyo a las familias (en general de carácter universal y cuyo escaso desarrollo en la CAPV ya se ha señalado). Por otra parte, en países como el Reino Unido una parte esencial de las políticas de apoyo a las familias se ha instrumentado mediante el sistema fiscal, aplicando unas políticas de desgravaciones que, en función de los ingresos familiares, pueden convertirse en prestaciones económicas netas. De hecho, en esos países las políticas de apoyo a las familias de bajos ingresos con hijos/as se articulan fundamentalmente a través de estas herramientas. Este tipo de prestaciones económicas se enmarcan en las políticas de rentabilización del empleo o *making work pay* y, aunque presentan ciertos inconvenientes, tienen también innegables ventajas –sobre todo en relación a la mejora de la situación de los padres y madres con bajos salarios– desde el punto de vista de la simplificación del sistema, su menor estigmatización y su contribución a devolver al empleo su capacidad inclusiva.

- **El papel del empleo en la prevención de la pobreza infantil.** Todos los datos, tanto los relativos a la CAPV como al conjunto de la UE, ponen de manifiesto el papel protector del empleo frente al riesgo de pobreza infantil, especialmente cuando se trata del empleo de ambos progenitores. El análisis de la experiencia europea pone de manifiesto en ese sentido que existe una correlación clara entre las tasas de desempleo, sobre todo femenino, y los índices de pobreza infantil. En la CAPV, sin duda, los perfiles de pobreza infantil más preocupantes, y los que requieren una intervención prioritaria, son los casos de problemas crónicos de exclusión laboral, con efectos de privación económica y presencia de población infantil. Sin embargo, la evaluación de la experiencia europea pone de manifiesto las limitaciones de una estrategia exclusivamente basada en la empleabilidad de los padres y las madres, dada la precariedad del mercado del trabajo, la incidencia de la pobreza laboral o las dificultades para conciliar responsabilidades familiares y laborales.

- **La atención infantil y la intervención precoz: el enfoque de los años fundamentales.** Tradicionalmente, la atención infantil a la primera infancia ha formado parte de las políticas de lucha contra la pobreza en la medida en que permite la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales, y unas mayores posibilidades de inclusión laboral de las madres. Sin embargo, la defensa de la atención infantil en lo que se refie-

re a la pobreza infantil ha ido desplazando crecientemente su foco y ha cobrado en los últimos años una considerable relevancia el argumento de la equiparación de oportunidades y el desarrollo personal –el enfoque de *los años fundamentales*–, a partir de la idea de que las principales desigualdades que inciden en la vida adulta se relacionan con la acumulación del capital humano y de que, en una gran medida, tales desigualdades aparecen y se fijan en los primeros años de vida. Todo ello ha llevado a extremar la importancia que se da a la intervención precoz –tanto desde el punto de vista de la eficacia como de la eficiencia, dada su contrastada capacidad de retorno económico–, al desarrollo de los servicios de atención infantil, y a la prestación de apoyos a los padres y madres para poder ofrecer a sus hijos/as un contexto educativo y afectivo adecuado.

- **El papel de la escuela en el abordaje de la pobreza infantil.** Las investigaciones disponibles dejan clara la importancia del origen socioeconómico de los niños en su rendimiento académico y su itinerario educativo. Sin embargo, no es posible establecer una relación causal entre la pobreza y el fracaso escolar, al menos en nuestro contexto más cercano, y muchas investigaciones apuntan a la necesidad de reforzar los contextos educativos familiares, así como de incrementar las expectativas que tanto los niños/as pobres como sus progenitores tienen en relación al sistema educativo. Resulta obvio, en cualquier caso, que el sistema educativo tiene también un papel esencial que jugar en este ámbito, contrarrestando el impacto de la desigualdad en los contextos familiares, incrementando el gasto orientado al alumnado más desfavorecido y reforzando los apoyos escolares específicamente orientados a estos alumnos. Desde ese punto de vista, y como ponen de manifiesto los estudios realizados en la CAPV, está demostrado que los centros pueden ser capaces de superar con su acción educativa las características socioeconómicas y culturales de su alumnado.
- **El papel de los Servicios Sociales y de la intervención comunitaria.** Frente a las estrategias señaladas anteriormente, y, en especial, al énfasis que se da a las políticas de acceso al empleo y de prestaciones económicas, parece claro que tanto a nivel político como académico se ha prestado una menor atención a los programas de intervención socioeducativa y al papel de los Servicios Sociales, que tienen una función esencial en el abordaje de la pobreza infantil. Obviamente, este tipo de políticas no pueden contribuir a incrementar los ingresos de las familias pobres y, por tanto, no tienen un efecto directo en las tasas de pobreza, al menos cuando ésta se define en función de las carencias económicas o materiales. Sin embargo, si la pobreza se define desde un

punto de vista más integral, resulta obvio que muchas de las dificultades y las desventajas –educativas, relacionales, de estatus...– que la experiencia de la pobreza implica para los niños/as pueden paliarse mediante servicios e intervenciones socioeducativas, que ofrezcan a los niños/as pobres el acceso a los aprendizajes, las redes sociales, las experiencias, las relaciones y los conocimientos a los que accede el conjunto de la población infantil y que son la clave de un adecuado desarrollo.

Muchas de las intervenciones socioeducativas desarrolladas en este ámbito se orientan de forma específica a los niños, niñas y adolescentes que están en situación o riesgo de pobreza y tienen desde ese punto de vista un carácter selectivo. Los programas de este tipo deben sin embargo complementarse con una dotación de recursos comunitarios públicos orientados al conjunto de la población pero, preferentemente, ubicados en los barrios más desfavorecidos y plenamente accesibles a las personas con menores recursos: una mayor disponibilidad de polideportivos, centros cívicos, casas de cultura, bibliotecas, piscinas, *gazte-lekus*, ludotecas, *haur-txokos*, colonias, campamentos... resulta clave para superar los efectos de la pobreza infantil. Y si bien tales recursos deben estar orientados al conjunto de la población infantil, su ubicación, programación, objetivos y normas de funcionamiento deberían estar preferentemente orientados al trabajo con los niños y niñas con mayores dificultades.

6.2. Recomendaciones

A partir de toda la información recogida, y como conclusión, cabe plantear una serie de orientaciones o recomendaciones básicas para el abordaje del fenómeno de la pobreza infantil en Euskadi:

- Elaboración a nivel de la CAPV de una estrategia o plan de intervención, de carácter integral e interinstitucional, para la prevención y el abordaje de la pobreza infantil. Tal estrategia se considera imprescindible para mejorar las políticas ya existentes, coordinar el papel de los distintos agentes, dar una mayor visibilidad social al problema y, fundamentalmente, dar a la pobreza infantil un carácter prioritario. A medio y largo plazo, el objetivo de tal plan debería ser el de modificar las características principales del sistema de protección social establecido en Euskadi, de forma que se tome en mayor consideración el mayor riesgo de pobreza que afecta a la población infantil y juvenil, así como a las familias con hijos/as, y se desarrolle un marco de prestaciones sociales más *pro-infantil* y más acorde a los postulados del Estado social inversor.

- Desarrollo, en el marco de ese plan, de un cuadro de indicadores para la medición y el seguimiento de las situaciones de pobreza infantil, en la línea de los sistemas de indicadores propuestos por la Unión Europea o por entidades como UNICEF.
- En lo que se refiere a las prestaciones de apoyo a las familias y teniendo en cuenta la actual situación económica y las consiguientes limitaciones presupuestarias, se recomienda:
 - A corto plazo, estudiar una posible modificación de los criterios que determinan en la actualidad las cuantías de la RGI, de forma que se considere en mayor medida el tamaño familiar. Sería también conveniente, a la vista de los datos, impulsar campañas o políticas que mejoren el acceso a las prestaciones sociales de las familias potencialmente demandantes y que no acceden a ellas.
 - A medio plazo, abordar una mejora del sistema de prestaciones económicas de apoyo a las familias con hijos/as. En el marco de esa reforma, sería necesario un replanteamiento del sistema de desgravaciones fiscales existente en la actualidad y su sustitución por modelos más semejantes al establecido en el Reino Unido, mediante la introducción de créditos fiscales reembolsables, dirigidos fundamentalmente a las familias con hijos/as con ingresos salariales de baja cuantía. Ello permitiría reducir los problemas de *non take up*, simplificar el actual sistema y descargar a Lanbide de una parte de sus actuales responsabilidades de gestión, así como revertir el carácter escasamente *pro-pobre* de los actuales sistemas de desgravaciones fiscales. En ese sentido, como ocurre en el Reino Unido, el sistema fiscal podría ser el instrumento preferente para la gestión de las ayudas a las familias con hijos/as a cargo y un cierto nivel de ingresos salariales, concentrando la labor de Lanbide en las familias, con o sin hijos/as, que no acceden al mundo del empleo y/o que requieren de procesos de acompañamiento sociolaboral.
- Reforzar la dotación de centros de atención infantil y las ayudas económicas para el acceso a tales centros, así como los mecanismos alternativos que permiten una mayor extensión de las fórmulas de atención infantil (nidos familiares, etc.), estableciendo sistemas que permitan garantizar su calidad.

- Reforzar los programas de vivienda de alquiler social, orientándolos de forma preferente a las familias con hijos/as, y establecer programas que permitan reducir la incidencia y las consecuencias del sobreendeudamiento en lo que se refiere al acceso a la vivienda.
- Reforzar los servicios de apoyo, especialmente en el ámbito sanitario y escolar, para garantizar su universalidad real. En ese sentido, se considera esencial no sólo el mantenimiento de los servicios universales que constituyen el núcleo del Estado de Bienestar –salud, educación, garantía de ingresos, servicios sociales...– sino, también, los programas compensatorios que facilitan el acceso de la población con menos recursos a estas prestaciones (becas escolares, ayudas para el acceso a productos sanitarios...) o la adecuación de estos servicios a las necesidades especiales de los grupos con mayores dificultades (profesores de apoyo, programas de refuerzo escolar, etc.).
- Impulsar programas de intervención comunitaria, de base territorial, específicamente orientados al apoyo a la infancia en situación o riesgo de pobreza, así como las iniciativas de auto-gestión comunitaria (bancos del tiempo, programas de apoyo escolar, *gazte-lekus*, *haur-txokos*, etc.) que permiten una mejora en las condiciones de vida de la población infantil en situación o riesgo de pobreza.
- Desarrollar normativamente e impulsar a nivel local los programas de intervención socioeducativa recogidas en el Catálogo de Servicios Sociales de la Ley 12/2008, reforzando el carácter comunitario de tales servicios.
- Mantener o, en lo posible, incrementar las dotaciones de equipamientos comunitarios (piscinas, polideportivos, bibliotecas, centros cívicos), así como programas de ocio y de educación en el tiempo libre, que posibiliten una desmercantilización del ocio infantil, priorizando por otra parte el acceso a estos recursos de la población infantil en situación o riesgo de pobreza.
- Mejorar la coordinación entre sistemas y fomentar el trabajo en red sobre el territorio, articulando canales de coordinación a nivel de territorios concretos (barrios, distritos, mancomunidades, etc.) que permitan aglutinar en un trabajo común a todas las personas y las entidades que trabajan en contacto con la población infantil y las personas en situación o riesgo de pobreza, evitando el funcionamiento estanco de los servicios y favoreciendo el flujo de información y las intervenciones conjuntas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adamson, P. El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio. Una tabla clasificatoria de la educación y los cuidados durante la primera infancia en los países económicamente avanzados. Serie: Report Card, n° 8. Florencia, Unicef Centro de Investigaciones Innocenti, 2008, 35 págs.
- Adamson, P. Los niños dejados atrás. Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en las naciones ricas del mundo. Serie: Innocenti Report Card, n° 9. Florencia, Unicef Innocenti Research Centre, 2010, 40 págs.
- Adema, W. Setting the scene: The mix of family policy objectives and packages across the OECD. *Children and Youth Services Review*, vol. 34, n° 3, 2012, págs. 487-498.
- Alakeson, V. Employment and child poverty. En: Ending child poverty by 2020. Progress made and lessons learned. Londres, Child Poverty Action Group, 2012, págs. 36-39.
- Allen, G. Early intervention: the next steps. Londres, Cabinet Office, 2011, 179 págs.
- Anthony, E.K. et al. Reducing child poverty by promoting child well-being: Identifying best practices in a time of great need. *Children and Youth Services Review*, vol. 33, n° 10, 2011, págs. 1999-2009.
- Ararteko. El impacto de la crisis en la infancia: la realidad vasca. Una reflexión cuantitativa/ Krisiaren eragina haurengan: EAEko errealitatea. Gogoeta kuantitatiboa. Vitoria-Gasteiz, Ararteko, 2013, 56, 54 págs.
- Arregi, A. y Ubieta, E. Evaluación diagnóstica 2011. Informe de resultados y análisis de variables 4º de Educación Primaria. Bilbao, Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa, 2012, 217 págs.
- Atkinson, A.B. The case for universal child benefit. En: Fighting poverty, inequality and injustice. A manifesto inspired by Peter Townsend. Bristol, Policy Press, 2011, págs. 79-109.
- Ayala, L. y Cantó, O. Políticas económicas y pobreza infantil. En: Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España (memoria de la Jornada celebrada en el Caixaforum Madrid el 13 de marzo de 2009). Madrid, Unicef-Comité Español, 2009, págs. 10-40.
- APS Group Scotland. Child Poverty Strategy for Scotland. Edimburgo, The Scottish Government, 2011, 55 págs.
- Backman, O. y Ferrarini, T. Combating child poverty?. A multilevel assessment of family policy institutions and child poverty in 21 old and new welfare states. *Journal of Social Policy*, vol. 39, n° 2, 2010, págs. 275-296.
- Bäckman, O. y Nilsson, A. Childhood poverty and labour market exclusion. Findings from a Swedish birth cohort. Estocolmo, Institute for Future Studies, 2007, 29 págs.
- Blanden, J. et al. The economic cost of growing up poor: estimating the GDP loss associated with child poverty. *Fiscal Studies*, vol. 31, n° 3, 2010, págs. 289-311.
- Borbonés, C. et al. Propostes per a l'atenció a la pobresa infantil. Document recull d'intervencions i conclusions de la jornada sobre la pobresa infantil a Catalunya (17 de desembre 2010). Barcelona, Fundació Pere Tarrés, 2011, 30 págs.
- Bradshaw, J. The case for family benefits. *Children and Youth Services Review*, vol. 34, n° 3, 2012, págs. 590-596.
- Bradshaw, J. et al. Child poverty and child well-being in Europe. *Journal of Children's Services*, vol. 2, n° 1, 2007, págs. 18-36.
- Bradshaw, J. et al. Relative income poverty among children in rich countries. Florencia, Unicef Innocenti Research Centre, 2012, 36 págs.

Brewer, M. et al. Feature: in-work benefit reform in a cross-national perspective. Introduction. *The Economic Journal*, vol. 119, n° 535, 2009, págs. F1-F14.

Brewer, M. et al. Child Poverty in the UK since 1998-99: lessons from the past decade. Serie: IFS Working Paper, n° 23. Londres, Institute for Fiscal Studies, 2010, 71 págs.

Bruniaux, C. et al. Estimer la pauvreté des enfants. París, Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, 2005, 36 págs.

Calero, J. y Choi, A. El efecto de las desigualdades socioeconómicas en el sistema educativo español. *Ekonomia*, n° 81, 2012, págs. 82-107.

Calero, J. y Choi, A. Exclusión social de los hogares con hijos. Incidencia de la crisis económica. En: El impacto de la crisis en las familias y en la infancia. Serie: Ciencias Sociales. Madrid, Ariel, 2012, págs. 57-98.

Caminada, K. y Goudswaard, K. Effectiveness of poverty reduction in the EU: a descriptive analysis. *Poverty and Public Policy*, vol. 1, n° 2, 2009, págs. 1-49.

Canning, P.M. et al. Birth outcomes associated with prenatal participation in a government support programme for mothers with low incomes. *Child: Care, Health and Development*, vol. 36, n° 2, 2010, págs. 225-231.

Cantó, O. et al. Going regional. The effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain. Serie: Euromod Working Paper, n° EM 2/2012. Cambridge, University of Cambridge, 2012, 35 págs.

Caritas Europa. Child poverty. Part 1: state of play in Europe 2011/ Child poverty. Part 2: good practices from Caritas projects in Europe. Bruselas, Caritas Europa, 2012, 22, 35 págs.

Caritas Europa. Child poverty. Ten pack of recommendations. Bruselas, Caritas Europa, 2012, 3 págs.

Centro de Investigaciones Innocenti. Medición de la pobreza infantil. Nuevas tablas clasificatorias de la pobreza infantil en los países ricos del mundo. Serie: Report Card, n° 10. Florencia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2012, 36 págs.

Child Poverty Action Group. Ending child poverty: a manifesto for success. Londres, Child Poverty Action Group, 2009, 54 págs.

Child poverty and well being in the EU. Current status and way forward. Bruselas, European Commission, 2008, 252 págs.

Child poverty and child well being in the European Union. Bruselas, European Commission, 2010, 862 págs.

Child Poverty Strategy for Wales. Serie: Information document, n° 095/2011, Merthyr tydfil, Welsh Assembly Government, 2011, 43 págs.

Child Poverty Unit. Ending child poverty: making it happen. Londres, HM Government, 2009, 36 págs.

Chowdry, H. et al. Drivers and barriers to educational success. Evidence from the longitudinal study of young people in England. Londres, Department for Children, Schools and Families, 2009, 123 págs.

Comas, D. Pobreza infantil: una propuesta de acción específica desde una perspectiva socio-cultural. En: Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España (Memoria de la Jornada celebrada en el Caixaforum Madrid el 13 de Marzo de 2009). Madrid, Unicef-Comité Español, 2009, págs. 62-81.

Corak, M. Principles and practicalities in measuring child poverty for the rich countries. Serie: Innocenti Working Paper, n° 2005-01. Florencia, Unicef Innocenti Research Centre, 2005, 50 págs.

Crowley, A. y Vulliamy, C.. Listen up!. Children and young people talk: about poverty. Londres, Save the Children, 2007, 84 págs.

Danson, M. et al. The case for universalism. An assessment of the evidence on the effectiveness and efficiency of the universal welfare state. Biggar, The Jimmy Reid Foundation, 2012, 21 págs.

De Neubourg, C. et al. Child deprivation, multidimensional poverty and monetary poverty in Europe. Serie: Innocenti Working Paper, n° 2012-02. Florencia, Unicef Innocenti Research Centre, 2012, 48 págs.

Dearden, L. et al. The socio-economic gradient in early child outcomes: evidence from the Millennium Cohort Study. Serie: IFS Working Paper, n° 03. Londres, Institute for Fiscal Studies, 2010, 86 págs.

Department for Work and Pensions. Measuring child poverty: a consultation on better measures of child poverty. Londres, The Stationery Office, 2012, 48 págs.

Department for Work and Pensions Department for Education. A new approach to child poverty: tackling the causes of disadvantage and transforming families' lives. Londres, HM Government, 2011, 75 págs.

Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. Encuesta de pobreza y desigualdades sociales 2012. Principales resultados. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco, 2012, 100 págs.

Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. III Plan Vasco de Inclusión Activa (2012-2016)/ Gizarte-ratze Aktiboko III. Euskal Plana (2012-2016). Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco, 2012, 120 págs.

Department for Education. Supporting families in the foundation years. Londres, The Department for Education, 2011, 87 págs.

Department for Education. The Early Years Foundation Stage (EYFS). Review report on the evidence. Londres, Department for Education, 2011, 78 págs.

Dickens, R. Child poverty in Britain: past lessons and future prospects. *National Institute Economic Review*, n° 218, 2011, págs. R7-R19.

Dickerson, A. y Popli, G. Persistent poverty and children's cognitive development. Evidence from the UK Millennium Cohort Study. Serie: CLS Cohort Studies Working paper, n° 2. Londres, Centre for Longitudinal Studies, 2012, 41 págs.

Domínguez, M. y González, M.J. El impacto de la crisis en el bienestar social de la infancia en España. En: El impacto de la crisis en las familias y en la infancia. Serie: Ciencias Sociales, Madrid, Ariel, 2012, págs. 99-137.

Eamon, M.K. et al. Effectiveness and limitations of the earned income tax credit for reducing child poverty in the United States. *Children and Youth Services Review*, vol. 31, n° 8, 2009, págs. 919-926.

Ermisch, J. et al. Outcomes for children of poverty. Londres, Department for Work and Pensions, 2001, 140 págs.

Esping-Andersen, G. A child-centred social investment strategy. En: Why we need a new welfare state. Nueva York, Oxford University Press, 2002, págs. 26-67.

Esping-Andersen, G. El estado de bienestar español es intrínsecamente anti-familiar. *Hilero Eguneratuz*, n° 45, 2004, págs. 8-9.

Esping-Andersen, G. The incomplete revolution. Adapting to women's new roles. Cambridge, Policy Press, 2009, 214 págs.

Esping-Andersen, G. y Myles, J. Economic inequality and the welfare state. En: The Oxford handbook of economic inequality. Oxford, Oxford University Press, 2009, págs. 639-664.

Esping-Andersen, G. y Palier, B. Los tres grandes retos del estado del bienestar. Barcelona, Ariel, 2010, 126 págs.

Esping-Andersen, G. et al. Child care and school performance in Denmark and the United States. *Children and Youth Services Review*, vol. 34, n° 3, 2012, págs. 576-589.

Estudio temático sobre medidas políticas en materia de pobreza infantil. Luxemburgo, Comunidades Europeas, 2008, 11 págs.

Eurochild. Ending child poverty within the eu?. A review of the 2008-2010 national strategy reports on social protection and social inclusion/ Annex: country fiches. Bruselas, Eurochild, 2008, 66 págs.

European Network of Independent Experts on Social Inclusion. Policy solutions for fostering inclusive labour markets and for combating child poverty and social exclusion. European Commission, 2011, 22 págs.

European Social Network. Child poverty and well-being in Europe position paper on the future EU recommendation. Bruselas, European Social Network, 2012, 9 págs.

Eydoux, A. y Letablier, M.T. Familles monoparentales et pauvreté en Europe: quelles réponses politiques?. *Politiques Sociales et Familiales*, 2009, págs. 21-47.

Family and Parenting Support Thematic Working Group. Family policies that work best for children. Fighting child poverty & promoting child well-being. Bruselas, Eurochild, 2010, 40 págs.

Ferullo, H. El concepto de pobreza en Amartya Sen. *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, vol. 24, n° 66, 2006, págs. 10-16.

Field, F. The Foundation Years: preventing poor children becoming poor adults. The report of the independent review on poverty and life chances. Londres, Cabinet Office, 2010, 106 págs.

Figari, F. et al. Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective. Serie: Iser Working Paper, n° 2009-24, Essex, Institute for Social and Economic Research, 2009, 25 págs.

Flaquer, L. Pobreza infantil y familias en Europa. *Educación Social*, n° 46, 2010, págs. 11-28.

Frazer, H. Who cares?. Feuille de route pour une recommandation pour combattre la pauvreté infantile. Rapport de la conférence dans le cadre de la Présidence belge de l'Union Européenne 2-3 Septembre 2010. Bruselas, Fondation Roi Baudouin, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 2010, 62 págs.

Frazer, H. y Devlin, M. An assessment of Ireland's approach to combating poverty and social exclusion among children from european and local perspectives. Dublín, Combat Poverty Agency, 2011, 148 págs.

Frazer, H. y Marlier, E.. Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the Eu. Key lessons. Synthesis report. Independent overview based on the 2007 first semester national reports of national independent experts on social inclusion. Luxemburgo, European Commission, 2007, 87 págs.

Gaitán, L. El papel de las políticas sociales en relación con la pobreza infantil. *Educación Social*, n° 46, 2010, págs. 48-65.

Gaitán, L. Políticas sociales y pobreza infantil. En: Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España (Memoria de la Jornada celebrada en el Caixaforum Madrid el 13 de marzo de 2009). Madrid, Unicef-Comité Español, 2009, págs. 46-55.

Garfinkel, I. et al. A re-examination of welfare states and inequality in rich nations: how in-kind transfers and indirect taxes change the story. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 25, n° 4, 2006, págs. 897-919.

Garfinkel, I. et al. Welfare state expenditures and the distribution of child opportunities. Serie: Luxembourg Income Study Working Paper, n° 379. Luxemburgo, Luxembourg Income Study, 2004, 50 págs.

Gennetian, L.A. et al. Meeting the basic needs of children: does income matter?. *Children and Youth Services Review*, vol. 32, n° 9, 2010, págs. 1138-1148.

González, G. et al. Propuesta de un sistema de indicadores sobre bienestar infantil en España. Madrid, Unicef, 2010, 68 págs.

González-Bueno, G. (coord.). Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España (Memoria de la jornada celebrada en el Caixaforum, Madrid el 13 de marzo de 2009). Madrid, Unicef-Comité Español, 2009, 89 págs.

González-Bueno, G. et al. La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños. Madrid, UNICEF, 2012, 47 págs.

Goodman, A. y Gregg, P. (eds.). Poorer children's educational attainment: how important are attitudes and behaviour?. York, Joseph Rowntree Foundation, 2010, 72 págs.

Goodman, A. et al. Birth characteristics and early-life social characteristics predict unequal educational outcomes across the life course and across generations. *Longitudinal and Life Course Studies*, vol. 1, n° 4, Longview, 2010, págs. 317-338.

Gradín, C. y Cantó, O. Why are child poverty rates so persistently high in Spain?. Serie: Working Paper, n° 123. Palma de Mallorca, Ecineq-Society for the Study of Economic Inequality, 2009, 31 págs.

Gradín, C. y Del Río, C. Aspectos distributivos de las diferencias salariales por razón de género en España: un análisis por subgrupos poblacionales. Serie: Papeles de Trabajo, n° 6. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2008, 52 págs.

Griggs, J. Protect, support, provide. Examining the role of grandparents in families at risk of poverty. Londres, Grandparents Plus, 2010, 69 págs.

Griggs, J. y Walker, R. The costs of child poverty for individuals and society. A literature review. York, Joseph Rowntree Foundation, 2008, 32 págs.

Hakovirta, M. Child maintenance and child poverty: A comparative analysis. *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 19, n° 3, 2011, págs. 249-262.

Harris, J. et al. Below the breadline: a year in the life of families in poverty. Believe in children. Essex, Barnardo's, 2009, 76 págs.

Haskins, R. et al. The next generation of antipoverty policies. *The Future of Children*, vol. 17, n° 2, 2007, 202 págs.

Heckman, J. et al. The dollars and cents of investing early: cost-benefit analysis in early care and education. *Zero to Three*, n° July, 2006, págs. 10-17.

Heckman, J.J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, n° 312, 2006, págs. 1900-1902.

Hillmann, K.H. Diccionario enciclopédico de sociología. Barcelona, Herder, 2005, 1020 págs.

Hirsch, D. Estimating the cost of child poverty in Scotland. Approaches and evidence. Edinburgh, Scottish Government Social Research, 2008, 30 págs.

Holzer, H.J. et al. The economic costs of poverty in the United States: subsequent effects of children growing up poor. Washington, Center for American Progress, 2007, 26 págs.

Hooper, C.A. et al. Living with hardship 24/7: the diverse experiences of families in poverty in England. York, The Frank Buttle Trust, 2007, 139 págs.

Ikuspegi@k. Observatorio de la Infancia y la Adolescencia. Sistema de indicadores para el seguimiento de la realidad de la infancia y la adolescencia en la CAPV/ EAEko haur eta nerabeen errealitatearen jarraipena egiteko adierazleen sistema. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, 2010, 188, 189 págs.

Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida 2012. Resultados provisionales. *Boletín Mensual de Estadística*, n° Octubre, 2012.

Instituto UAM-UNICEF de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia. Pobreza y exclusión social de la infancia en España. Serie: Informes, Estudios e Investigación. Madrid, Ministerio de Sanidad y Política Social, 2010, 141 págs.

International Labour Office. World Social Security Report 2010-2011. Providing coverage in times of crisis and beyond. Ginebra, 2010, 299 págs.

Jenkins, S.P. y Micklewright, J. (ed.). Inequality and poverty re-examined. Nueva York, Oxford University Press, 2007, 306 págs.

Jiménez, L.M. (dir.) et al. Pobreza energética. En: Sostenibilidad en España 2012. Madrid, Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2012, págs. 296-308 y 211-213.

Lafuente, M. et al. La dinámica de la pobreza en España y sus Comunidades Autónomas. XII Encuentro de Economía Aplicada. Murcia, Universidad de Murcia, 2009, 23 págs.

Laparra, M. (coords.). Primer informe sobre desigualdad, pobreza y exclusión social en Navarra. El impacto de la crisis 2007-2011. Pamplona, Centro de Investigación para la Igualdad y la Integración Social, 2012, 312 págs.

Levy, H. et al. A guaranteed income for Europe's children?. En: Inequality and poverty re-examined. Nueva York, Oxford University Press, 2007, págs. 209-231.

Loke, V. y Sherraden, M. Building assets from birth: a global comparison of child development account policies. *International Journal of Social Welfare*, vol. 18, n° 2, 2009, págs. 119-129.

Lloyd, E. Poor children's future access to early years provision. En: Ending child poverty by 2020. Progress made and lessons learned. Londres, Child Poverty Action Group, 2012, págs. 50-54.

Magadi, M. Risk factors for severe child poverty in the UK. *Journal of Social Policy*, vol. 39, n° 2, 2010, págs. 297-316.

Marí-Klose, P. y Marí-Klose, M. Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar. La protección social contra la pobreza de niños y personas mayores. *Panorama Social*, n° 15, 2012, págs. 107-125.

Matsaganis, M. y Verbist, G. Distributional effects of publicly funded childcare. En: European inequalities. Social inclusion and income distribution in the European Union. Bruselas, European Commission, 2009, págs. 177-184.

Matsaganis, M. et al. Non take up of social benefits in Greece and Spain. Serie: Euromod Working Paper, n° 7, Essex, Institute for Social & Economic Research, 2010, págs. 30 págs.

Melhuish, E. The impact of poverty on child development and adult outcomes: the importance of early years education. En: Ending child poverty by 2020. Progress made and lessons learned. Londres, Child Poverty Action Group, 2012, págs. 40-46.

Morel, N. (ed.). Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. Bristol, Policy Press, 2012, 386 págs.

Morgan, K.J. Promoting social investment through work family policies: which nations do it and why?. En: Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. Bristol, Policy Press, 2012, págs. 153-179.

Navarro, V y Clua-Losada, M. (dirs.) El impacto de la crisis en las familias y en la infancia. Serie: Ciencias Sociales. Madrid, Ariel, 2012, 214 págs.

Notten, G. y Gassmann, F. Size matters: targeting efficiency and poverty reduction effects of means-tested and universal child benefits in Russia. *Journal of European Social Policy*, vol. 18, nº 3, 2008, págs. 260-274.

Observatori de Vulnerabilitat de la Creu Roja a Catalunya. L'impacte de la crisi en la infància i les famílies. Barcelona, Creu Roja Catalunya, 2011, 21 págs.

Odenore. Observatoire des Non-Recours aux Droits et Services. L'envers de la "fraude sociale". Le scandale du non-recours aux droits sociaux. Serie: Cahiers Libres, París, Editions La Découverte, 2012, 210 págs.

Okbani, N. y Warin, P. Le RSA: où sont les assistés?. En: L'envers de la "fraude sociale". Le scandale du non-recours aux droits sociaux. Serie: Cahiers Libres, París, Editions La Découverte, 2012, págs. 45-63

Organisation for Economic Co-operation and Development. Doing better for children. Paris, OCDE, 2009, 191 págs.

Pedace, L. Functionings and child wellbeing: unexplained variations across England, Scotland and Wales. *Benefits*, vol. 17, nº 1, 2009, págs. 29-45.

Plujà, M. Con techo y sin hogar. Efectos de la vivienda precaria en la vida de las personas de Barcelona. Una mención especial a las familias con hijos. Serie: Estudios e Investigaciones, nº 14, Madrid, Cáritas Española Editores, 2011, 180 págs.

Renes, V. y Lorenzo, F.J. El impacto de la crisis en los hogares con menores: pobreza y exclusión social en la infancia. *Educación Social*, nº 46, 2010, págs. 29-47.

Renes, V. y Lorenzo, F.J.. La acción frente a la pobreza infantil. Informe final. Madrid, Fundación FOESSA, 2011, 77 págs.

Ridge, T. Childhood poverty and social exclusion. From a child's perspective. Bristol, Policy Press, 2002.

Ridge, T. Helping out at home: children's contributions to sustaining work and care in lone-mother families. En: Cash and care. Policy challenges in the welfare state. Bristol, Policy Press, 2006, págs. 203-216.

Ridge, T. Living with poverty. A review of the literature on children's and families' experiences of poverty. Serie: Research Report, nº 594. Norwich, Department for Work and Pensions, 2009, 102 págs.

Ridge, T. The everyday costs of poverty in childhood: a review of qualitative research exploring the lives and experiences of low-income children in the UK. *Children and Society*, vol. 25, nº 1, 2011, págs. 73-84.

Riera, J. et al. Obra Social. El alma de la Caixa. Programa CaixaProinfancia. Modelo de promoción y desarrollo integral de la infancia en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Barcelona, Obra Social "La Caixa", 2011, 108 págs.

Ruiz de Azua, N. Indicadores para el estudio de la exclusión social en España desde una perspectiva de género. Madrid, Instituto de la Mujer, 2004, 367 págs.

Sanzo, L. y Pinilla, R. La renta básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social. Serie: Documentos de Trabajo, nº 42, Madrid, Fundación Alternativas, 2004, 76 págs.

Sanzo, L. 1984-2008. 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi. Síntesis de los estudios y trabajos estadísticos desarrollados entre 1984 y 2008 por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, 2009, 358, 354 págs.

Sarasa, S. y Luppi, F. Crisis económica y pobreza infantil en algunos países de la Unión Europea. En: El impacto de la crisis en las familias y en la infancia. Serie: Ciencias Sociales. Madrid, Ariel, 2012, págs. 17-56.

Sherraden, M. y Gilbert, N. Assets and the poor: A new American welfare policy. Nueva York, M.E. Sharpe, 1991, 344 págs.

Smith, N. Tackling child poverty dynamics: filling in gaps in the strategy. *Social Policy and Society*, vol. 7, nº 4, 2008, págs. 507-519.

SIIS Centro de Documentación y Estudios. Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, 2012, 119, 115 págs.

SIIS Centro de Documentación y Estudios. Políticas de apoyo a las familias en la Unión Europea y en la CAPV. *Zerbitzuan*, nº 52, 2012, págs. 63-86.

SIIS Centro de Documentación y Estudios. *Fiscalidad, activación y apoyo a las familias: el papel de las deducciones reembolsables. Panorama internacional*, 2013.

Strelitz, J. y Lister, R. (eds.). Why money matters: family income, poverty and children's lives. Londres, Save The Children, 2008, 150 págs.

Sutton, L. The state of play: disadvantage, play and children's well being. *Social Policy and Society*, vol. 7, nº 4, 2008, págs. 537-549.

Take Up Taskforce. Take up the challenge: the role of local services in increasing take-up of benefits and tax credits to reduce child poverty. Londres, Child Poverty Unit, 2009, 53 págs.

Tárki Social Research Institute. Child poverty and child well being in the European Union. Volume I: Main report. Bruselas, European Commission, 2010, 862 págs.

The National Evaluation of Sure Start Team et al. The impact of Sure Start Local Programmes on five year olds and their families. Serie: Research Report, nº 067. Londres, Department for Education, 2010, 90 págs.

Thévenon, O. Compenser le coût des enfants: quelles implications pour les politiques familiales?. *Recherches et Prévisions*, nº 98, 2009, págs. 85-95.

Tickell, D.C. The Early Years: Foundations for life, health and learning. An independent report on the Early Years Foundation Stage to Her Majesty's Government. Londres, HM Government, 2012, 108 págs.

UNICEF. Pobreza infantil en perspectiva. Un panorama del bienestar infantil en los países ricos. Un amplio análisis de la vida y el bienestar de niños, niñas y adolescentes en las naciones económicamente avanzadas. Serie: Report Card, nº 7. Florencia, Unicef Innocenti Research Centre, 2007, 52 págs.

United Kingdom Parliament. Child Poverty Act 2010. Londres, United Kingdom Parliament, 2010, 26 págs.

Van der Hoek, T. Through children's eyes an initial study of children's personal experiences and coping strategies growing up poor in an affluent Netherlands. Serie: Innocenti Working Paper, nº 2005-06. Florencia, Unicef Innocenti Research Centre, 2005, 49 págs.

Vandenhoe, W. (ed.) et al. Why care?. Children's rights and child poverty. Oxford, Intersentia, 2010, págs. 197.

Varios autores. Child development accounts: theory, evidence, and policy potential. *Children and Youth Services Review*, vol. 32, n° 11, 2010, págs. 1487-1621.

Waldfogel, J. y Garnham, A. Childcare and child poverty. Eradicating child poverty: the role of key policy area. York, Joseph Rowntree Foundation, 2008, 36 págs.

Walker, J. et al. Listening to children: gaining a perspective of the experiences of poverty and social exclusion from children and young people of single parent families. *Health and Social Care in the Community*, vol. 16, n° 4, 2008, págs. 429-436.

Warin, P. Le non-recours au RSA: des éléments de comparaison. Serie: Document de Travail, n° 13, Grenoble, Odenore. Observatoire des Non-Recours aux Droits et Services, 2011, 9 págs.

Warin, P. Le non-recours aux droits. Question en expansion, catégorie en construction, possible changement de paradigme dans la construction des politiques publiques. *SociologieS. Théories et Recherches*, n° Novembre, 2012, págs. 1-16.

Whiteford, P. Adema, W. What works best in reducing child poverty: a benefit or work strategy?. Paris, OCDE, 2007, 54 págs.