

Informe

Niñas y niños, los más vulnerables en todas las comunidades autónomas

EL BIENESTAR DE LA INFANCIA EN ESPAÑA 2014

educo
Cooperación y Educación para la Infancia

Sumario

Introducción 4

1. El riesgo de pobreza infantil en las comunidades autónomas 6

2. Factores determinantes de la pobreza y su efecto en el bienestar infantil 11

> Primer factor: características del hogar 11
> Segundo factor: situación laboral de los padres 13
> Tercer factor: transferencias sociales a la infancia y a la familia 18
> De nuevo, un problema de representaciones sociales 24

3. De la pobreza al bienestar infantil 26

> Del bienestar material: carencia material severa de la infancia 2007-2013 26
> Más allá de lo material: la importancia de las relaciones 27

4. A modo de conclusión: la nueva cuestión social de la infancia en España 32

Anexo 37

Bibliografía 40

Introducción

Las niñas, niños y adolescentes españoles son actualmente el colectivo más vulnerable al riesgo de pobreza y exclusión social en las 17 comunidades autónomas (CC.AA.). La infancia española alcanza una tasa de riesgo de pobreza (29,9%) que supera las tasas del resto de la población, tanto de las personas entre 18 y 64 años (21,9%) como los mayores de 65 (14,8%). Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid reúnen 1,5 millones del total de la población infantil en riesgo de pobreza, que son cerca de 2,5 millones en toda España. Según estos datos obtenidos a través del Instituto Nacional de Estadística (INE), de cada 100 niños en riesgo de pobreza, 25 se encuentran en Andalucía, 15 en Cataluña, 10 en Valencia y 10 más en Madrid y el resto en las otras comunidades autónomas.

En porcentajes, Murcia, Andalucía y Canarias muestran las tasas más elevadas de pobreza infantil que oscilan en torno al 40% del total de niñas y niños menores de 18 años de dichas CC.AA., seguidas por Extremadura, Islas Baleares y Castilla-La Mancha con un 37% de media. En oposición destaca Navarra con un 16% de pobreza infantil, porcentaje inferior al riesgo de pobreza de países como Suiza o Austria. En el contexto europeo, cabe destacar que sólo Rumanía (34%) supera a España (29,9%) en la tasa de pobreza infantil.

En septiembre de 2013 Educo publicó un informe sobre el bienestar material de la infancia en España bajo el título *La regresión de los derechos de la infancia en España 2007-2013*. En aquella primera aproximación, se constató que la crisis económica había acelerado el deterioro de los indicadores de bienestar. En esos años, aumentó en medio millón el número de niñas y niños en riesgo de pobreza y exclusión social, y se triplicó la población infantil que vivía en hogares donde ninguno de los adultos trabaja. A su vez, la población que sufre privación material severa superó los 7 millones.

En el mismo informe se argumentó que la inversión en políticas preventivas para combatir la pobreza infantil era mucho más eficaz y eficiente que la inversión en políticas paliativas. Pero tal como apuntamos entonces y como indica el último estudio de la Comisión Europea,[1] los cambios producidos en las políticas de infancia en España entre 2007 y 2012 han tenido un impacto muy limitado en la lucha contra la pobreza infantil. Dicho informe detecta avances en cuanto a la visibilidad de los problemas de la infancia y al desarrollo de programas nacionales y territoriales,[2] y a la vez, un retroceso en las políticas de protección social. Se percibe entonces que la filosofía de la inversión social en infancia, a la que ha prestado especial atención la propia Comisión[3], forma parte de la visión de los expertos, de la Comisión Europea y las ONG pro infancia, pero no es un factor constitutivo de las políticas públicas estatales.

En un posterior informe centrado en el goce del derecho a una alimentación adecuada titulado "Los derechos no se van de vacaciones" (Educo, 2014), desde Educo se observó una creciente desprotección de niñas y niños españoles durante el curso escolar y, especialmente, durante el período estival. Los recortes de las becas comedor por parte de las administraciones autonómicas han provocado una reducción de 100.000 comensales de Educación Primaria en sólo dos cursos escolares. Además, la falta de recursos destinados a este tipo de programas en verano pone en riesgo a los más de 500.000 niños que reciben una beca durante el

1 Rodgríguez Cabrero, Gregorio. *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Un informe de políticas nacionales.* Comisión Europea, 2014.

2 Se trata del PENIA I 2006-2009, PENIA II 2013-2016 y algunos programas autonómicos. Como subraya el informe de la Comisión Europea, durante la crisis se ha limitado el desarrollo de planes de infancia autonómicos, siendo el período 2002-2007 el más activo en su producción. A partir de la crisis, cabe mencionar los siguientes: Aragón (2010-2014), Castilla-La Mancha (2013-2016), Cataluña (2010-2013), La Rioja (2011-2014).

3 En febrero del 2013, la Comisión Europea aprobó la Recomendación «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas». En ella, la Comisión instaba los Estados miembros a desarrollar estrategias integradas en tres pilares estratégicos: el acceso a los recursos necesarios, el acceso a unos servicios de calidad y el ejercicio del derecho a la participación del niño.

curso, si bien en algunas comunidades autónomas se han empezado a organizar iniciativas solidarias para paliar la situación.[4]

Las reacciones tajantes de varias administraciones públicas negando la existencia del problema[5] —tanto a nivel estatal como autonómico y local—, no han hecho más que situar el combate contra la pobreza infantil en una posición preponderante de la agenda pública nacional. Por ello, desde hace más de un año, diversas organizaciones de la sociedad civil y representantes de la ciudadanía están reclamando medidas para combatir la pobreza y la malnutrición infantiles.[6]

Destaca en el informe de la Comisión Europea de 2014 la falta de estudios que evalúen la situación de la infancia en España y permitan el desarrollo de políticas y programas eficaces, a pesar de la labor realizada por diversas entidades y ámbitos académicos.[7]

Desde Educo presentamos un informe que actualiza los indicadores del bienestar material infantil y profundiza en algunas de las cuestiones planteadas en nuestro informe de 2013. En España, las políticas de infancia son competencia casi exclusiva de las comunidades autónomas, y ello nos ha llevado a incluir los indicadores más relevantes sobre pobreza y exclusión social desagregados por territorios, a partir de los datos remitidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE). De esta manera, se traza un dibujo más afinado de la realidad española donde se pueden percibir las diferencias entre las comunidades. Sería motivo de otro informe la interpretación y el estudio que explicarían tales diferencias.

Entre 2007 y 2013, ha tenido lugar una regresión de los derechos de la infancia que ha desembocado en un deterioro del bienestar material de este colectivo (Educo, 2013). Pero para conocer el estado del bienestar de la infancia, cabe ocuparse también de la interrelación de la dimensión material con otras dimensiones igualmente importantes, como son la subjetiva y la relacional.

En el informe *¡Es que no me lo habías preguntado antes!* (Educo, febrero 2014) se analizó la la dimensión subjetiva que valora las percepciones y expectativas que las niñas y niños tienen acerca de su satisfacción vital y su felicidad. En estos momentos de polarización de las desigualdades, de pérdida de la capacidad del empleo como integrador social, de aumento de la pobreza y de vulneración de derechos de la infancia, muchas personas se preguntan qué es lo que nos hace más felices. Y si bien hasta hace poco tiempo la satisfacción vital o la felicidad eran consideradas un asunto puramente personal y privado, actualmente comienzan a resultar como una cuestión plenamente política. Por el otro, la dimensión relacional reivindica la importancia de los vínculos sociales y comunitarios para la mejora del bienestar. La interacción de las tres dimensiones aparece como un campo de análisis y de acción prometedor para acercar las decisiones y la acción pública a lo que niñas y niños valoran, piensan, en definitiva sobre lo que construyen sus vidas, sus expectativas, su satisfacción vital y felicidad. En este informe nos centramos principalmente en la primera de ellas, la dimensión material, a la vez que ubicamos algunos espacios de interacción entre las mismas.

De esta forma, nos referiremos primeramente al riesgo de pobreza de la pobreza infantil a nivel estatal y de las comunidades autónomas (capítulo 1) y sus factores explicativos (capítulo 2) para explorar, en un último capítulo, las relaciones entre pobreza y bienestar infantil (capítulo 3).

4 Es el caso de Andalucía, Canarias, Cataluña y la Diputación de Valencia.

5 Es el caso del presidente de la Comunidad de Madrid, Ignacio González, la consejera de Educación de Asturias, Ana González, el presidente de la Xunta de Galicia, Alberto Núñez Feijóo, la Oficina de Defensa de los Derechos del Menor en Baleares, el conceller de Salut de la Generalitat de Cataluña, Boi Ruiz, entre otros.

6 Es el caso del Síndic de Greuges de Cataluña, la Defensora del Pueblo o el grupo de organizaciones que están elaborando un informe sobre la vulneración del derecho a la alimentación en Cataluña.

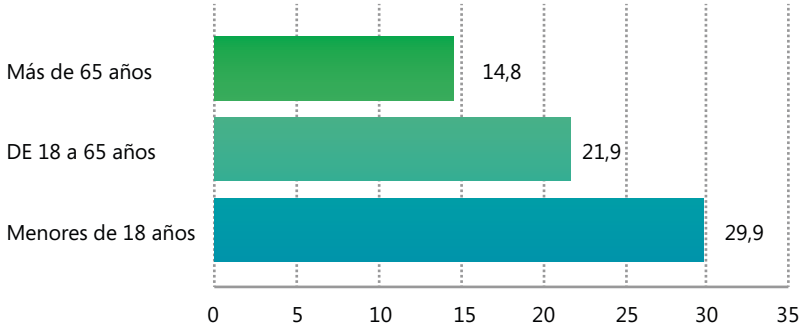
7 Entre ellas, Unicef, Cáritas, Save the Children, Observatorio Social de España, Fedaia, Síndic de Greuges de Cataluña, Observatorio Social de España, Cruz Roja, Comisión Europea.

1. El riesgo de pobreza infantil en las comunidades autónomas



En el informe de septiembre de 2013 (Educo) analizamos cómo el riesgo de pobreza afectaba de una forma más extensa y más intensa a la infancia que al resto de la población. Según datos del Instituto Nacional de Estadística de 2012 (INE, de ahora en adelante), el riesgo de pobreza para las personas mayores de 65 años era del 14,8% y para el grupo comprendido entre los 18 y los 65 años el porcentaje era del 21,9%. Para los menores de 18 años, la cifra llegaba al 29,9%, lo que significa prácticamente uno de cada tres niñas y niños.

Gráfico 1 Riesgo de pobreza y exclusión social. España, 2012 (%)



Fuente: elaboración propia. Datos del INE.

Desde que empezó la crisis económica y financiera en 2007, se ha producido un aumento de medio millón de menores de 18 años que viven bajo el umbral de la pobreza, lo que llamamos pobreza moderada, y un aumento de 300.000 que viven con menos del 40% de la media de la comunidad de referencia, lo que se considera pobreza severa (tabla 1). Cabe señalar que las cifras de 2013 son menores a las de 2012 por un hecho estadístico pero no implican necesariamente un descenso en el riesgo de pobreza y exclusión de esta población.

La modificación en la medición de la Encuesta de condiciones de vida de 2013 realizada por el INE dificulta hacer comparaciones con los resultados de años anteriores.

Tabla 1. Menores de 18 años en riesgo de pobreza moderada y severa, España

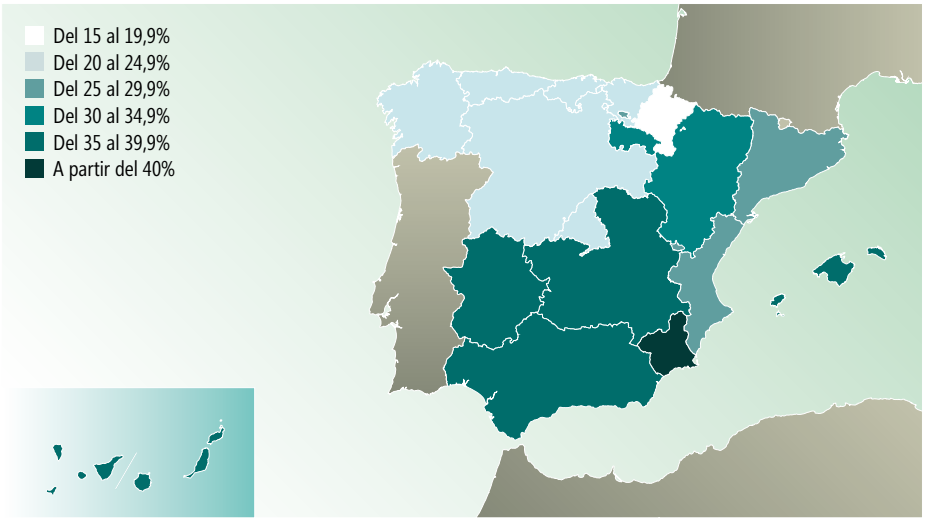
Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**
Pobreza moderada	2.066.000	2.271.000	2.202.000	2.427.000	2.449.000	2.508.000	2.306.000
Pobreza severa	941.000	873.000	1.101.000	1.277.000	1.284.000	1.282.000	1.189.000

Fuente: Eurostat 16-6-2014.
**Pobreza moderada: personas que viven por debajo del umbral de pobreza, situado en el 60% de los ingresos de la media de la comunidad de referencia.*
**Pobreza severa: personas que viven por debajo del 40% de los ingresos de la media de la comunidad de referencia.*
***Hay que tener en cuenta que el INE ha modificado la forma de medición de este indicador a partir del 2013, con lo que los datos de este año se deben comparar con cautela con respecto a los años anteriores.*

Estas cifras indican que en 2012, el 29,9% de los menores españoles de 18 años se encontraban en riesgo de pobreza, porcentaje que varía en gran medida por comunidades autónomas (CC.AA., de ahora en adelante). De acuerdo a datos del INE obtenidos por Educo, las comunidades de Murcia, Andalucía y Canarias muestran las tasas más elevadas, que en el caso de Murcia supera el 40%. Las siguen Extremadura, Baleares y Castilla-La Mancha con un 37% de media. Las comunidades con menores tasas de pobreza infantil en relación a la media de la UE-27 (20,7%) son Navarra, Madrid, País Vasco y Cantabria.[8]

El mapa evidencia las diferencias territoriales en riesgo de pobreza infantil moderada en porcentajes respecto al total de niñas y niños de cada comunidad. Se puede observar que las comunidades del sur de España presentan unas tasas más altas que el resto. También se observa que las comunidades del noreste tienen peores indicadores que las comunidades del noroeste.

Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social para menores de 18 años en el 2012



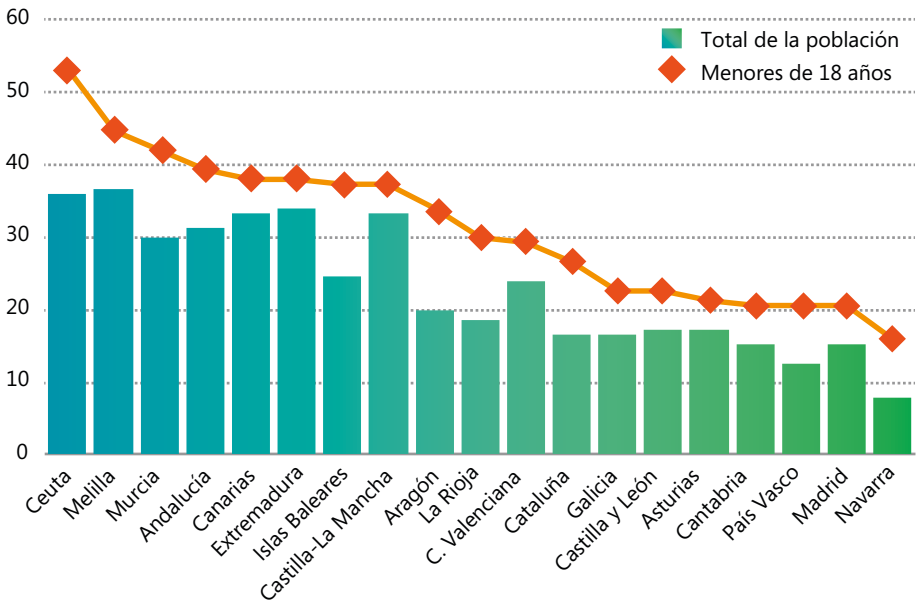
Fuente: elaboración propia. Datos del INE.

8 Los resultados para Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja y Melilla deben interpretarse con cautela debido a la pequeña proporción de la muestra, según el INE.

Según un estudio del Observatorio Social de España, las comunidades con los peores índices de pobreza infantil en 2009 eran Extremadura (46%), Murcia (35%) y Andalucía (34%), mientras que Navarra (13%), Asturias (10%) y País Vasco (9%) registraban los niveles más bajos (Domínguez y González, 2012). Se observan, por tanto, tendencias de larga duración en relación al riesgo de pobreza por comunidades autónomas en el estado español.

Asimismo, los datos proporcionados por el INE revelan que la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes frente a la pobreza es mayor que para el resto de la población en todas las comunidades autónomas. La tasa de riesgo de pobreza infantil supera en las 17 comunidades a la tasa para el conjunto de la población (gráfico 2). También se percibe que la vulnerabilidad de la infancia es mayor en relación a otros grupos de población, como son los mayores de 18 años y los mayores de 65.[9]

Gráfico 2. Tasa de riesgo de pobreza por comunidades autónomas, 2012 (%)



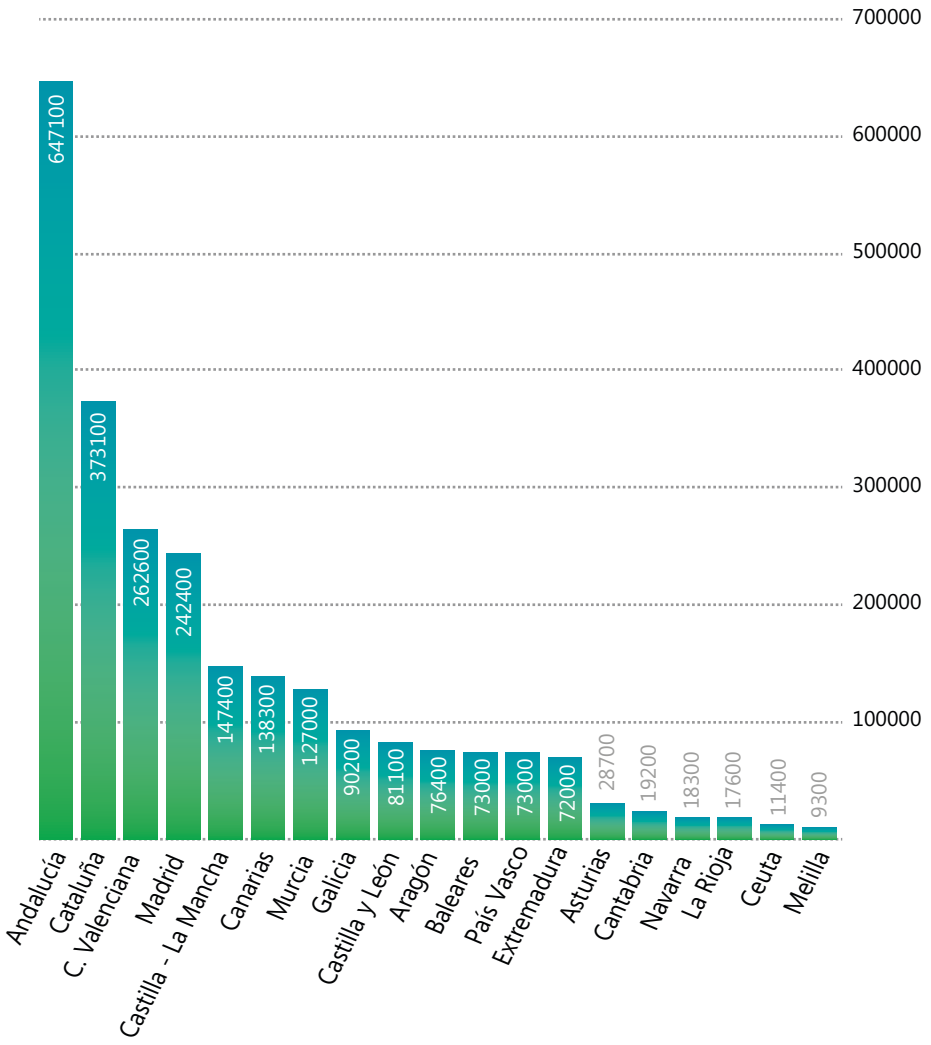
Fuente: INE, 2012.

Algunas comunidades tienen tasas de pobreza infantil similares a las tasas del total de su población (Extremadura o Castilla-La Mancha), mientras otras muestran que la infancia se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad, como por ejemplo Aragón o Baleares. Aquí, las diferencias entre la infancia y el total de la población son de más de 12 puntos porcentuales.

Ahora bien, si tomamos las cifras absolutas de niñas y niños en riesgo de pobreza, las comunidades de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid presentan las más altas, reuniendo 1,5 millones del total de la población infantil que se encuentra en riesgo de pobreza (2,5 millones). Según los datos, de cada 100 niños en riesgo de pobreza, 25 se encuentran en Andalucía, 15 en Cataluña, 10 en Valencia y 10 más en Madrid, y el resto se encuentran repartidos entre las otras trece comunidades autónomas.

9 Ver anexo, tabla con el riesgo de pobreza por grupos de edad.

Gráfico 3. Niños en riesgo de pobreza, 2012



Fuente: INE, 2012.[10]

La pobreza es un fenómeno que se puede medir de varias formas y cada una de ellas ofrece una perspectiva diferente. Hasta ahora, hemos tratado la pobreza relativa, es decir, la pobreza calculada en relación al umbral de pobreza que define todos los años la Encuesta de condiciones de vida del INE. Pero como apuntamos en *La regresión de los derechos de la infancia en España 2007-2013*, en los últimos años el umbral de la pobreza en España ha ido disminuyendo. En 2008, el umbral para un hogar con dos niños dependientes se situaba en torno a los 15.911 euros anuales, mientras que en 2012 estaba alrededor de los 15.082 euros. Ello se da porque la comunidad de referencia para medir la pobreza es ahora también más pobre.[11]

Ante este tipo de fenómenos, algunos autores proponen medir la pobreza en términos de "pobreza anclada" en un período del tiempo determinado (Sarasa, Porcel y Navarro-Varas, 2013). De esta forma, si tomamos como punto de referencia el umbral de pobreza del año

10 Los datos de Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja y Melilla deben interpretarse con cautela debida a la pequeña proporción de la muestra, según el INE.

11 Ver anexo, evolución de los umbrales de referencia.

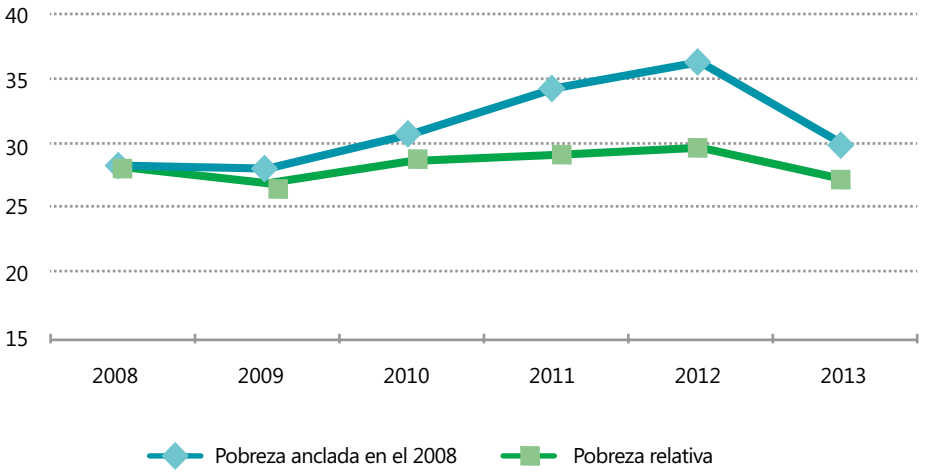
2008 como año de anclaje y vemos cuál ha sido la evolución de la población que se encuentra por debajo de este nivel de ingresos, veremos que las cifras superan con creces la tasa de pobreza relativa a la que nos hemos referido anteriormente. Según esta medición, vemos que ya desde el año 2010 casi uno de cada tres niños se encontraban por debajo del umbral de pobreza (30,7%), cifra que aumentó hasta 2012 y cuyo descenso en 2013 responde a un cambio en la recolección de la información por parte del INE (Tabla 2).

Tabla 2. Riesgo de pobreza anclada en el 2008, definida como el 60% de los ingresos de la media de la comunidad de referencia en el 2008, España

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Población total	20,8	21,2	22,9	26,4	28,1	22,2
Menores de 18 años	28,2	28	30,7	34,2	36,3	29,8

Fuente: Eurostat, 4-6-2014.

Gráfico 4. Pobreza relativa y pobreza anclada en el 2008 para los menores de 18 años, España (%)



Fuente: Eurostat, 16-6-2014.

2. Factores determinantes de la pobreza y su efecto en el bienestar infantil



Las tasas de riesgo de pobreza que hemos visto en el capítulo anterior ofrecen una imagen inacabada para entender la complejidad de las condiciones de vida y el bienestar de la infancia. En el informe *La regresión de los derechos de la infancia 2007-2013*, analizamos tres factores determinantes para comprender dicha complejidad, que son las características del hogar, la situación laboral de los padres y la eficacia de las intervenciones gubernamentales (Minujin y Nandy, 2012). La evolución de estos factores entre 2007 y 2013 mostró un empeoramiento del bienestar y un aumento del riesgo de pobreza infantil, que significaron una regresión de los derechos de la infancia en España. En este capítulo procedemos a actualizar el análisis de estos factores del riesgo de pobreza y de la dimensión material del bienestar infantil.[12]

Primer factor: características del hogar

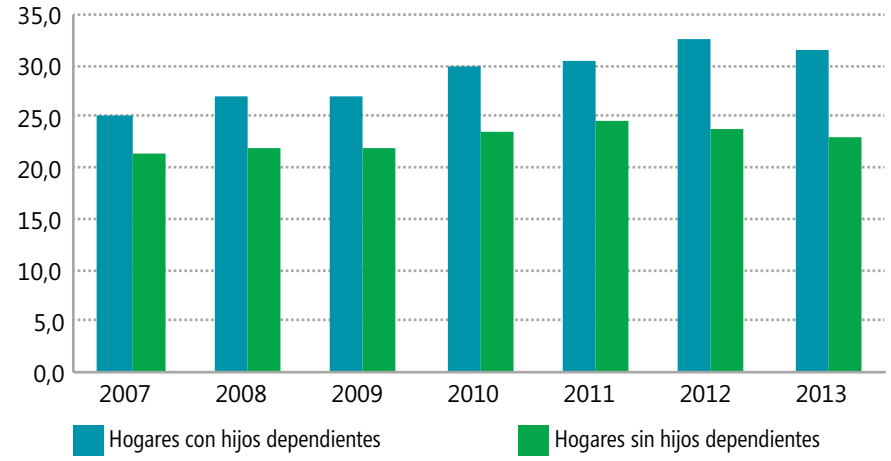
La primera característica que debemos tener en cuenta en este apartado refiere al hecho de considerar **hogares con hijos y hogares sin hijos**. Calero y Choi, dos investigadores del Instituto de Economía de Barcelona, han demostrado que en 2009, los hogares con hijos experimentaban un deterioro mayor en el riesgo de exclusión social que los hogares sin hijos. Concretamente, estudiaron las diferencias en ámbitos como la renta disponible equivalente, las dificultades económicas percibidas y las dificultades financieras, que engloban los atrasos en el pago de facturas, el pago de la hipoteca, el alquiler o los suministros del hogar. De hecho, entre 2007 y 2009 se produjo un incremento del 63% en el riesgo de exclusión social por la existencia de problemas financieros en los hogares con hijos.

Estas diferencias entre hogares con y sin hijos también se perciben a través de los datos del Eurostat, la Oficina estadística europea, y del INE: en el gráfico 5 se puede observar que los hogares con hijos tienen un riesgo de pobreza superior al de los hogares sin hijos desde

12 La proliferación de estudios acerca de la pobreza y el bienestar infantil ha dado lugar al análisis de diversos determinantes, como son factores demográficos, económicos y políticos (Bradshaw, 2002), clase social, número de menores dentro del hogar y origen de los progenitores (Sarasa, 2012), o incluso modelos de familia y desigualdades de género (Domínguez y González, 2012). No obstante, a pesar de poner el acento en uno u otro, todas ellas convergen en las claves propuestas por Minjun y Nandy (2012).

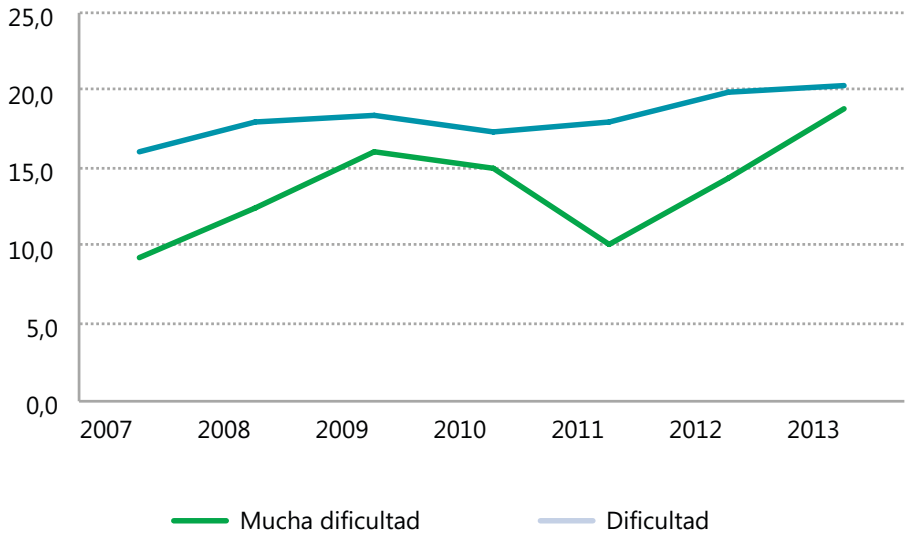
2007 en adelante. Los datos del INE también muestran que alrededor del 40% de los hogares formados por dos adultos con hijos dependientes tuvieron dificultades o muchas dificultades para llegar a fin de mes en 2013, a diferencia del 31% de los hogares sin hijos (gráfico 6). En estos siete años, los hogares con hijos que tienen muchas dificultades para llegar a fin de mes se han duplicado, y han crecido un 40% los que tienen dificultades o muchas dificultades.

Gráfico 5. Riesgo de pobreza según la tenencia de hijos en el hogar, España (%)



Fuente: Eurostat, 14-7-2014.

Gráfico 6. Hogares con hijos con dificultades para llegar a fin de mes, España (%)



Fuente: INE, Encuesta de condiciones de vida.

Dentro del grupo de hogares con hijos, las familias monoparentales y las familias numerosas son las que tienen unos mayores índices de riesgo de pobreza. Los mismos investigadores citados anteriormente observan que tanto en 2007 como en 2009, los hogares monoparentales soportaban un riesgo de pobreza mayor en los distintos ámbitos que analizan.[13] Como se puede observar en la tabla 3, en 2013 casi la mitad de los hogares monoparentales estaba en riesgo de pobreza, cifra que supera en más de 20 puntos porcentuales los hogares

13 Concretamente, son siete ámbitos: renta disponible equivalente, dificultades económicas percibidas, posesiones materiales, dificultades financieras, problemas estructurales del hogar, situación en el mercado de trabajo y enfermedad y discapacidad.

compuestos por dos adultos y dos hijos dependientes. Respecto a las familias numerosas, la tasa de pobreza se situaba alrededor del 40%.

Tabla 3. Riesgo de pobreza según la estructura del hogar en España, 2013 (%)

Hogar monoparental	47,6%
Familia numerosa	40,5%
Hogar de dos adultos y dos hijos dependientes	26,4%

Fuente: Eurostat, 14-7-2014.

Por otro lado, cabe destacar que la **incidencia de la pobreza aumenta con la edad de niñas y niños**, de manera que los adolescentes sufren una tasa de riesgo de pobreza mayor que los más pequeños. Mientras en el 2008 había una diferencia de 7,43 puntos porcentuales en el riesgo de pobreza entre la franja de niñas y niños de 0-5 años y los de 12-17 años, en el 2012 esta diferencia aumentó hasta los 12,37 puntos[14] Según Domínguez y González, dos investigadoras del Observatorio Social de España, esta tendencia se explica, en parte, por el hecho de que se trata de adolescentes que viven en hogares de mayor tamaño y, por tanto, con más necesidades. Cabría estudiar por qué los y las adolescentes son quienes reciben el mayor impacto de la pobreza.[15]

De hecho, las mismas investigadoras han estudiado la evolución de algunos gastos relacionados con la infancia entre 2007 y 2009, como son la alimentación para bebés, los juguetes, los libros de texto o el dinero de bolsillo semanal que reciben sobre todo los adolescentes. Este último es el único gasto que desciende de manera constante y sustancial en ese período. Según los datos del INE, el descenso se prolonga hasta 2013 y se establece en los 6,22 euros de gasto medio, menos de la mitad de los 15,01 del año 2007. A pesar de que Domínguez y González mantengan que este descenso no debe interpretarse como un descenso en la capacidad adquisitiva de niñas y niños, los estudios sobre bienestar subjetivo apuntan que el dinero de bolsillo es uno de los aspectos más valorados por estos en relación a su percepción de su satisfacción vital y felicidad (Educo, 2014).

Por último, entre las características del hogar cabe considerar el **origen de los progenitores**. Según Calero y Choi, el riesgo de exclusión social de los hogares cuyo responsable es una persona de origen no comunitario ya superaba en 2007 el riesgo del resto. Este patrón se acentuó en 2009 con el agravante de que el incremento en la vulnerabilidad de los hogares con hijos a cargo fue mayor en los hogares con progenitores de origen no comunitario en ámbitos como las dificultades económicas percibidas, las dificultades financieras y la situación en el mercado de trabajo. Los autores revelan las mayores dificultades de inserción en el mercado laboral de este colectivo y, a la vez, la mayor vulnerabilidad frente a la coyuntura económica.

Segundo factor: situación laboral de los padres

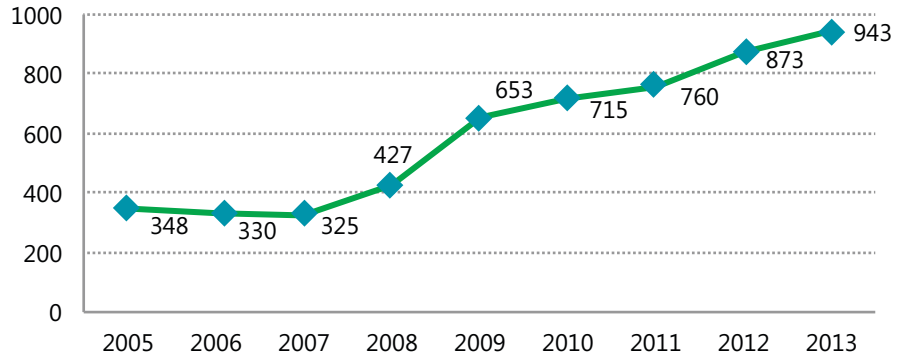
Como apuntamos en "La regresión de los derechos de la infancia en España 2007-2013", el **desempleo** de los progenitores representa el mayor riesgo de pobreza para los hogares con niños (Minujin, 2012). En las sociedades modernas, aún concebimos el empleo como el principal integrador de una persona en la sociedad (Castel, 2000; Bauman, 2007; Sales, 2014) y como vía de acceso a recursos que permitan la mejora del bienestar. Pero el acelerado aumento del desempleo, que llegó al 26,2% de la población activa española en 2013 (Eurostat), así como el aumento de la precariedad laboral o el hecho de que el Eurostat recoja un nuevo capítulo de indicadores de pobreza de las personas con empleo (Work in poverty), nos sitúan frente a un nuevo escenario que cuestiona el empleo como integrador social.

14 Ver anexo.
15 Ver anexo, tabla de riesgo de pobreza infantil por grupos de edad.

En relación al tema que nos ocupa, el riesgo de pobreza infantil aumenta a medida que **la intensidad laboral del hogar**[16] es menor. En 2012, la pobreza infantil llegaba al 83,7% para los hogares con muy baja intensidad laboral (gráfico 8), es decir, hogares donde los miembros activos trabajan menos del 20% de su potencial laboral. En cambio, el 9% de los menores de 18 años en riesgo de pobreza residía en hogares con muy alta intensidad laboral (hogares donde los miembros utilizaban entre el 85% y el 100% de su potencial laboral). Además, tal como se apunta en el último informe de la Comisión Europea sobre las políticas de infancia, el riesgo de pobreza es superior a la media nacional en aquellos hogares con niños en los que el sustentador principal o todos los adultos activos están en paro, y en los que no tienen ningún tipo de ingreso (ni de rentas del trabajo ni de prestaciones sociales). Desde que empezó la crisis económica, en España se han eliminado más de tres millones y medio de puestos de trabajo (Educo, 2013), lo que ha llevado a una de las tasas de paro más altas de la Unión Europea en 2013 (26,1%), superando las de países como Irlanda (13,1%) o Portugal (16,4%) según Eurostat.

De acuerdo al informe de Unicef sobre la infancia en España (2014),[17] en el período comprendido entre 2007 y 2013 España pasó de 325.000 a 943.000 familias en las que todos los adultos estaban sin trabajo. Y de acuerdo al Eurostat, la población infantil que vive en hogares con baja intensidad laboral casi se ha triplicado en ese mismo período, siendo más alta para los niños entre 12 y 17 años (16,3%) que para los demás (13,8% para los niños entre 6 y 11, y 11,7% para los menores de 6)[18]. Esta diferencia se debe, como hemos visto al analizar la situación de los hogares, al aumento del riesgo de pobreza con la edad de niñas y niños.

Gráfico 7. Hogares con niños con todos los adultos sin trabajo, España (en miles)



Fuente: Unicef 2014

Tabla 4. Población infantil que vive en hogares con baja intensidad laboral en España

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Menores de 18 años (%)	5,0	4,3	6,1	9,5	11,6	12,3	13,8
Menores de 18 años (absoluto)	393.000	342.000	502.000	786.000	962.000	1.030.000	1.157.000

Fuente: Eurostat, 4-6-2014.

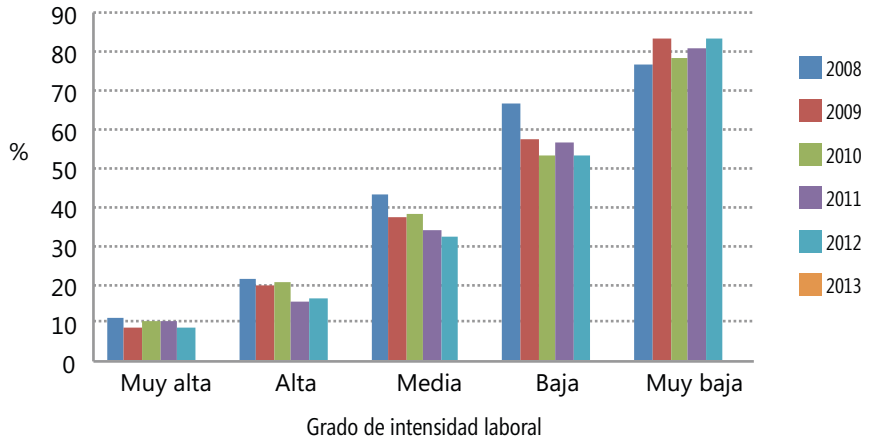
En el gráfico 8 se observa una relación inversamente proporcional entre el riesgo de pobreza infantil y el grado de intensidad laboral del hogar, dado que a medida que disminuye la intensidad laboral (eje horizontal), el riesgo de pobreza infantil aumenta (eje vertical).

16 Se considera la ratio entre los meses que las personas activas de un hogar han trabajo durante el año y los meses que podrían haber trabajado.

17 Unicef. L*a infancia en España 2014. El valor social de los niños: hacia un Pacto de estado por la infancia.* Unicef, 2014.

18 Ver anexo, tabla con el riesgo de pobreza infantil por grupos de edad.

Gráfico 8. Riesgo de pobreza infantil según la intensidad laboral del hogar, España



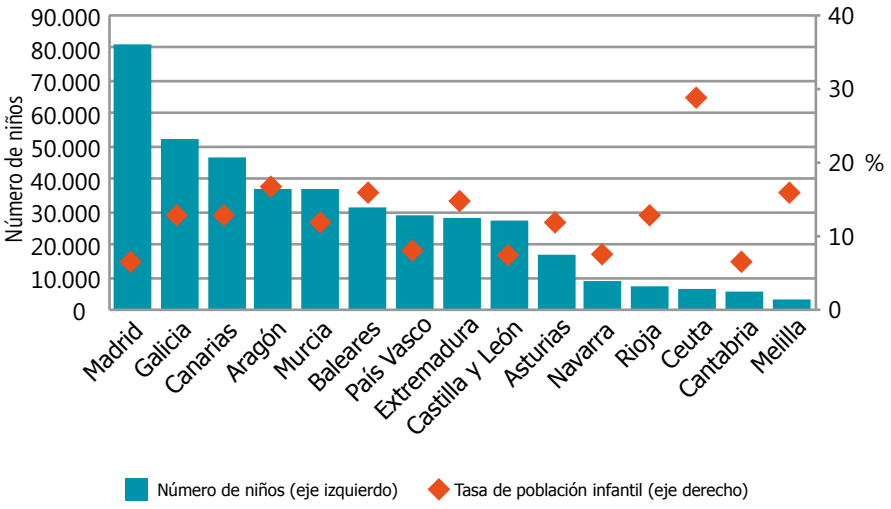
Fuente: Eurostat, 28-7-2014.

*La intensidad laboral es una ratio que oscila entre 0 (nula intensidad laboral) y 1 (intensidad laboral completa). Los rangos utilizados para esta clasificación son los siguientes: muy alta (0,85-1); alta (0,55-0,85); media (0,45-0,55); baja (0,2-0,45) y muy baja (0-0,2).

**Hay que tener en cuenta que el INE ha modificado la forma de medición de este indicador a partir del 2013, con lo que los datos de ese año se deben comparar con cautela con respecto a los años anteriores.

A nivel autonómico, la comunidad de Madrid es la que reúne más niños que viven en hogares con baja intensidad laboral, a la que siguen Galicia y Canarias. En el gráfico 9 se hallan ordenadas las comunidades de mayor a menor, con la excepción de Andalucía, Cataluña, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana, para las cuales el INE no tiene datos fiables. Sin embargo, si lo miramos en porcentajes dentro de cada comunidad, las que tienen mayores tasas son la ciudad autónoma de Ceuta (29%), Aragón, Baleares y Extremadura, situadas en torno al 15%.[19] Asimismo, cuando vemos el riesgo de pobreza infantil según la intensidad laboral por grupos de edad, se confirma el perfil dibujado anteriormente en el que los y las adolescentes tienen unas tasas mayores que los más pequeños.[20]

Gráfico 9. Población infantil que vive en hogares con baja intensidad laboral por comunidades autónomas, 2012



Fuente: INE, 2012

19 Ver anexos, tabla con los porcentajes de población infantil que reside en hogares con baja intensidad laboral por CC.AA

20 Ver anexos, tabla con las tasas de riesgo de pobreza infantil en hogares con baja intensidad laboral por grupos de edad.

En el caso español, las características del mercado de trabajo y las diferencias de protección social, y específicamente ante el desempleo, son determinantes claves para entender el aumento del riesgo de pobreza (Navarro, 2012; Rodríguez, 2013). La crisis económica ha aparejado una reducción del PIB en países como España, Alemania, Francia o Dinamarca, pero el desempleo ha crecido especialmente en el primero. Según el profesor de Sociología de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, Sebastià Sarasa, parte de la explicación de este fenómeno radica en la naturaleza de un **mercado de trabajo dual**. A mediados de los años 80, España introdujo el contrato temporal que polarizó el mercado de trabajo entre personas con trabajo estable y precario, utilizando a estos últimos como amortiguadores en períodos de crisis (EEO, 2011, citado en Sarasa, 2012).

La precariedad del mercado laboral se explica por una elevada incidencia del **empleo temporal** y por los consiguientes episodios de desempleo que sufren determinados sectores sociales. De hecho, en España el empleo temporal fue del 25,4% en 2009, en tanto en la UE-27 fue del 13,4%. Además, el porcentaje español fue ligeramente inferior al alcanzado en años anteriores, como el 33% del año 2005, en los que España encabezó el ranking de temporalidad de la Unión Europea (Domínguez y González, 2012).

En la tabla siguiente podemos observar que una persona con un contrato temporal tiene un riesgo de pobreza de más de tres veces superior al de una persona con un contrato indefinido, según datos del Eurostat en 2013.

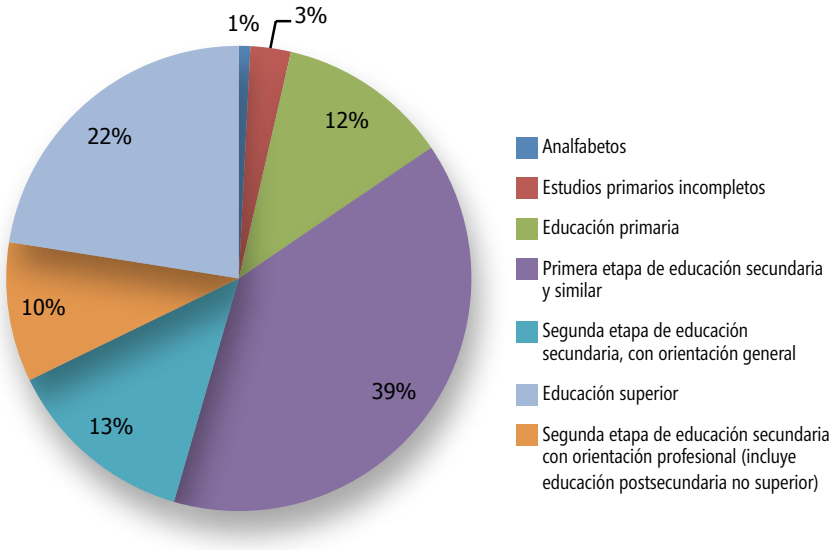
Tabla 5. Tasa de riesgo de pobreza según el tipo de contrato (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Temporal	12,2	15,1	13,8	14,0	12,9	16,2	17,5
Indefinido	4,8	4,7	5,0	5,5	4,9	5,4	5,4

Fuente: Eurostat, 16-6-2014.

Algunos autores han mostrado que la **formación educativa** y la **cualificación profesional** son los factores más efectivos para combatir el riesgo de pobreza en hogares con niños. Sin embargo, las últimas tasas de desempleo en nuestro país dan pie a cuestionar tales conclusiones, pues en el primer trimestre de 2014, 22,5% de las personas en paro eran personas con titulación superior, tasa sólo superada por las personas con estudios primarios (39%), según datos de la Encuesta de población activa (EPA) del INE. En el mismo período, la tasa de población en paro era del 25,93% según el INE, muy parecida a la media anual de 2013 (26,1%).

Gráfico 10. Personas en paro según nivel de formación en España, primer trimestre 2014



Fuente: INE, EPA, 2014.

Ya en *La regresión de los derechos de la infancia 2007-2013* (Educo, 2013), apuntábamos que el nivel de formación era muy decisivo a la hora de prever el riesgo de pobreza de una persona, pues a medida que la formación aumenta, el riesgo decrece. Pero el hecho de que España sea uno de los países de la Unión Europea con una de las mayores tasas de personas con educación superior cuestiona la movilidad social que tradicionalmente se ha adjudicado a los años de educación.

Especialistas señalan que, hoy por hoy, una persona con estudios universitarios tiene más posibilidades de tener un empleo de mejores ingresos que una persona sin estudios. Pero la realidad es un poco más compleja. Tal como explicó Sebastià Sarasa a Educo, la falta de capacidad del mercado español para absorber a tantas personas con titulación universitaria ha llevado a la persona con titulación superior a "permutar la carrera profesional por la seguridad en el trabajo, es decir, se va a trabajar en un empleo que no tiene relación con lo que ha estudiado pero que le ofrece seguridad". El problema no se halla tanto en la formación sino en el hecho de que "el mercado de trabajo se está polarizando, de manera que se generan empleos de cargos directivos y de precariado, pero no de rangos intermedios", lo que frenaría la movilidad social.

A todos estos factores, cabe sumarles el **recorte de las prestaciones por desempleo** y el endurecimiento de las condiciones de acceso, a la vez que los efectos de la reforma laboral de 2012 (Comisión Europea, 2013). Si bien antes de la crisis se realizaron mejoras en la protección social, las prestaciones de desempleo asistencial, el programa PREPARA y la Renta Activa de Inserción han contribuido de una forma muy limitada al logro de la inclusión activa. De hecho, si observamos la cobertura de las prestaciones por desempleo, veremos que de 2011 en adelante, esta disminuyó: mientras en ese año, la tasa llegaba al 70,67% de los solicitantes de la prestación, en 2013 se quedaba en el 65,26%, según datos del Servicio Público de Empleo Estatal (Sepe).[21]

Por otra parte, los programas de **rentas mínimas de inserción** (RMI) que establecen las comunidades autónomas tampoco han contribuido a reducir los efectos de la crisis. Por ejemplo, la nueva ley de medidas fiscales y financieras (ley 7/2011) y el nuevo reglamento de la RMI en julio de 2011 en Cataluña (Decret 384/2011) supusieron mayores restricciones de acceso a esta prestación. A la vez, dichas normativas supusieron un endurecimiento de las condiciones para solicitar la prestación, como por ejemplo la compatibilidad con otros tipos de ingresos bajos, un techo máximo de prestación, una limitación temporal, así como condicionar la prestación a la disponibilidad presupuestaria de la Administración (Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, mayo 2014).[22]

Con estos cambios, el número de expedientes de la RMI cayó en picado a partir del verano de ese año y dejó excluidos a los perfiles de la nueva pobreza generados por la continua precarización de las condiciones laborales, la destrucción de puestos de trabajo y el agotamiento de las prestaciones asistenciales de la Administración (Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, mayo 2014). Si en 2007, el 15% de las solicitudes de la RMI estaban relacionadas con una problemática laboral, en 2009 esta cifra ascendió al 40%. La reforma de 2011, sin embargo, exigía problemáticas sociales añadidas a esta situación para poder solicitar la prestación, por lo que entre 2011 y 2012, la nueva RMI se saldó con una reducción neta de 7.000 hogares perceptores.

Respecto al resto de comunidades autónomas, cabe señalar una tendencia que resulta preocupante, pues las comunidades que tienen mayores tasas de riesgo de pobreza son, a su vez, las que otorgan menores prestaciones de RMI entre la población que puede optar a ella (16-64 años). Mientras que la cobertura en Castilla y León, Cataluña y Andalucía, con unas altas tasas de riesgo de

21 La cobertura se calcula dividiendo el total de beneficiarios de las prestaciones por desempleo por el paro registrado con experiencia laboral y los beneficiarios de subsidio de eventuales agrarios. Además, al paro registrado con experiencia laboral se le resta el número de parados registrado sin trabajo anterior.

22 Dossier Catalunya Social. *Propostes del tercer sector.* Núm. 34. Nova pobresa i renda mínima d'inserció. Mayo 2014. Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.

pobreza no superaba el 0,5% de las personas entre 16 y 64 años, en el caso de País Vasco y Navarra, que tienen unas tasas de pobreza significativamente bajas en comparación a otras comunidades, la cobertura de la RMI llegaba al 5% y al 2% respectivamente en 2012.[23]

Todos estos factores (el mercado de trabajo dual, la temporalidad y precariedad creciente en el mercado laboral y la restricción de las prestaciones) tienen un impacto directo en el bienestar de niñas y niños, pues como se ha visto, según el hogar tenga una intensidad laboral muy baja o muy alta, el riesgo de pobreza puede multiplicarse hasta ocho veces.

Tercer factor: transferencias sociales a la infancia y a la familia

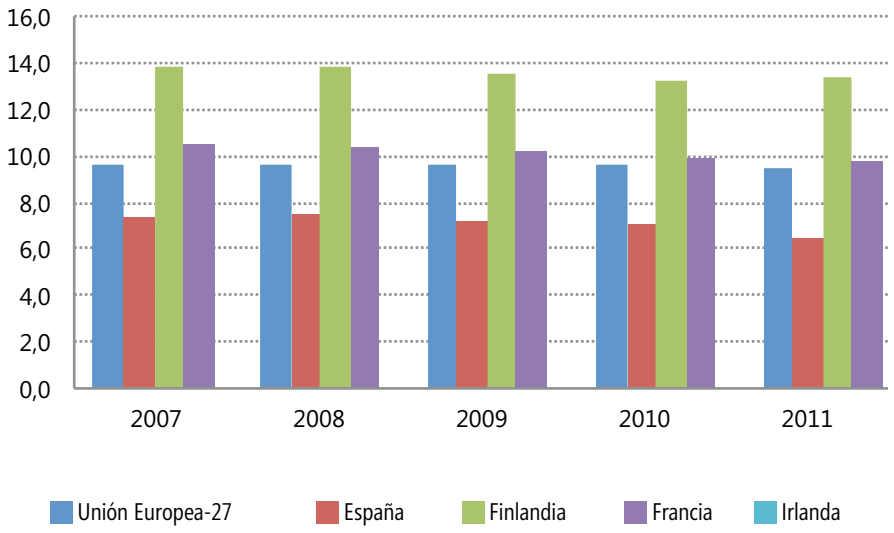
Varios autores apuntan que las políticas sociales de transferencia monetaria para la protección a la familia en España se caracterizan por ser las menos intensas en el contexto europeo y, por consiguiente, su impacto en la reducción de la pobreza infantil es muy limitado (Levy, Lietz y Sutherland, 2005; Obiol, 2006; citado en Domínguez y González, 2012). Por lo tanto, estamos hablando, en primer lugar, de una **baja inversión** por parte de los gobiernos en programas destinados a estos colectivos. Si observamos qué parte del gasto social se invierte en programas de infancia y familia en algunos países de la UE-27, veremos que en 2011, Irlanda invierte más del 12%, Finlandia un 11,16% y Francia un 8,21% (Eurostat). La tasa española es del 5,4% en el mismo año y se sitúa dos puntos y medio por debajo de la media europea (8%), aspecto que llama la atención si tenemos en cuenta España es uno de los países con mayor tasa de riesgo de pobreza infantil (29,5% en el 2011 frente al 20,8% de la UE-27).

Finlandia, en cambio, muestra ratios de pobreza infantil muy bajas a causa de políticas que favorecen el empleo de las madres y de las generosas prestaciones en metálico que los gobiernos transfieren a los hogares con menores de edad, y de ahí que destaque por sus programas de infancia. Por su parte, Irlanda, que también tiene altas tasas de pobreza infantil (34% en 2011), destaca como el mayor inversor en programas de infancia y familia.



23 Dossier Catalunya Social. *Propostes del tercer sector.* Núm. 34. Nova pobresa i renda mínima d'inserció. Mayo 2014. Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. Página 18.

Gráfico 11. Gasto público en infancia y familia como porcentaje del gasto social en Europa (%)



Fuente: Eurostat, 9-7-2014.

Tal como lo recoge el último informe de Unicef sobre la infancia en España (Unicef, 2014), la inversión en infancia ha retornado a valores inferiores a los de hace siete años. Si analizamos la inversión en euros constantes (es decir, deduciendo el efecto de la inflación), se observa que en 2013 (37.396 millones de euros constantes 2007) se produce una disminución del 6,8% respecto a 2007 (40.139 millones de euros) y del 14,6% respecto a 2010 (43.766 millones de euros).[24]

Al iniciarse la crisis, algunos países mejoraron las prestaciones dirigidas a la infancia. Alemania, por ejemplo, estableció una prestación escolar. Francia fijó un nuevo pago único para hogares pobres con niños en edad escolar, mejoró el trato fiscal de los hogares pobres y facilitó el acceso a pre-escolar mediante un cheque-servicio. Irlanda, por su parte, estableció la pre-escolarización gratuita (Sarasa y Luppi, 2012). España, en cambio, redujo las prestaciones dedicadas a infancia y familia como el llamado «cheque-bebé», instituido en el 2007 y desaparecido en el 2010. También redujo el gasto medio en la prestación por hijo de la Seguridad Social, lo que significó una pérdida de intensidad protectora, y la reducción por maternidad de las madres trabajadoras con hijos a cargo menores de 3 años llevada a cabo entre 2008 y 2012 supuso tanto una reducción del volumen de personas beneficiarias (-13,7%) como del gasto total (-9,4%) (Comisión Europea, 2014).

Riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales

Las transferencias se definen como todas aquellas prestaciones en metálico que el Estado realiza a los diferentes colectivos de una sociedad. En el caso de los menores de edad, las transferencias se refieren tanto a las ayudas que puede recibir un estudiante en su etapa escolar —como becas comedor, becas para la compra de libros, becas de ayuda al transporte escolar, etc—, así como a las ayudas para la etapa pre-escolar (0-3 años) y también a las familias por tener hijos a cargo.

24 Para más información, ver *La infancia en España 2014. El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia.* Unicef, 2014.



Según el último informe sobre las políticas españolas de infancia y familia de la Comisión Europea, las transferencias sociales a la infancia se pueden agrupar del siguiente modo:

A nivel nacional	• Prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social para menores de 18 años, en función de los recursos del hogar y con cuantías variables en función del grado de discapacidad y del tamaño de la familia • Prestaciones a tanto alzado por razón de adopción o parto múltiple • Prestación universal por nacimiento creada en 2007 y desaparecida en 2010 • Prestaciones a tanto alzado para familias numerosas, madres con discapacidad y familias monoparentales • Desgravación por hijo desde 2007 • Desgravación fiscal para madres trabajadoras con hijos a cargo menores de 3 años
A nivel autonómico	• Desgravaciones fiscales por hijo • Prestaciones sociales bajo diferentes modalidades

Existen, por tanto, transferencias directas y otro tipo de políticas que cuentan con la misma función, las desgravaciones fiscales. Estas las pueden realizar familias, por ejemplo, en el momento de hacer la declaración de la renta por el hecho de tener hijos a cargo. Según Sarasa, "España se apoya más en las desgravaciones fiscales que en las transferencias directas a las familias, pero esto es menos eficaz porque excluye a un segmento de la población que no hace la declaración porque sus ingresos están por debajo del mínimo exigido para declarar".

En este sentido, el último informe de la Comisión Europea destaca que si bien las desgravaciones fiscales por hijo tienen una cobertura de más del 95% de los menores de 18 años, las prestaciones de la Seguridad Social sólo cubren al 20% de este segmento de la población (Comisión Europea, 2014).

Como vimos en "La regresión de los derechos de la infancia en España 2007-2013" (Educo, 2013), a la hora de medir la eficacia de las transferencias sociales, sin contar las pensiones, observamos que estas pueden suponer una reducción del 40% de la tasa de pobreza infantil en Europa (Macquet-Engsted, 2012). Sin embargo, existen notables diferencias entre los paí-

ses a la hora de medir la eficacia de las transferencias.[25] Mientras los países escandinavos y los países del norte de Europa ocupan las primeras posiciones en el listado según la eficacia en reducir el riesgo de pobreza (Noruega 70,8%, Islandia 69,5%, Finlandia 63,5%). El resto de países tienen unas tasas de eficacia que oscilan entre el 25% y el 60%, y dejan en las últimas dos posiciones a España y Grecia. De esta manera, España (22,5%) se sitúa en el penúltimo lugar, sólo por encima de Grecia (22,5%) y por debajo de Italia (25,9%), Rumanía (29,5%), Bulgaria (30,4%) y Portugal (33,9%).[26] No obstante, cabe tener en cuenta que la eficacia sirve como indicador para medir el desempeño de políticas públicas a pesar de que las tasas de riesgo de pobreza después de las transferencias puedan seguir siendo altas. Por ejemplo, en los casos de Polonia y Hungría las tasas de eficacia superan a la media europea pero el riesgo de pobreza después de las transferencias sociales se sitúa en el 21,5% y 22,6%, respectivamente, es decir, algo mayor que el riesgo de pobreza infantil medio en Europa (20,7%).

Tabla 6. Eficacia de las transferencias sociales a la infancia en las comunidades autónomas. 2012

Menores de 18 años	Riesgo de pobreza después de transferencias sociales	Riesgo de pobreza antes de transferencias sociales	Eficacia de las transferencias sociales
Galicia	22,3	39,1	42,97
Canarias	38	59,3	35,92
Castilla y León	22,2	33,8	34,32
Asturias	20,9	30,1	30,56
Cantabria	20,7	28,5	27,37
Comunidad Valenciana	29,2	40,1	27,18
Navarra	15,9	20,7	23,19
Cataluña	26,4	34,2	22,81
Extremadura	37,7	48,8	22,75
España	**29,9**	**38,6**	**22,54**
Andalucía	39,5	49,5	20,20
Murcia	42,1	52,4	19,66
Rioja	30,2	36,8	17,93
Baleares	37,1	44,8	17,19
País Vasco	20,7	24,9	16,87
Castilla - La Mancha	37,1	44,2	16,06
Aragón	34,2	38,7	11,63
Madrid (Comunidad de)	20,2	21,9	7,76

Fuente: elaboración propia, datos del INE, 2012.

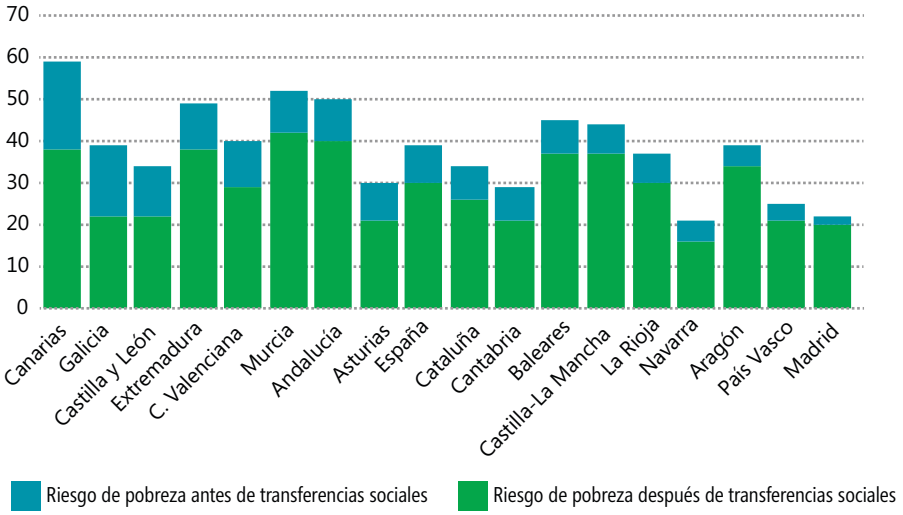
En el caso de España, las diferencias de eficacia entre las comunidades autónomas no dejan de ser relevantes. Sólo la comunidad de Galicia sitúa su eficacia alrededor de la media europea (42,97%), a la que siguen Canarias (35,92%), Castilla y León (34,32%) y Asturias (30,56%).

25 Ver anexo, gráfico y tabla de riesgo de pobreza infantil antes y después de las transferencias sociales en los países de la Unión Europea.

26 Ver anexo, tabla clasificatoria de los países europeos según la eficacia en las transferencias sociales a la infancia.

En tanto, Madrid (7,76%), Aragón (11,63%) o Castilla-La Mancha (16,06%) presentan rendimientos menores (tabla 7). Nuevamente, a pesar de la eficacia de las transferencias sociales, el riesgo de pobreza luego de las mismas sigue siendo elevado en algunos casos como Canarias (38%) o la Comunidad Valenciana (29,2%).

Gráfico 12. Riesgo de pobreza infantil antes y después de las transferencias sociales en comunidades autónomas. 2012. (%)



Fuente: INE, 2012.

Pero en general, el impacto de las transferencias es muy bajo. Además, como apuntan Sarasa y Luppi (2012), España ha implementado una política de recorte del gasto en varias partidas que ha producido una transferencia del gasto social del Estado a los hogares, principalmente a los hogares con niños (Comisión Europea, 2014).

De hecho, el estudio de Calero y Choi sobre la exclusión social de los hogares (Navarro, 2012) que analiza el sistema de prestaciones monetarias, donde incluyen prestaciones por desempleo, jubilación, supervivencia, enfermedad, discapacidad, hijos, exclusión social, vivienda y educación, concluye que el sistema español "penaliza a los hogares con hijos". Según estos autores, la cuantía de las prestaciones monetarias percibidas en los hogares con hijos apenas alcanza el 43% de la cuantía percibida por los hogares sin hijos. Además, las prestaciones monetarias representan un 20,2% de la renta neta de los hogares sin hijos, frente a un 10,3% de los hogares con hijos.

Cambios recientes en los presupuestos de servicios públicos para la infancia

- Recorte del 15,7% de las prestaciones por hijo de la Seguridad Social en solo un año (entre 2011 y 2012)
- Reducción de un 42,5% de la atención a la familia y a la infancia
- Disminución del 36,5% y del 28,9% en los presupuestos de educación infantil y primaria
- Recorte de entre el 30 y el 50% en becas comedor
- Recorte en becas para la obtención de libros y otro tipo de ayudas sociales para los niños de hogares más vulnerables
- Reducción del 43% de las transferencias de la administración central a las comunidades en servicios sociales
- Reducción del 9% en el Plan de reducción del abandono escolar infantil.
- Desaparición de las transferencias del Estado a las comunidades de 100 millones de euros como dotación del fondo para creación de plazas de educación infantil
- Desaparición de los fondos para el programa de incremento del éxito escolar

Fuente: Comisión Europea, 2014.

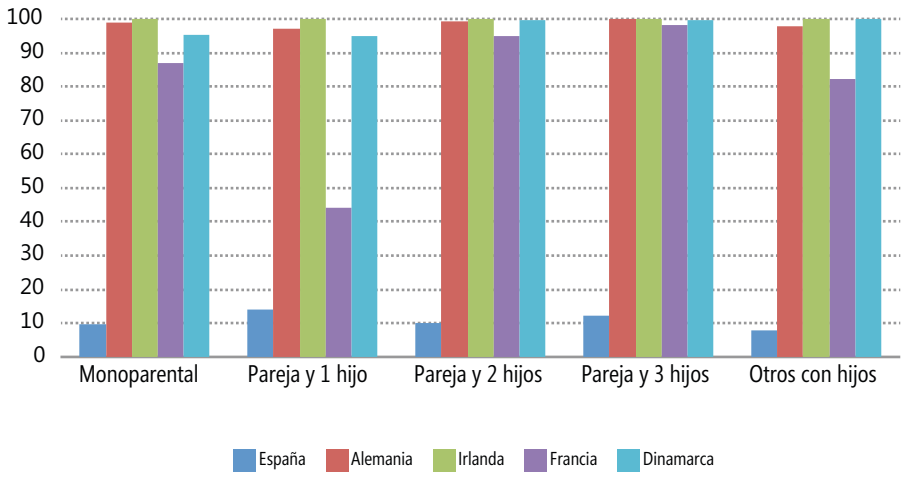
Las transferencias sociales refieren a transferencias en metálico y dejan excluidos los servicios prestados para la infancia y las desgravaciones fiscales. En comparación con los países de la Unión Europea, con una media del 43,4 en cuanto al grado de eficacia de las transferencias sociales para reducir la pobreza infantil, España se sitúa a la cola con un 22,5, después de Grecia (16,2) y antes de otros países como Italia (25,9) o Rumanía (29,5).

A la hora de explicar esta baja eficacia, que se traduce en el hecho de que España tenga un 38,6% de infancia en riesgo de pobreza antes de las transferencias y sólo la reduzca al 29,9 posteriormente, el profesor Sarasa sostiene que "prácticamente no hay transferencias sociales para familias con hijos a cargo". A ello se suman otros factores como son los bajos salarios o la baja actividad laboral de las mujeres. Al no tener servicios alternativos para dejar a sus hijos, estas mujeres tienen un coste de oportunidad alto si deciden incorporarse al mercado laboral, porque de lo que van a cobrar, tendrán que deducir una parte destinada a este tipo de servicios de atención a la infancia. Este cálculo se resuelve muchas veces con que la mujer se quede en casa y no trabaje, pero como apunta Sarasa, "esto significa que sólo ingresa el salario del marido, y estamos en un tipo de sociedades donde si sólo entra un salario en casa, el riesgo de pobreza es muy alto".

Según una investigación del mismo autor junto con Luppi, el importe medio de las prestaciones de familia e infancia en España es irrisorio si lo comparamos con otros países de la Unión Europea, donde este tipo de prestaciones tienen un importe medio muy superior al de cualquier otro tipo, incluyendo las prestaciones por desempleo. Además, apuntan que en España apenas un 11% de los hogares con menores de 17 años reciben ayudas en este concepto, mientras que en otros países la cobertura es prácticamente universal.

Además, la cobertura varía más en función de la estructura del hogar que del riesgo de pobreza. En España, los hogares formados por una pareja y un solo hijo o con tres o más hijos tienen más coberturas que los hogares monoparentales y otro tipo de hogares.

Gráfica 13. Cobertura de las prestaciones de familia entre hogares con menores de 17 años según la estructura del hogar en 2006 (%)



Fuente: Sarasa y Luppi, 2012

"El problema de las prestaciones en España es que no hay una cobertura universal" señala Sarasa. El profesor de la UPF explica que los criterios de acceso son muy restrictivos y que tienes que demostrar que eres "pobre de solemnidad para acceder a ellas. En la mayoría de países de la Unión Europea, sobre todo de la UE-15, sólo por el hecho de tener un hijo se obtiene una prestación", explica. De esta forma, se percibe la diferencia entre las prestaciones

de carácter universal y las focalizadas, las cuales determinan en muchos casos un umbral de condición socioeconómica para el acceso. Es el caso de las becas comedor que gestiona cada comunidad autónoma de España. La experiencia del programa de becas comedor de Educo muestra que la fijación de estos umbrales excluye de las ayudas a una parte importante de niñas y niños en situación de riesgo.

De nuevo, un problema de representaciones sociales

Como vimos en "¡Es que no me lo habías preguntado antes! Lo que los niños dicen: la dimensión subjetiva del bienestar infantil", informe publicado por Educo en febrero de 2014, la infancia es, en última instancia, lo que cada sociedad concibe en un momento histórico dado. Y en Occidente **se concibe a la infancia como una moratoria social** porque no cuentan por su presente como niñas y niños, sino por su futuro (Verhellen, 1992). Esta concepción anquilosada que atenta contra los derechos de niñas y niños explica, en buena medida, el hecho de que un país adopte unas estrategias nacionales para la infancia u otras.

En opinión del profesor Sebastià Sarasa, en nuestro país no se entiende la infancia como un tema colectivo: "tenemos la idea de que todo lo que tiene que ver con la familia es del ámbito privado. Y si decides tener hijos, allá tú" dice, "pero resulta que si la tasa de fecundación que tenemos actualmente se mantiene, en un siglo reduciremos la población a la mitad, y a principios del siglo XXII seríamos 20 millones de personas y todas viejas".

Efectivamente, la falta de una política integral de infancia repercute en una baja tasa de natalidad, actualmente en torno a 1,32 hijos por mujer en España (Unicef, 2014). La falta de servicios y de ayudas a las familias hace que el coste de tener un hijo en España sea muy alto para la familia. Sin embargo, tal como señala Unicef, desde hace varias décadas tanto hombres como mujeres de prácticamente todos los países desarrollados de nuestro entorno comparten el deseo de tener dos o más hijos.

Cierto es que tanto el gobierno central como varios gobiernos autonómicos han aprobado varios planes y políticas de infancia. Pero como se ha apuntado anteriormente y como vimos en "La regresión de los derechos…", dichos planes se llenan de objetivos que no se sustentan en unos presupuestos firmes ni en actuaciones específicas. Así, el II Plan Estratégico Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2013-2016 (II PENIA) cuenta con objetivos como apoyar a las familias, trabajar para tener una educación de calidad y una salud integral de la infancia, mientras el gobierno ha recortado los presupuestos de la Seguridad Social o de Educación.

Según Sarasa, las transferencias a la infancia y a la familia en España se han pensado más bien como un incentivo para que la mujer se integre en el mercado de trabajo. "Es cierto que había un problema de baja actividad laboral femenina, que ahora ha aumentado, pero el principal problema es que no exista una política de infancia, lo que nos lleva a tasas de pobreza infantil o de fracaso escolar muy elevadas".

Pero una cuestión destaca desde el punto de vista de la filosofía de las transferencias a la infancia en España. Tal como lo entiende Sarasa "se piensan para la infancia con problemas, para aquellos que necesitan que les eches una mano", y no para la infancia en general. En otros países europeos, como por ejemplo los escandinavos, se conciben para atender a toda la infancia y a toda la juventud. A corto plazo, el coste de implementar políticas para solventar problemas específicos, lo que llamamos políticas paliativas, puede ser más pequeño. Pero como destacamos en las conclusiones de *La regresión de los derechos de la infancia 2007-2013*, a largo plazo, las políticas de carácter preventivo tienen una ganancia neta para la sociedad y para el tesoro público que las políticas paliativas no ofrecen, pues algunas consecuencias de la pobreza infantil no pueden revertirse a lo largo de la vida y necesitan un tratamiento preventivo para eliminarlas o, al menos, reducirlas.



Existe un contraste en España entre una posición retórica muy favorable hacia los derechos de la infancia y una debilidad del sistema de ayudas, lo que desemboca en una falta de prioridad en la lucha contra la pobreza infantil (Gaitán, 2011; Comisión Europea, 2014). Si a ello añadimos la limitada y desigual coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en materia de lucha contra la pobreza infantil, resulta que la efectividad de las políticas de infancia se ve lastrada por la confluencia entre políticas universalistas limitadas en alcance e intensidad y la insuficiencia de las políticas específicas dirigidas a los colectivos de mayor riesgo, como son niños que viven en hogares en situación de pobreza severa donde se concentran, en su mayoría, población inmigrante y gitana.

Gregorio Rodríguez Cabrero, en su informe sobre España para la Comisión Europea, destaca que en 2007, el retrato social del colectivo de personas entre 0 y 18 años se componía de la siguiente forma: creciente aumento de la tasa de pobreza infantil; especial incidencia en los hogares con trabajadores pobres (denominada pobreza en el trabajo); políticas sociales pro-infancia de orientación universalista pero limitadas en cuanto a prevención y en su capacidad de respuesta a la solución de los problemas de grupos específicos; débil impacto redistributivo de las transferencias públicas y del sistema fiscal; déficit de coordinación vertical y horizontal en políticas y programas a pesar del PENIA; ausencia de compromisos efectivos para monitorizar y evaluar las políticas de infancia. Según este investigador, en 2007 la pobreza infantil no era objeto de una estrategia transversal del Estado.

Así, en su informe de 2014 señala que ha habido avances en cuanto a la visibilidad de los problemas de la infancia así como el desarrollo de programas nacionales y territoriales, "pero los resultados en ganancias de bienestar infantil son limitados". Desde la crisis, además del II PENIA, han aparecido algunos planes autonómicos de infancia y adolescencia, como los de Aragón (2010-2014), Castilla-La Mancha (2013-2016), Cataluña (2010-2013) y La Rioja (2011-2014). Pero, tal como critica la Rodríguez Cabrero, en estos planes "los niños vulnerables aparecen con nitidez pero no suele aparecer el problema de la pobreza infantil, y mucho menos el objetivo de erradicación de la pobreza infantil severa".

3. De la pobreza al bienestar infantil

Además de los ingresos de los hogares como factor relevante del bienestar humano, tal como lo hemos tratado en los capítulos anteriores, diversos estudios sociales han evidenciado la importancia de otros determinantes del bienestar humano y del de la infancia en particular. Desde el último cuarto del siglo XX la investigación social ha ampliado el abanico de factores para considerar la dimensión material del bienestar infantil, englobando la disponibilidad de estos ingresos y otros recursos materiales, el acceso a la alimentación adecuada, a servicios de calidad en educación y salud, vivienda, vestimenta, información, entre otros.

Por otra parte, además de esta base material, han surgido otras dimensiones relevantes para la realización de los derechos de la infancia y el bienestar. Se ha demostrado que participar en cuestiones públicas, pasar tiempo con amigos y con la familia, tener una red social amplia en la comunidad, así como tener la posibilidad de ayudar a los demás, son factores vinculados al aumento de emociones positivas y a la reducción de las negativas. Estos estudios corroboran la importancia de una 'dimensión relacional' que reconoce el peso de los vínculos sociales, la cultura, las normas y la relación con el poder para la mejora del bienestar individual y colectivo. Incluso algunos estudios locales han demostrado que sentirse satisfecho con las relaciones sociales es más importante que sentirse satisfecho con la salud, el trabajo o la situación económica (Ramírez, 2014).

Por último, el estudio del bienestar determina la interacción de la dimensión material y la dimensión relacional con un tercer dominio que pone la atención en la percepción subjetiva de los individuos sobre su satisfacción vital y sus expectativas. Cuando se preguntó a niñas y niños españoles de once años acerca de sus preferencias de ocio, llamaba la atención que pasar más tiempo con los padres, los amigos o estar al aire libre eran opciones mucho más valoradas y deseadas que ver la televisión. Y precisamente esta última actividad ha aumentado en los últimos años al punto que los niños entre 2 y 11 años ocupan en ella entre 28 y 32 horas semanales.[27] Esta distancia entre preferencias y opciones disponibles, que surge de los nuevos estudios sobre la dimensión subjetiva del bienestar, es un ejemplo que muestra la importancia de preguntar a las personas sobre las cosas que valoran y desean, más que limitarse únicamente a evaluar los recursos materiales de los que disponen o carecen. Desde los años 70, se ha demostrado que si bien la base material es importante para la mejora del bienestar subjetivo, se llega a un punto en que la acumulación de tales recursos no repercute en el aumento de la satisfacción vital y la felicidad.[28]

Del bienestar material: carencia material severa de la infancia 2007-2013

La evaluación de la dimensión material del bienestar se completa con otros factores además de los determinantes de la pobreza como hemos abordado en los capítulos anteriores. Los efectos más evidentes de la crisis económica desatada en 2007 han afectado la base material de los hogares, y en particular, el bienestar de niñas y niños, que como hemos visto es el colectivo más vulnerable. Esto ha significado un aumento de medio millón de niñas y niños en riesgo de pobreza en esos años que se han sumado a los dos millones que España ya tenía en 2007. En este sentido, un indicador esclarecedor para observar la situación material de la población es lo que la Oficina estadística de la Unión Europea (Eurostat) refiere como 'carencia material severa'. Esta medición recoge la carencia de una serie de ítems, como los retrasos en el pago del alquiler o hipoteca, la capacidad de mantener la temperatura adecuada del

27 http://www.prnoticias.com/index.php/television/846/10041294-aumenta-el-consumo-de-television-de-los-mas-pequenos [20-8-2014]

28 *¡Es que no me lo habías preguntado antes!*. Educo, 2014.

hogar, hacer frente a gastos imprevistos, una alimentación adecuada, entre otros. De acuerdo a lo anterior, vemos que entre 2007 y 2013 se ha duplicado el número de niños que sufren privación severa en España, pasando de 345.000 a 700.000 (tabla 7).

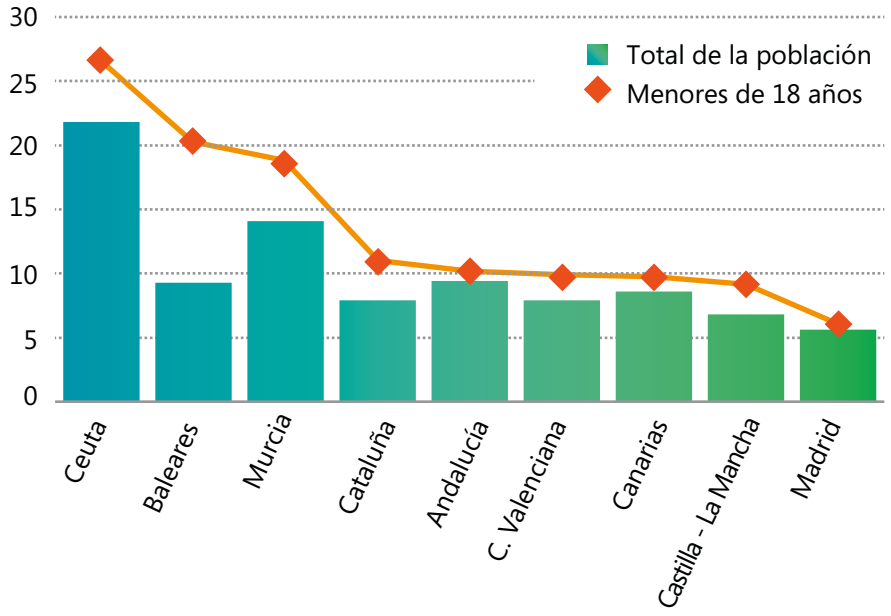
Tabla 7. Tasa de menores de 18 años con privación material severa (4 ítems de 9) en España (%)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
4,4	5,5	6,7	7,4	5,2	7,6	8,3

Fuente: Eurostat, 4-6-2014.

Si observamos la carencia material severa en las comunidades autónomas, vemos que como sucedía con la tasa de pobreza, la infancia es nuevamente el grupo más vulnerable. En el gráfico siguiente se presentan los datos para aquellas comunidades cuyos indicadores son fiables.[29] Desafortunadamente, el Instituto Nacional de Estadística no cuenta con datos fiables del resto de diez comunidades, por lo que limitaremos la explicación a estas nueve. De acuerdo a este indicador, Islas Baleares y Murcia muestran una diferencia pronunciada entre la carencia que sufren niñas y niños en relación a la carencia material del total de la población de dichas comunidades.

Gráfico 14. Carencia material en algunas comunidades autónomas según edad, 2012 (%)



Fuente: INE, 2012.

Más allá de lo material: la importancia de las relaciones

Pasar tiempo con amigos y con la familia, tener una red social amplia en la comunidad, así como tener la posibilidad de ayudar a los demás, son factores vinculados al aumento de

29 Concretamente, para las comunidades de Andalucía, Cataluña, Comunitat Valenciana y Murcia los datos son fiables y para el resto, deben interpretarse con cautela debido a la pequeña proporción de la muestra, según el INE.

emociones positivas y a la reducción de las negativas. Los estudios de bienestar, que ofrecen una visión integral de lo que significa una buena vida más allá de la base material corroboran la importancia de una 'dimensión relacional' que reconoce el peso de los vínculos sociales, la cultura, las normas y la relación con el poder. Y ello parte de asumir que lo que las personas sienten y piensan sobre sus vidas es valioso y puede ser medido, a lo que refiere lo que se conoce como dimensión subjetiva del bienestar, que fija su atención en las percepciones, evaluaciones y expectativas. "El bienestar no es algo que le pertenece a los individuos sino algo que sucede en la relación con otros" explica la especialista en bienestar Sarah White (2009).

Algunos estudios locales han demostrado que sentirse satisfecho con las relaciones sociales es más importante que sentirse satisfecho con la salud, el trabajo o la situación económica (Ramírez, 2014). Este gran peso que tienen las relaciones humanas en el bienestar las convierte en una cuestión política que actualmente debe preocupar a gobiernos y organizaciones que buscan mejorar la vida de los ciudadanos y las sociedades (Ramírez, 2014).

De hecho, el peso de las relaciones humanas en el bienestar también ha sido una cuestión emergente del programa de becas comedor que Educo ha desarrollado en todas las comunidades autónomas desde septiembre 2013. Este programa surgió por los datos acerca del aumento de niñas y niños que no pueden acceder a la "ingesta de carne, pollo, pescado o su equivalente vegetal al menos cada dos días", uno de los ítems centrales del indicador europeo de 'carencia material'. La cuestión de la malnutrición infantil ha aparecido como una señal de alarma en los últimos años en España, al punto de haberse ubicado en un lugar preponderante de la agenda pública.

Tomando la 'ingesta' como único indicador, se percibe un aumento de la malnutrición infantil en el estado español (de 2% menores de 16 años en 2007, a 2,5% en el 2012). Es así que para el año 2012, el INE calcula que alrededor de 215.000 niños sufrían carencia en este ítem, a pesar de que este instituto advierte de la baja fiabilidad debido al pequeño tamaño de la muestra. Más allá de esta observación, los expertos aseguran que para evaluar el estado de la alimentación infantil cabe tener en cuenta otros datos complementarios que, por ahora, no se recolectan ni analizan de forma sistemática. También constatan que la 'ingesta de carne, pollo o pescado cada dos días' no responde exactamente a la condición de malnutrición sino, más bien, a un aspecto de la seguridad alimentaria (Educo, 2014).



Otros indicadores sobre la alimentación de los hogares

Otra forma de observar el estado de la alimentación en los hogares es a través de los indicadores del gasto. Como se puede observar en la tabla 9, el gasto en comedor y arroz son los únicos que aumentan entre el 2007 y el 2013, mientras que el de bovino, porcino y pescado disminuyen entre los 18 y los 62 euros al año. Si bien se deberían tener en cuenta otros factores para interpretar los cambios en el consumo de carne, se puede deducir que, dado que en estos años no se ha producido una reducción del precio en estos ítems, se produce un consumo menor que posiblemente se relacione con la disminución de la renta de los hogares. Asimismo, el gasto medio en hortalizas de hoja, cultivadas por su fruto o con raíz, y el gasto de manzanas o patatas también ha disminuido en este período, según los datos del INE.

Tabla 8. Gasto medio por hogar en varios conceptos*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Comedor escolar	61,8	64,86	70,38	68,48	74,23	74,62	69,7
Arroz	19,06	20,86	22,39	20,08	19,99	19,79	20,33
Carne de bovino fresca, refrigerada o congelada	187,88	184,76	164,04	159,38	146,8	144,44	140,82
Carne de porcino fresca, refrigerada o congelada	129,97	144,86	127,26	144,44	112,1	115,62	111,38
Pescados frescos o refrigerados	246,12	223,63	204,3	192,71	192,14	186,4	183,31

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares.
*El código de gasto paar reflejar el gasto medio del comedor es el 11122, que contempla el gasto en comedores escolares y universitarios

Sebastià Sarasa, profesor de Sociología y Ciencia Política de la Universitat Pompeu Fabra, explicó a Educo que algunas administraciones autonómicas podrían obtener datos sobre cuántos niños llegan con problemas de malnutrición a la escuela, sea porque no desayunan o porque no han comido nada desde el día anterior. Según el investigador, estas administraciones reciben llamadas de los centros donde se les comunica que la situación es visible y escandalosa. Para Sarasa, el problema no está en la capacidad de recolectar información cualitativa y cuantitativa en base a la observación y seguimiento de casos individuales, sino en la voluntad política de utilizar dicha información de manera más eficaz. "El coste de hacer esta llamada es mínimo, pero no se quiere ni saber", dice. Y la vulneración de un derecho elemental se juega en estas decisiones.

De hecho, la experiencia acumulada desde 2013 con el programa de becas comedor de Educo corrobora la afirmación de Sarasa en muchos casos. Diversas direcciones de colegios de varias comunidades autónomas han detectado casos de niñas y niños que presentan problemas de alimentación y, a la vez, han subrayado la carencia en la sistematización de estos casos por parte de las administraciones.

Esta actitud de algunas administraciones apareja una creciente desprotección de derechos de los niños y niñas españoles durante el curso escolar y, especialmente, durante el período estival. Los recortes de las becas comedor por parte de las administraciones autonómicas han supuesto una reducción de 100.000 comensales de Educación Primaria en sólo dos cursos escolares. Además, la falta de recursos destinados a este tipo de programas en verano pone en riesgo a



Las reacciones tajantes de los representantes de varias administraciones públicas —tanto a nivel estatal como autonómico y local—, que niegan la existencia del problema,[31] no han hecho más que dar razones a la opinión pública para mantener el fenómeno de la malnutrición infantil en la agenda pública hasta hoy. Por ello, desde hace más de un año, diversas organizaciones de la sociedad civil y representantes de la ciudadanía están reclamando medidas para combatir la pobreza y la malnutrición infantiles.[32]

Al introducirnos en el análisis de las situaciones de malnutrición infantil en España, la investigación realizada por Educo desde 2013 ha constatado la alerta de diversos actores sociales, la debilidad de la respuesta pública frente a esta vulneración de derechos, y también la importancia de las relaciones para valorar el estado de la alimentación adecuada. Se trata de un factor destacado tanto por profesionales de la salud como por las escuelas con quienes trabaja el programa de becas comedor. Dichos profesionales muestran inquietud por el hecho de que niñas y niños coman solos en sus hogares y asimismo destacan otros aspectos positivos de las becas comedor más allá de la cuestión nutricional. Cuando madres y padres tienen jornadas laborales largas, los niños se ven expuestos en cualquiera de las comidas del día a esta práctica de comer solos, dejando a su arbitrio el hecho de elegir entre unas galletas o algo de fruta para merendar, por ejemplo. Y uno puede imaginarse la elección. Así, una directora de un centro de salud expresó: "la peor falta de nutrientes de un niño es la falta de relaciones". Las entrevistas a los centros educativos del programa de becas comedor destacan que asegurar una alimentación adecuada tiene efectos en la mejora del rendimiento escolar, en un menor absentismo, en la mayor vitalidad de niñas y niños en espacios de juego, en la mejora de la socialización, los hábitos y la convivencia, y permite la participación en actividades complementarias. De esta evaluación también se perciben las mejoras en el estado emocional de niñas y niños, su satisfacción y felicidad, el bienestar de la familia, el destino de recursos a otras actividades, así como el impulso de nuevos espacios de solidaridad en la comunidad educativa.

30 Es el caso de Andalucía, Canarias, Cataluña y la Diputació de Valencia.

31 Es el caso del presidente de la Comunidad de Madrid, Ignacio González, la consejera de Educación de Asturias, Ana González, el presidente de la Xunta de Galicia, Alberto Núñez Feijóo, la Oficina de Defensa de los Derechos del Menor en Baleares, el conseller de Salut de la Generalitat de Cataluña, Boi Ruiz, entre otros.

32 Es el caso del Síndic de Greuges de Cataluña, la Defensora del Pueblo o el grupo de organizaciones que están elaborando un informe sobre la vulneración del derecho a la alimentación en Cataluña.

Reflexiones de los centros escolares del programa de becas comedor Educo 2013-2014

"Por lo menos estamos seguros de que hacen una comida bien al día y no están solos en casa en el tiempo de comedor. Tienen mejor rutina y están contentos (los padres también, y muy agradecidos)."

"Además de una correcta alimentación que ha incidido positivamente en la vitalidad de los alumnos, el hecho de comer en el centro ha permitido una mejor socialización y esto ha permitido que se sientan más integrados."

"Es de destacar que a partir de tener las becas, los alumnos han reducido su índice de absentismo, aunque no podemos constatar de momento una mejora en su rendimiento académico."

"Asisten diariamente a clase y al utilizar el servicio de comedor se evita las ausencias escolares por la tarde, por lo que día a día mejoran su rendimiento escolar."

"Sí, se ha podido ampliar el número de monitores de comedor que ha hecho posible programar actividades lúdico-académicas controlando los conflictos y la atención a la diversidad... Se ha notado mucho la reducción de conflictos en horario de comedor por lo que influye mucho en las sesiones lectivas de las tardes."

"El clima de aceptación hace que los niños se sientan más felices e integrados."

"Gracias a la beca de comedor el nivel socio-económico de la familia no ha empeorado, habiendo repercutido positivamente a nivel emocional y social. Los alumnos se sienten más motivados, integrados y anímicamente más estables."

"El efecto de las becas comedor se ha reflejado en la buena predisposición de las familias que han mejorado las relaciones con el centro educativo."

"Hemos observado un mayor compromiso de las familias del centro en general, y en ayudarse mutuamente."

4. A modo de conclusión: la nueva cuestión social de la infancia en España

El análisis del bienestar de niñas y niños muestra la superposición de viejas y nuevas deudas sociales que revelan la especial situación de vulneración de derechos que tiene la infancia en España en 2014. Desde inicios del siglo XXI cerca de dos millones de niñas y niños españoles se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social, a los que a partir de 2007 se han sumado rápidamente casi otro medio millón. Diversos análisis recogidos en este y anteriores informes de Educo explican que esta persistencia del riesgo de pobreza y exclusión social se debe a la debilidad de las políticas de infancia o directamente a la inexistencia de medidas para su prevención. Este panorama dibuja una **nueva cuestión social de la infancia**, que presenta desafíos que precisan de cambios tanto en la manera de pensar como en la manera de actuar. Un primer asunto relevante de esta cuestión social es, por tanto, si la sociedad española y sus representantes políticos consideran aceptable que los dos millones y medio de niñas y niños en riesgo de pobreza sean parte del escenario social de España en el siglo XXI. La historia reciente no es alentadora ya que el Estado español muestra un desempeño muy pobre en la eficacia de transferencias sociales para la infancia y la familia en clave comparada con los países de la Unión Europea (UE-27), y esta inercia ha transitado por épocas de acelerado crecimiento económico y también de crisis, así como por gobiernos de diversa orientación política a nivel nacional y de las comunidades autónomas.

Un segundo asunto que presenta la nueva cuestión social de la infancia surge de constatar que las **niñas, niños y adolescentes españoles son actualmente el colectivo más vulnerable al riesgo de pobreza y exclusión social**. A nivel de todo el Estado, la infancia alcanza una tasa de riesgo de pobreza (29,9%) que supera las tasas del resto de la población, tanto de las personas entre 18 y 64 años (21,9%) como los mayores de 65 (14,8%). Si desgranamos la situación a nivel de Comunidades Autónomas para ver las particularidades a nivel de los territorios, ya que a este nivel recaen en buena medida las políticas de infancia, observamos que Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid reúnen 1,5 millones del total de la población infantil española en riesgo de pobreza (2,5 millones). Según estos datos obtenidos a través del Instituto Nacional de Estadística (INE), de cada 100 niños en riesgo de pobreza, 25 se encuentran en Andalucía, 15 en Cataluña, 10 en Valencia y 10 más en Madrid y el resto en las otras comunidades autónomas.

Si observamos los porcentajes en relación al total de niñas y niños de cada CCAA, Murcia, Andalucía y Canarias muestran las tasas más elevadas de pobreza infantil que oscilan en torno al 40%, a las que siguen Extremadura, Islas Baleares y Castilla-La Mancha con un 37% de media. En oposición destaca Navarra con un 16% de pobreza infantil, porcentaje inferior al riesgo de pobreza de todas las CCAA, e incluso de países como Suiza o Austria en el contexto europeo. Estas disparidades corroboran la importancia del análisis de las políticas de infancia y familia, así como de su eficacia, a nivel de las CCAA además del nivel nacional. Se perciben resultados divergentes dentro de los territorios de un mismo Estado, como es el caso español, así como entre los países de la Unión Europea. En UE-28, de acuerdo a Eurostat la media de riesgo de pobreza infantil es de 20,7%, y destaca España (29,9%) sólo superada por Rumanía (34%).

Como señalamos anteriormente, algunos investigadores y organizaciones señalan la debilidad de las políticas sociales para la infancia y la familia como un factor explicativo de la especial vulnerabilidad de la infancia, que pone de manifiesto lo que muchos especialistas concluyen como la **"inexistencia" de una estrategia nacional para la mejora del bienestar infantil**. De hecho, el informe de la Comisión Europea de 2014 señala que ha habido avances en cuanto a la visibilidad de los problemas de la infancia así como en el desarrollo de programas nacionales y territoriales, "pero los resultados en ganancias de bienestar infantil son limitados". Desde la crisis, además del II Plan Estratégico Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2013-2016, han aparecido algunos planes autonómicos como los de Aragón

(2010-2014), Castilla-La Mancha (2013-2016), Cataluña (2010-2013) y La Rioja (2011-2014). En relación a estos, el informe de la Comisión Europea recuerda que "los niños vulnerables aparecen con nitidez pero no suele aparecer el problema de la pobreza infantil, y mucho menos el objetivo de erradicación de la pobreza infantil severa".

Otro factor crucial que forma parte de la nueva cuestión social de la infancia en España en 2014 es que buena parte de la opinión pública, de la clase política y de los medios masivos de comunicación aún concibe a la infancia como una moratoria social, es decir, como colectivo que sólo cuenta por lo que será y hará en el futuro. Frente a esta representación cultural y social de la infancia, cabe recordar que niñas y niños son sujetos de derecho y que el Estado y las Administraciones son los titulares de obligaciones para su garantía y realización, tal como lo marca la Convención sobre los Derechos de la Infancia (CDI) y el marco jurídico español.

Por lo anterior, **la pobreza infantil no es solo un problema social sino fundamentalmente una vulneración de derechos que los Estados tienen la obligación de remediar.** La serie de análisis sobre bienestar infantil en España realizados por Educo desde 2013 han mostrado una vulneración progresiva de los derechos de la infancia a partir de 2007 que ha revelado una regresión de los derechos de niñas y niños y, consecuentemente, una pérdida de su bienestar y su calidad de vida.

Como vimos en informes anteriores, una herramienta útil para acercarnos al análisis de la dimensión material del bienestar es observar los **tres factores determinantes para comprender la pobreza y el bienestar infantil** que proponen Minujin y Nandy (2012): las características del hogar, la situación laboral de los padres y las transferencias sociales.

En relación al primer factor, las **características del hogar**, en este informe hemos visto que en España los hogares con hijos tienen más riesgo de pobreza que los hogares sin hijos, situación que se daba incluso antes de que empezara la crisis económica. Son los hogares con hijos los que tienen más dificultades para llegar a fin de mes y además, algunos autores señalan que el sistema español de prestaciones "penaliza a los hogares con hijos" (Calero y Choi, 2012), dado que las prestaciones monetarias percibidas (considerando prestaciones por



desempleo, jubilación, supervivencia, enfermedad, discapacidad, hijos, exclusión social, vivienda, educación) son un 43% de las que perciben los hogares sin hijos menores de 18 años.

Se ha mostrado también que casi una de cada dos familias monoparentales estaban en riesgo de pobreza en 2013 (47,6%), en tanto para las familias numerosas el porcentaje supera el 40%, es decir, más de una de cada tres. Se percibe, además, que en estos hogares numerosos los adolescentes reciben el mayor impacto de la pobreza.

En cuanto a la **situación laboral de los cuidadores**, segundo factor clave de la pobreza y el bienestar infantil, la destrucción de tres millones de puestos de trabajo y el aumento de la precariedad laboral que han tenido lugar en estos últimos años han supuesto que se triplique desde 2007 las familias con niños donde ninguno de los cuidadores trabaja, llegando a 943.000 en 2013. Asimismo, se ha triplicado la población infantil que vive en hogares con baja intensidad laboral, es decir, con personas en edad activa que trabajan por debajo del 20% de su potencial laboral. A su vez, el endurecimiento de las condiciones para acceder a las prestaciones por desempleo y a otros tipos de prestaciones para asegurar unos ingresos mínimos ha dejado a numerosas familias sin recursos. En relación a la cuestión de la situación laboral de madres y padres, resulta sumamente llamativo que la Oficina estadística europea (Eurostat) recopile un capítulo de indicadores bajo el título de 'Pobreza en el trabajo' para referirse al riesgo de pobreza de personas insertas en el mercado laboral. Esto muestra el cuestionamiento actual del trabajo asalariado como principal instrumento de reducción del riesgo de pobreza y como factor de inclusión social.

Respecto al tercer factor clave para comprender el bienestar infantil, **las transferencias sociales a la infancia y a la familia**, hemos visto que gran parte de los analistas sociales las consideran insuficientes en diversos ámbitos. La inversión del gobierno en programas destinados a este colectivo es significativamente baja (5,4% del gasto social) en comparación con la media europea, que se ubica en el 8%.

Las transferencias sociales a la infancia suponen una reducción del 40% de la pobreza infantil en Europa (Macquet-Engsted, 2012), pero existen asimetrías notables entre países. Mientras los países escandinavos y los países del norte de Europa ocupan las primeras posiciones en el listado según su eficacia en reducir el riesgo de pobreza (Noruega 70,8%, Islandia 69,5%, Finlandia 63,5%), el resto de países tienen unas tasas de eficacia que oscilan entre el 25% y el 60%. España (22,5%) se sitúa en el penúltimo lugar, sólo por encima de Grecia (22,5%) y por debajo de Italia (25,9%), Rumanía (29,5%), Bulgaria (30,4%) y Portugal (33,9%).

Si observamos la eficacia a nivel de las comunidades autónomas españolas, vemos que Galicia (42,97%), Canarias (35,92%), Castilla y León (34,32%) y Asturias (30,56%) consiguen reducir la pobreza infantil entre 11 y 21 puntos porcentuales, mientras que otras no llegan a reducir dos puntos. Dado que las políticas de infancia son competencia casi exclusiva de las comunidades autónomas, cabría hacer un análisis en profundidad en cada territorio sobre la eficacia de dichas transferencias, así como de la intensidad y severidad de la pobreza infantil en cada CCAA.

Sin embargo, mientras nuestros vecinos europeos como Francia, Irlanda o Alemania mejoraron las prestaciones económicas a la infancia para frenar y paliar los efectos de la crisis económica, **en España se han recortado, o en su caso, eliminado, las prestaciones de carácter universal** como el cheque-bebé, o las cuantías destinadas a becas comedor, becas para libros de texto u otros tipos de ayuda para los niños más vulnerables. El último informe de la Comisión Europea (2014) enumera recortes significativos en los presupuestos de servicios públicos para la infancia en España entre 2011 y 2012 como un 15,7% las prestaciones por hijo en la Seguridad Social o un 42,5% las de atención a la familia e infancia, entre otros. Estos recortes se han producido al mismo tiempo que un generalizado aumento de la demanda de servicios sociales, según señala el I Informe de los Servicios Sociales de España



(2013). La demanda ha aumentado más de un 60% en todas las comunidades y supera el 80% en Baleares, Navarra, Canarias, y Madrid.

Pero más allá de la eficacia, el principal problema de las transferencias sociales es que la baja inversión conlleva unas limitadas tasas de cobertura. Mientras países como Alemania, Irlanda, Dinamarca y Francia ofrecen prestaciones universales a las familias con menores de 17 años (cubriendo entre el 95 y 100%), **en España las tasas de cobertura no llegan al 15%** (datos de 2006, Sarasa y Luppi, 2012). Esto lleva a poner la atención en los requisitos, umbrales y condiciones que establece la Administración para acceder a las prestaciones.

Tal como ha explicado el investigador de la Universitat Pompeu Fabra, Sebastià Sarasa, los requisitos para obtener becas escolares, por ejemplo, han fijado su atención en la conciliación laboral de la mujer o en el nivel de renta disponible del hogar, dejando de lado otros indicadores como el riesgo de pobreza del hogar o la estructura familiar. En el caso de las becas comedor por ejemplo, de acuerdo a la memoria del Programa Educo 2013-2014, se percibe una fuerte demanda de hogares que quedan excluidos de los umbrales fijados por las administraciones pero que, de acuerdo a los servicios sociales y a los centros educativos, requieren un apoyo adicional para cubrir el costo de becas para una alimentación adecuada.

De esta forma observamos el surgimiento de nuevas deudas sociales que, sumadas a las viejas (el Estado español mantiene más de dos millones de niñas y niños en riesgo de pobreza desde inicios del siglo XXI), conforman un fenómeno reciente y poco analizado al que muchos se refieren como 'nueva pobreza' y que remite a áreas de desprotección de derechos de niñas y niños que también constituyen la nueva cuestión social de la infancia en España.

A raíz de un año de trabajo de Educo en las 17 comunidades autónomas, a través del Programa de Becas comedor, un asunto de interés ha surgido en el desarrollo de la investigación sobre de la malnutrición en España. **El aumento de niñas y niños que no pueden acceder a la "ingesta de carne, pollo, pescado o su equivalente vegetal al menos cada dos días"** ha aparecido como una señal de alarma en los últimos años, al punto de haber ubicado la cuestión de la alimentación infantil en un lugar preponderante de la agenda pública española. Esta 'ingesta', que es uno de los indicadores de 'carencia material severa' que proporciona el

INE, señala un aumento de la malnutrición infantil en el estado español hasta cerca de 215.000 niños en 2012. Además, entre 2007 y 2013, se ha duplicado el número de niños que sufren carencia material severa en España, pasando de 345.000 a 700.000 según el Eurostat.

En este sentido, profesionales de centros de salud consultados han realzado otro factor importante en relación a la alimentación adecuada: el hecho de que niñas y niños coman solos o acompañados. Tal es la importancia dada a esta última cuestión que la directora de un centro de salud expresó: **"La peor falta de nutrientes de un niño es la falta de relaciones"**. De esta manera, se revela la importancia de las relaciones humanas para valorar el estado de la buena alimentación, y además la estrecha relación entre factores materiales y relacionales para la mejora del bienestar infantil.

Las entrevistas de evaluación a los centros educativos que han participado en el Programa Becas Comedor de Educo destacan que asegurar una alimentación adecuada tiene efectos en la mejora del rendimiento escolar y en un menor absentismo. De igual modo, se señalan otros aspectos relevantes como la "mayor vitalidad de niñas y niños en espacios de juego", la "mejora de la socialización, los hábitos y la convivencia", o el hecho de "permitir la participación en actividades complementarias". Los especialistas de los centros educativos también destacan el impulso de nuevos espacios de solidaridad en la comunidad educativa por parte de las familias que se han acogido al programa, así como mejoras en el estado emocional de niñas y niños, o asimismo en la satisfacción vital que demuestran.

En resumen, estas carencias en políticas eficaces de infancia, que generan una desprotección de derechos de niñas y niños, pone de relieve la inadaptación de los mecanismos existentes para garantizar los derechos de la infancia y la mejora del bienestar infantil. Esta inadaptación no debería llevarnos a un ajuste de la respuesta pública dentro del actual paradigma de "políticas para niñas y niños con problemas", sino a un nuevo paradigma de **políticas integrales de infancia**. Así, la universalización de prestaciones para la infancia y la familia que se observa en el espectro de políticas de la mayoría de países de la UE-28, surge como un tema a debate para los desafíos que plantea la nueva cuestión social de la infancia en España.

Esta nueva cuestión social de la infancia exige replantear los mecanismos para la efectiva realización de los derechos de niñas y niñas en España. De esta forma se podrá pensar y actuar con un enfoque preventivo e integral, y no paliativo, sobre los factores determinantes de la pobreza infantil y apuntar hacia la mejora del bienestar de niñas y niños.



Anexo

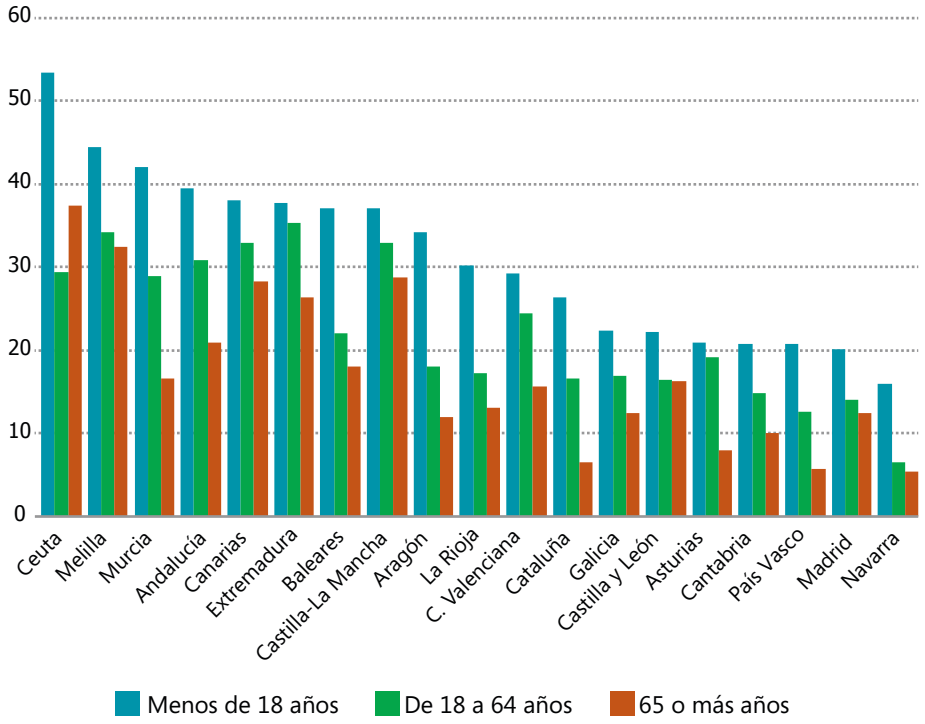
Capítulo 1. El riesgo de pobreza infantil en las comunidades autónomas

Menores de 18 años en riesgo de pobreza moderada y severa, España (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pobreza moderada	26,2	28,2	26,8	29,2	29,5	29,9	27,5
Pobreza severa	11,9	10,8	13,4	15,4	15,5	15,3	14,2

Fuente: Eurostat, 16-6-2014.
**Pobreza moderada: personas que viven por debajo del umbral de pobreza, situado en el 60% de los ingresos de la media de la comunidad de referencia.*
**Pobreza severa: personas que viven por debajo del 40% de los ingresos de la media de la comunidad de referencia.*
***Hay que tener en cuenta que el INE ha modificado la forma de medición de este indicador a partir de 2013, con lo que los datos de ese año se deben comparar con cautela con respecto a los años anteriores.*

Tasa de riesgo de pobreza según grupos de edades por comunidades autónomas, 2012 (%)



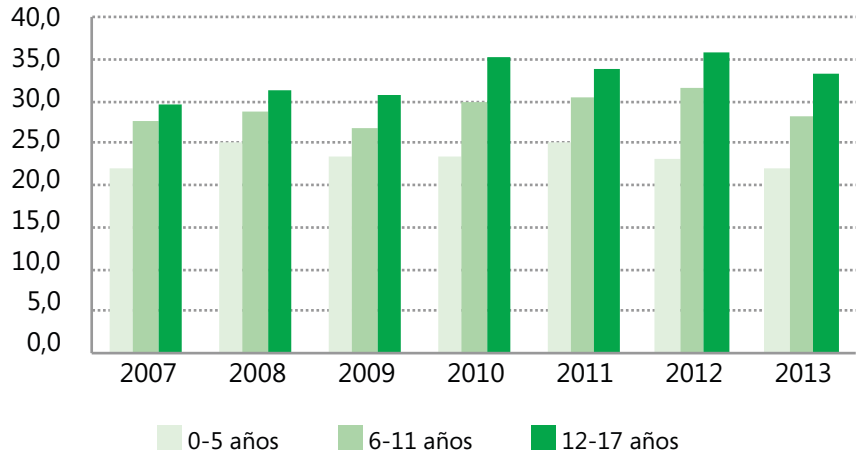
Fuente: INE, 2012.

Umbrales de pobreza de referencia en España, 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Umbral para un hogar de 2 adultos y 2 niños (euros)	14.672,4	15.911,2	16.198,6	15.960	15.271,2	15.082,4
Variación interanual (%)	-	8,4	1,8	-1,5	-4,3	-1,2

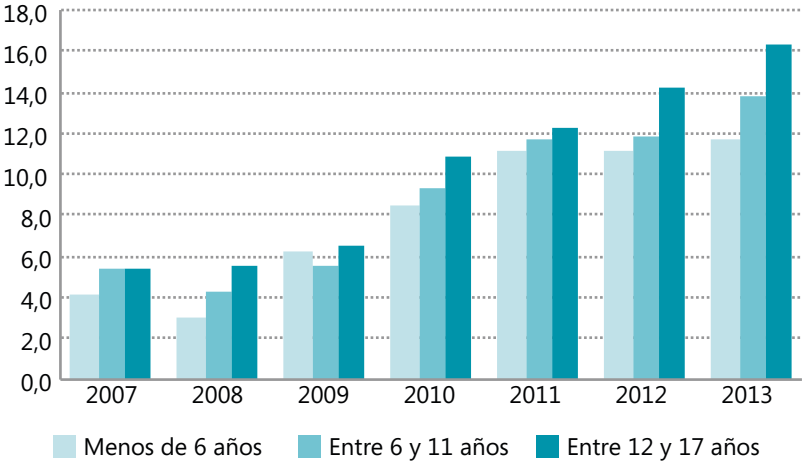
Fuente: INE.

Riesgo de pobreza infantil por grupos de edad, España (%)



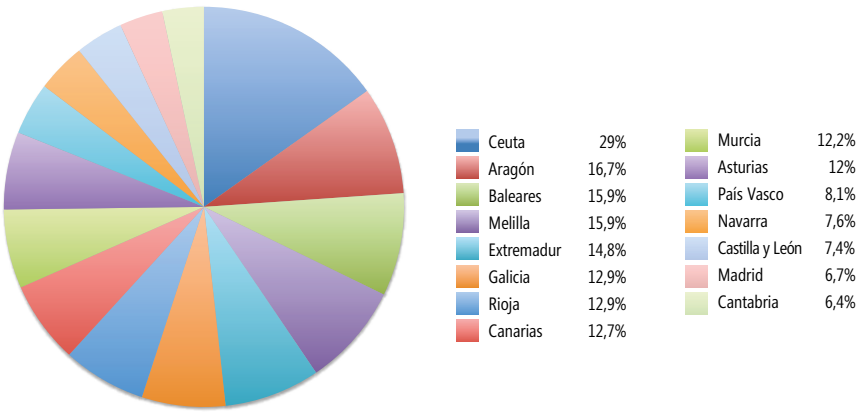
Fuente: Eurostat, 14-7-2014.

Población infantil que vive en hogares con baja intensidad laboral por grupos de edad, España (%)



Fuente: Eurostat, 4-6-2014.

Población infantil que vive en hogares con baja intensidad laboral por comunidades autónomas, 2012 (%)



Fuente: INE, 2012.

Eficacia de las transferencias sociales a la infancia en Europa, 2012

	Riesgo de pobreza después de las transferencias	Riesgo de pobreza antes de las transferencias	Eficacia de las transferencias
Noruega	8,3	28,4	70,8
Islandia	10	32,8	69,5
Finlandia	11,1	30,4	63,5
Irlanda	18	46,6	61,4
Reino Unido	18,5	45,3	59,2
Dinamarca	10,2	24,6	58,5
Austria	17,5	40,8	57,1
Suecia	14,6	32,6	55,2
Luxemburgo	22,6	47,3	52,2
Hungría	22,6	47,3	52,2
República Checa	13,9	28,8	51,7
Alemania	15,2	31,2	51,3
Eslovenia	13,5	27,6	51,1
Bélgica	16,7	33,3	49,8
Chipre	13,9	26,2	46,9
Lituania	20,8	38,8	46,4
Francia	19	35,3	46,2
Estonia	17	31,4	45,9
Holanda	13,2	24,4	45,9
Europa 28	20,7	36,6	43,4
Croacia	22,3	38,3	41,8
Polonia	21,5	36,2	40,6
Eslovaquia	21,9	36,1	39,3
Suiza	17,8	29,2	39
Malta	23,1	37,7	38,7
Letonia	24,4	39,5	38,2
Portugal	21,8	33	33,9
Bulgaria	28,2	40,5	30,4
Rumanía	34,6	49,1	29,5
Italia	26	35,1	25,9
España	29,9	38,6	22,5
Grecia	26,9	32,1	16,2

Fuente: Eurostat, 14-7-2014.

Bibliografía

Bauman, Z. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres.* Editorial Gedisa, 2000.

Calero, J. y Choi, A. (Instituto de Economía de Barcelona) "Exclusión social de los hogares con hijos. Incidencia de la crisis económica." En: Navarro, V. (Dir.) y Clua-Losada, Mònica (Codir.). *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia.* Observatorio Social de España. Ariel: 2012, Madrid.

Castel, R. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Paidós, 2002.

Comisión Europea. Recomendación *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas*. Comisión Europea, 2013.

Domínguez, M. y González, M. J. (UPF) "El impacto de la crisis en el bienestar social de la infancia en España." En: Navarro, V. (Dir.) y Clua-Losada, Mònica (Codir.). *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia.* Observatorio Social de España. Ariel: 2012, Madrid.

Dossier Catalunya Social. "Propostes del tercer sector." *Núm. 34. Nova pobresa i renda mínima d'inserció. Mayo 2014.* Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.

Educo. *La regresión de los derechos de la infancia.* Educo, septiembre 2013.

Educo. *Los derechos no se van de vacaciones. El bienestar de niñas y niños en verano.* Educo, mayo 2014.

Educo. *¡Es que no me lo habías preguntado antes! Lo que los niños dicen: la dimensión subjetiva del bienestar infantil.* Educo, febrero 2014.

Gaitán Muñoz, L. (2011): "El contexto y marco conceptual. El estado de Bienestar, las políticas públicas y los derechos de los niños." En Unicef-España (2011): *Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones.* Madrid. Unicef.

Laparra, M. et al. *Crisis y fractura social en Europea. Causas y efectos en España.* Obral Social la Caixa. Colección Estudios sociales núm. 35. 2012

Minujin, Alberto y Nandy, Shailen (ed). *Global childpoverty and well-being. Measurement, concepts, policy and action.* The Policy Press, Reino Unido: 2012.

Rodríguez Cabrero, Gregorio. *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Un informe de políticas nacionales.* Comisión Europea, 2014.

Sales, A. *El delito de ser pobre. Una gestión neoliberal de la marginalidad.* Colección Asaco, núm. 20. Icaria Editorial: 2014.

Sarasa, S. y Luppi, F. (UPF) "Crisis económica y pobreza infantil en algunos países de la Unión Europea." En: Navarro, V. (Dir.) y Clua-Losada, Mònica (Codir.). *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia.* Observatorio Social de España. Ariel: 2012, Madrid.

Síndic de Greuges de Cataluña. *Informe sobre la malnutrición infantil.* Julio 2013.

Educo, Septiembre del 2014
Investigación y redacción: Carla Pascual Roig
Edición: Gonzalo de Castro Lamela
Maquetación: Elena Martí

Para más información sobre los temas tratados en este documento, póngase en contacto:
estudios@educo.org