

ZOOM Económico

Propuestas de lucha contra la pobreza en los hogares con niños a través del sistema de impuestos y prestaciones sociales

Jesús Ruiz-Huerta y Luis Ayala

2016 / 08

Las claves

1. Las estadísticas disponibles ponen de manifiesto que la pobreza de los hogares con niños ha tendido a crecer en los países avanzados a lo largo de los últimos años. Esta tendencia ha sido especialmente intensa en España desde el comienzo de la crisis económica, provocando un efecto muy negativo sobre los niños afectados y condicionando sus posibilidades de mejora en el futuro. Los estudios estadísticos, por otro lado, parecen reflejar adecuadamente las carencias de todo tipo (también alimentario) que afectan a un número importante de niños en todo el país.
2. Las causas del deterioro de la situación de los hogares con niños en España tienen que ver con los problemas del mercado de trabajo, las altas tasas de paro y la precarización de muchos puestos de trabajo, que afectan especialmente a algunos colectivos como las familias monoparentales, los hogares con la mayor parte de sus activos en paro o los trabajadores emigrantes.
3. Las políticas para combatir la pobreza y la exclusión social de los hogares con niños en España presentan muchas deficiencias y lagunas y son manifiestamente mejorables, singularmente si las comparamos con las existentes en otros países europeos avanzados. Sin embargo, la importancia del problema exige que las propuestas de reforma se hagan de una manera amplia y transversal, teniendo en cuenta no solamente las prestaciones monetarias sino también los servicios públicos fundamentales, como la educación, la sanidad o el acceso a la vivienda.

1. Introducción

1. La multiplicación de estudios sobre la extensión, tendencias y determinantes de la pobreza en los hogares con niños en los países ricos, ha puesto de manifiesto la persistencia de tasas más elevadas en este colectivo que en el resto de la población. **La pobreza infantil no se limita al mundo menos desarrollado en términos económicos** donde, como es obvio, su gravedad es mayor, sino que cada vez afecta a un porcentaje mayor de niños en los países ricos, con importantes implicaciones sobre su bienestar futuro. En la realidad actual puede hablarse del crecimiento **de la vulnerabilidad de la infancia en las sociedades industrializadas**, con rasgos diferentes a los de etapas anteriores, y con implicaciones relevantes sobre el diseño y la eficacia de las políticas públicas. Los altos niveles de crecimiento económico registrados antes de la crisis no bastaron para reducir sustancialmente el riesgo social de este colectivo, y el prolongado deterioro de la situación económica aumentó considerablemente su insuficiencia de recursos.
2. **En la mayoría de los países europeos ha aumentado el riesgo de pobreza de los hogares con niños.** Ya antes del inicio de la caída de la actividad económica, según los datos de EUROSTAT la tasa de pobreza de los menores de 18 años en la UE-27 se acercaba al 20% del total (19,7% en 2007). Posteriormente, con el desarrollo de la crisis, el indicador ha aumentado, afectando a más de uno de cada cinco niños europeos. **Han crecido también las formas de pobreza más severa y las carencias materiales básicas** en estos hogares. España es uno de los países donde la pobreza entre los hogares con niños está más extendida, ya que un 28% del total de estos hogares tiene ingresos por debajo del umbral de pobreza. Tal cifra contrasta con la que había antes de la crisis, que ya era muy elevada, cercana al 21%.
3. La **persistencia de altas tasas de pobreza en los hogares con niños en España** es preocupante por diversas razones. Por un lado, la propia situación de pobreza y exclusión de los niños implica la vulneración de sus derechos básicos, que suelen ser objeto de especial protección en los países más desarrollados. Además, existe una evidencia muy sólida

de las desventajas que sufren en su vida adulta los niños que crecen en familias pobres. La circunstancia de **haber vivido en un hogar pobre se acaba reflejando en el largo plazo** en la calidad de los empleos de los niños afectados, en los niveles educativos alcanzados, en su futuro estado de salud y, en general, en diferentes dimensiones importantes de su situación en la sociedad. Tasas de pobreza elevadas y persistentes en el tiempo dan lugar también al deterioro de la situación familiar, ante la menor inversión de tiempo y recursos de los adultos en los niños, lo que inevitablemente conduce a un **menor capital social futuro**.

4. La pobreza y el bienestar de los hogares con niños se han convertido en **cuestiones cada vez más presentes en la agenda social de la mayoría de los países europeos**. Hay que recordar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible deberían condicionar las metas nacionales en este terreno. Como es bien conocido, el primero de tales objetivos es la reducción de la pobreza, mientras que el décimo se refiere a la disminución de la desigualdad. El grado de compromiso adoptado, sin embargo, varía considerablemente. Mientras que algunos países han definido objetivos explícitos de reducción de la pobreza infantil, comprometiendo para ello recursos concretos y reconduciendo el desarrollo de las políticas sociales hacia su consecución, otros no han pasado de las declaraciones de intenciones a la ejecución de reformas con capacidad suficiente para modificar la realidad actual. Como resultado, las comparaciones internacionales de las tasas de pobreza en los hogares con niños ofrecen **niveles muy diferentes**, en estrecha relación con el tipo de actuaciones dirigidas a garantizar el bienestar de los niños. En este contexto, la experiencia española tiene connotaciones propias. Pese a ser uno de los países del mundo desarrollado donde la incidencia de la pobreza en estos hogares es más elevada, **no se han diseñado programas específicos para rebajar su alcance** ni se le ha dado a la lucha contra la pobreza y la exclusión social de los niños un lugar preeminente entre las prioridades de la intervención pública.
5. **Los principales determinantes del mayor riesgo de pobreza** de los hogares con niños en el caso español son, sobre todo, **la dramática incidencia del desempleo en estos hogares**, una mayor presencia

de empleo de bajos salarios que en otros países europeos, la condición de inmigrante del hogar y una situación económica de muchas familias lastrada por niveles muy altos de endeudamiento. Pero, especialmente, hay que poner el énfasis en la **insuficiencia de la red de protección social**, con prestaciones familiares muy bajas, un reducido nivel de cobertura y un porcentaje elevado de situaciones de desprotección, lo que ayuda a entender los niveles tan altos de riesgo de pobreza entre las familias con hijos dependientes.

6. Dado el impacto social de la pobreza en los hogares con niños en el medio y largo plazo, **el desarrollo adecuado en España de políticas públicas a favor de la infancia que aseguren niveles de bienestar social suficientes es una necesidad urgente**. Son varias las posibilidades para articular estas políticas, partiendo de la adecuada combinación entre las reformas en el sistema de impuestos y de prestaciones monetarias y un desarrollo mucho más extenso de servicios de bienestar social adaptados a esta necesidad. La mayoría de países de la Unión Europea utilizan como eje de la protección de la infancia las prestaciones universales por hijo a cargo. Las instituciones europeas han tratado también de promover otros instrumentos ligados al mercado de trabajo. Los objetivos de la Estrategia Europea para el empleo subrayan la **necesidad de promover la igualdad de oportunidades** en los países de la Unión e incrementar la participación de padres y madres en el mercado de trabajo a través de mejoras en la conciliación de la vida laboral y familiar. Muchos países disponen también de otras formas de ayuda, como reducciones impositivas, prestaciones monetarias específicas o sistemas de cuidados infantiles de carácter público.

“

La vulnerabilidad económica de la infancia, (...) que (...) ya alcanzaba cotas altas en la etapa de bonanza económica, se ha hecho aún mayor con la crisis.

”

2. El aumento de la pobreza en los hogares con niños

1. La desigualdad en los hogares con niños ha aumentado

Las fuentes de datos que recogen información sobre diferentes dimensiones del bienestar de los hogares en España, sobre todo la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, coinciden en mostrar un retrato muy desfavorable de la situación de los hogares con niños y de la creciente insuficiencia de sus recursos para escapar del riesgo de pobreza. **La vulnerabilidad económica de la infancia**, medida a través de los ingresos del hogar que, como se ha dicho, ya alcanzaba cotas altas en la etapa de bonanza económica, se ha hecho aún mayor con la crisis. Algunos de los rasgos más representativos de la situación económica actual de los hogares con niños son los siguientes:

- **Los hogares con niños tienen ingresos más bajos**

Todos los grupos de edad menores de 18 años presentan un nivel de ingresos por debajo de la media de la población española, a diferencia de lo que sucede con los mayores de edad. Antes de la crisis, la renta de los hogares con niños era un 10% más baja que la de los mayores de edad. En 2013, era un 20% menor. Siendo esta situación común en todos los grupos de edad, resulta especialmente preocupante el caso de los adolescentes, que viven en hogares con ingresos relativos todavía más bajos.

- **Hay más hogares con niños en los grupos de renta baja**

La menor renta de los hogares con niños supone en sí misma una fuente de desigualdad en la sociedad española. Más preocupante, sin embargo, es la desproporción con la que se distribuyen los niños, de todos los grupos de edad, en los estratos de renta más bajos. El 27% de los menores de 18 años (más de uno de cada cuatro) está incluido dentro del 20% de la población española más pobre, mientras que sólo un 15% se incluye en el quintil más rico. La crisis ha agudizado esta sobrerrepresentación, a diferencia de lo sucedido en los hogares sin menores de edad.

- La desigualdad entre los hogares con niños es mayor y aumentó durante la crisis

Además de la disponibilidad de menores recursos económicos que tienen los hogares sin niños, uno de los datos más preocupantes de las tendencias de la situación de la infancia en España es el aumento de la desigualdad entre los hogares con niños. El índice de Gini, que es la medida de desigualdad más habitual, es mucho mayor en los hogares con niños (0,368) que en aquellos donde no hay menores de edad (0,332). Este indicador ha aumentado notablemente desde 2007 (0,323). Las diferencias se han ensanchado a raíz de los problemas de desempleo de los adultos del hogar en edad de trabajar y la caída general de la actividad económica y de las rentas. Los datos sobre las diferencias de renta entre los hogares más ricos y más pobres dentro de cada tipo de familia revelan la creciente estratificación económica en la infancia, mayor que en el resto de categorías. Especialmente reveladora es la distancia entre la renta mediana y la del 10% más pobre (tres veces mayor la primera) en los hogares con niños.

La gran desigualdad observada en los hogares con niños es una de las principales causas para explicar los altos niveles de desigualdad de la sociedad española. Estas diferencias, ya preocupantes por el riesgo de fragmentación social que suponían antes de la crisis, han aumentado con ésta, incrementándose la probabilidad de que terminen enquistándose en nuestra estructura social.

2. La pobreza en los hogares con niños era muy alta y ha seguido aumentando

Las medidas más habituales de pobreza monetaria, interpretada como la disponibilidad de ingresos por debajo del 60% de la renta mediana de la población, confirman una incidencia significativamente mayor en los hogares con niños. Los principales rasgos son los siguientes:

- La pobreza es mayor en los hogares con niños

La tasa de pobreza de los hogares con niños (27,3%) es muy superior a la de los hogares sin niños (16,4%). Dentro de los distintos grupos de menores, es especialmente alarmante la de los adolescentes (33,3%). La pobreza ya se había incrementado en los hogares con niños de forma lenta pero constante en los años noventa y en el período de crecimiento económico

“

Cuando se aplican umbrales más restrictivos en la medición de la pobreza, como el 40% de la mediana de la renta, (...) casi un 15% de los hogares con menores de 18 años estarían en situación de pobreza severa

”

anterior a la crisis, por lo que no puede decirse que éstos fueran los más beneficiados de la mejora de los indicadores macroeconómicos y de la creación de empleo que tuvo lugar hasta 2007. Con la crisis, la situación se ha deteriorado aún más, hasta llegar a una tasa sólo superada entre los países de la UE-28 por Rumanía, Grecia y Bulgaria. La tasa española es ocho puntos mayor que la de la UE-15 (19,4%).

- La pobreza se ha vuelto más severa y más intensa en los hogares con niños

El indicador más revelador de la vulnerabilidad de la infancia cuando se emplean indicadores monetarios es el crecimiento de las formas más severas de pobreza. Cuando se aplican umbrales más restrictivos en la medición de la pobreza, como el 40% de la mediana de la renta, la situación es aún más adversa para los hogares con niños. Utilizando este umbral, casi un 15% de los hogares con menores de 18 años estarían en situación de pobreza severa, lo que supone más del doble de los hogares sin niños. La tasa aumentó, además, notablemente durante la crisis, pasando de un 8,7% en 2007 al 14,6% en 2013. Los indicadores de intensidad de la pobreza, que miden la distancia entre las rentas de los hogares pobres y el umbral de pobreza, reflejan también tanto la situación adversa de estas familias como su agravamiento en el tiempo: la pobreza no sólo es más extensa y severa en los hogares con niños sino que también es más intensa y los tres problemas aumentaron con la crisis.

- Hay colectivos especialmente vulnerables

El riesgo de pobreza se distribuye de forma desigual en los distintos tipos de hogares con niños. La incidencia de la pobreza es mayor en los monoparentales, los inmigrantes y en las familias con mayor número de hijos. La crisis agravó este perfil, que tuvo un impacto especialmente acusado en las familias numerosas, siendo las monoparentales menos sensibles a los cambios de ciclo económico. La destrucción de empleo hizo que en un número creciente de hogares las rentas salariales fueran cada vez más insuficientes para atender las cargas familiares.

- El crecimiento económico y la creación de empleo no bastan para reducir drásticamente la pobreza infantil

Los aumentos de la desigualdad y la pobreza en la crisis no puede consi-

derarse sólo un resultado del cambio de ciclo económico. El modelo de distribución de recursos de las dos últimas décadas no ha cambiado sustancialmente. Se trata de un modelo de alta vulnerabilidad de un segmento importante de la población española, con una acusada inestabilidad en las rentas de los hogares y una capacidad redistributiva limitada, que provoca que en épocas de bonanza no se reduzca sustancialmente la desigualdad y que, por el contrario, ésta aumente en períodos recesivos. Este modelo produce altos niveles de pobreza y la resistencia a la baja de ésta en períodos expansivos, como en el de crecimiento anterior a la crisis, a pesar del alto nivel de empleo creado, junto a drásticos aumentos de la pobreza en las recesiones, como en la reciente, en la que se han alcanzado niveles desconocidos desde hacía décadas, especialmente en las formas de pobreza más severa. El veloz crecimiento de la incidencia y la intensidad de la pobreza en los hogares con niños cuestionan tanto el tipo de protección social con el que España se enfrentó a la crisis, muy por debajo de las posibilidades que ofrecía nuestro nivel de riqueza, como la viabilidad de que ambas realidades puedan reducirse solamente con mayores tasas de crecimiento económico. La experiencia de recesiones anteriores muestra que sin una alta inversión en recursos sociales, los aumentos de la pobreza que suceden a los cambios de ciclo, lejos de ser transitorios, pueden convertirse en estructurales.

3. La limitada cobertura de las necesidades de los hogares con niños mediante las políticas públicas

1. La anómala evolución de las políticas familiares en España

El peso de las políticas familiares en el total de las políticas públicas en España ha sido tradicionalmente muy bajo en el contexto internacional y antes de la crisis no suponía ni la mitad de los recursos que dedicaban otros países de la Eurozona. Son muchas las diferencias existentes con otros países, debiendo mencionarse sobre todo, la menor cuantía de los recursos invertidos y la reducción de la protección en los últimos años.

“
 El gasto en protección social dedicado a familia e hijos en España es muy bajo en comparación con el de los países de nuestro entorno (...) casi un cuarenta por ciento por debajo del promedio de la UE-28.
 ”

- Las políticas de ajuste a la crisis agudizaron la desprotección de los hogares con niños

Desde 2008 hasta la actualidad, la falta de crecimiento económico, o incluso la menor producción, y la caída de recaudación llevaron a los distintos gobiernos, central y autonómicos, a la búsqueda de alternativas de consolidación fiscal que implicaron una disminución de la cobertura ofrecida a los hogares con niños desde el sistema de impuestos y prestaciones. Antes del inicio de la crisis, se crearon algunas prestaciones familiares nuevas y se ampliaron las cuantías y la cobertura de otras ya existentes. Se amplió también la cobertura de la Seguridad Social por maternidad y se extendió el periodo de permiso de paternidad financiado por la Seguridad Social. Algunas Comunidades Autónomas desarrollaron también sus propias políticas de prestaciones familiares. Desde finales de 2009 y, sobre todo, a partir de 2010, tanto el gobierno central como los gobiernos autonómicos comenzaron a introducir medidas de contención del déficit público. Varias Comunidades Autónomas limitaron, reformaron o cancelaron algunas de sus prestaciones familiares. Durante varios años se ha mantenido congelado el crecimiento del indicador básico para la determinación de muchas prestaciones sociales y se han reducido las prestaciones por hijo a cargo, además de eliminar la prestación universal por nacimiento.

- El gasto en protección familiar es muy inferior al de los países de nuestro entorno

El gasto en protección social dedicado a familia e hijos en España es muy bajo en comparación con el de los países de nuestro entorno. Este gasto suponía en 2013 un 1,3% del PIB español. Esa relación queda casi un cuarenta por ciento por debajo del promedio de la UE-28, es casi la mitad de lo que gasta Francia, un cuarenta por ciento de lo que gasta Alemania y apenas un tercio de lo que, en términos relativos, invierte Dinamarca.

En términos del peso sobre el total de las políticas dedicadas a la protección social en nuestro país, el gasto en familia e hijos supone un porcentaje pequeño. En 2001 las políticas familiares suponían menos del 5% del gasto social total, muy lejos de la media de los países de la eurozona. Su peso aumentó significativamente hasta 2009, llegando al 6,3%. Posteriormente, muchas de las reformas de las prestaciones se frenaron o revirtieron y las prestaciones autonómicas fueron recortadas o suprimidas, lo que supuso

una fuerte caída del peso del gasto en esta función, significativamente superior a la sufrida por la mayoría de los países de la UE.

2. La contribución de las políticas familiares a la reducción de la pobreza infantil es muy limitada

Entre todos los componentes del sistema de impuestos y prestaciones, la política con mayor peso económico es la correspondiente a las desgravaciones fiscales por hijo, más que las propias prestaciones monetarias. Deben incluirse aquí las reducciones en la base del impuesto sobre la renta y las deducciones en la cuota por diferentes circunstancias familiares de las CC.AA, muy dispares y con un peso económico relativamente pequeño. Dado que una parte importante de los hogares que se sitúan por debajo del umbral de pobreza están exentos del pago del IRPF, no cabe esperar que los mínimos familiares o las desgravaciones fiscales tengan un efecto relevante en la reducción de la pobreza. Algunos de los rasgos del impacto del sistema de impuestos y prestaciones sobre la pobreza en los hogares con niños son los siguientes:

- Los ingresos de los hogares con niños son muy dependientes del mercado de trabajo

Las rentas de mercado (salarios, rentas mixtas y rentas de la propiedad) constituyen la fuente principal de ingresos de los hogares españoles (más de un 80 por ciento de su renta disponible). El segundo lugar lo ocupan las pensiones contributivas, que aportan alrededor de otro 20 por ciento más, mientras que las otras prestaciones sociales contribuyen a un 7 por ciento de los ingresos. Hay que recordar que tanto las cotizaciones sociales como el impuesto sobre la renta reducen la renta disponible, lo que explica la diferencia de porcentajes anteriores. La crisis económica tuvo efectos importantes sobre esta estructura de ingresos, con una fuerte caída del peso de las rentas de mercado y un significativo aumento de las prestaciones monetarias. Las primeras han sido mucho más importantes en los hogares con niños (más de treinta puntos respecto a los hogares sin niños), tanto antes como durante la crisis. Esta sensibilidad a los cambios de ciclo económico es una de las razones del agravamiento de la pobreza en estos hogares en la crisis.

- El sistema de prestaciones resulta poco efectivo en la reducción de la pobreza infantil

Las políticas que más contribuyen a reducir la pobreza de los hogares con niños son las prestaciones sociales en general, que la reducen en más de un 20 por ciento, a diferencia de los hogares sin niños, donde tienen un impacto mayor las prestaciones contributivas. Dentro de las primeras, aquellas sin condición de renta o universales juegan el papel más importante. En contraste, el papel del impuesto sobre la renta es muy limitado, lo que apunta a que las reducciones por hijo en la base imponible del mismo y las deducciones de la cuota afectan poco a los hogares pobres con niños, mientras que las cotizaciones sociales parecen tener un efecto levemente regresivo.

No obstante, el sistema de prestaciones no sólo es poco efectivo para reducir la extensión de la pobreza en los hogares con niños sino también para rebajar su intensidad. Especialmente relevante es el hecho de que las prestaciones sujetas a que los beneficiarios tengan una renta inferior a un determinado baremo, dada su limitada cuantía, no son las que más contribuyen a reducir la pobreza severa en los hogares con niños.

- Las prestaciones sociales reducen la pobreza en los hogares con niños mucho menos que en la UE

El efecto reductor de la pobreza infantil a través de las prestaciones monetarias en España es significativamente menor que el que consiguen los países de la UE-27. Mientras que estas prestaciones reducen la pobreza de los hogares niños un 45 por ciento en el promedio de la UE-27, en España lo hacen tan sólo un 30 por ciento. Tal dato contrasta con el de países representativos de sistemas de bienestar muy diferentes, como Suecia, Reino Unido y Alemania (reducciones de un 72, 57 y 54%, respectivamente). Estas diferencias son, por el contrario, mucho menos perceptibles en el caso de los hogares sin hijos.

- Las minoraciones en el ámbito del impuesto sobre la renta dirigidas a ajustar el pago del mismo en función de las necesidades del hogar tienen un efecto muy limitado sobre la pobreza en los hogares con niños

Según la ley del impuesto, los mínimos personales y familiares solo podrán aplicarlos en declaración conjunta los matrimonios legalmente casados,

aunque en ausencia de matrimonio, las cantidades por niños se prorratearán entre los padres y, en el caso de las familias monoparentales, se pueden aplicar los mínimos al poderse constituir un hogar con el adulto y el niño o niños que vivan en el domicilio familiar. En la declaración de 2014, por ejemplo, los mínimos por hijos eran, de 1.836 euros para el primer hijo, 2.040 para el segundo, 3.672 para el tercero y 4.182 para el cuarto. La ley establece también un mínimo para los menores de 3 años de 2.244 euros.

La deducción por madre trabajadora con hijos a cargo menores de 3 años también se contempla en la declaración del impuesto. La cuantía se eleva a 1.200 euros (Artículo 81 Ley IRPF). Este dinero sí está sometido a tributación. La ayuda se puede solicitar por anticipado. Además, la reciente reforma del impuesto ha incorporado una deducción por familia numerosa de 1.200 euros y de 2.400 en caso de familias de categoría especial; así mismo, se incluye una deducción de 1.200 euros para las familias monoparentales con dos o más niños y otra deducción de 1.200 euros para descendientes con discapacidad.

Pero por otra parte, están exonerados de la declaración del impuesto quienes tengan ingresos inferiores a 22.000 euros, por lo que quienes se encuentran en situación de pobreza no suelen poder acogerse a estos beneficios.

Las comunidades autónomas, adicionalmente, han introducido diversos tipos de deducciones a favor de la maternidad y la adopción (la práctica totalidad de las comunidades, con variaciones), las familias numerosas (Asturias, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla León y Galicia), las familias monoparentales (Asturias y Murcia), acogimiento y cuidado de niños, o gastos de escolaridad y guardería. En su mayoría, las deducciones se limitan en función de los ingresos de los padres. De nuevo hay que decir que solo quienes hacen la declaración del impuesto pueden beneficiarse de estas deducciones, lo que limita su capacidad para afrontar las necesidades asociadas a la pobreza infantil.

4. Posibles reformas en el sistema de prestaciones e impuestos para reducir la pobreza en los hogares con niños

1. España no puede estar tan lejos de la UE en la lucha contra la pobreza en los hogares con niños

La amplia extensión de la pobreza infantil en España y la limitada eficacia en su reducción del sistema de impuestos y prestaciones sociales no son dos realidades desconectadas. La inversión de recursos públicos en prestaciones que contribuyan a mejorar la situación económica de los hogares con niños es mucho más moderada que en otros países europeos, lo que explica su limitado impacto en los indicadores de pobreza y desigualdad. Algunos de los rasgos diferenciales de las prestaciones familiares en España son los siguientes:

- España es uno de los pocos países de la UE sin prestaciones universales por hijo

El modelo más común en Europa es el de prestaciones universales, normalmente financiadas con impuestos generales. De los veintisiete países de la Unión Europea sólo seis no cuentan con un sistema universal de prestaciones por hijo. Se trata de los cuatro países del Sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal), Lituania y Rumanía. Estos seis países se encuentran entre los diez que tienen mayores tasas de pobreza de los hogares con niños.

- Las cuantías de las prestaciones por hijo son muy bajas

De todas las características de las prestaciones familiares en el contexto comparado, destaca como principal singularidad española la escasa entidad de las cantidades entregadas. La relación entre las cuantías y la renta media del conjunto de hogares es la más baja de los 27 países de la Unión Europea después de Grecia. En Portugal, Polonia o Rumanía, los valores duplican los españoles, en casi todos los países nórdicos y en el Benelux la relación es más del triple y en Alemania, Hungría y Eslovenia es casi cinco veces superior. Un nivel tan bajo de prestaciones, además sujeto a la condicionalidad, es, sin duda alguna, anómalo en el contexto de la Unión

Europea, tanto por una cuantía tan reducida como por corresponder a uno de los países con mayor capacidad económica.

2. Líneas estratégicas de una reforma del sistema de impuestos y prestaciones monetarias para reducir la pobreza en los hogares con niños

A partir de las deficiencias señaladas las posibles reformas que podrían contribuir a una mayor reducción de las situaciones de vulnerabilidad de los hogares con niños son múltiples. La primera vertiente de estas reformas tiene que ser, sin duda, una ampliación del sistema de prestaciones monetarias, tanto en términos de cobertura como de generosidad. Esta opción debe apoyarse, además, en reformas generales del sistema de garantía de ingresos y en la introducción de mecanismos de ayuda a través de los instrumentos fiscales. Parece imprescindible también una ampliación de algunos servicios básicos de bienestar social. Entre otras posibles estrategias las más inmediatas deberían ser:

- Puesta en marcha de un sistema de prestaciones universales por hijo

La excepcionalidad española en el contexto europeo respecto a los instrumentos elegidos para dar protección a la familia constituye un freno para la reducción de la pobreza infantil. Es necesario un pacto político que posibilite el diseño de un sistema universal de protección a las familias con hijos. Éste podría construirse tanto con carácter progresivo como con cuantías iguales por cada menor de edad. La opción de la universalidad permitiría no sólo ampliar la cobertura de la insuficiencia de ingresos de los hogares con hijos sino también integrar en el sistema a los hogares con rentas medias. Esta reforma estaría, además, en línea con las recomendaciones del Consejo Europeo y la Comisión respecto del diseño de políticas para reducir la tasa de pobreza.

- Aumento de la cuantía de la prestación no contributiva por hijo a cargo

La cuantía actual de la prestación no contributiva por hijo a cargo es muy baja, tanto en comparación con otros países como respecto al umbral de pobreza. Se pagan 291 euros anuales (24,25 euros mensuales), cuando los ingresos del beneficiario no rebasan el límite establecido de 11.548 euros

anuales. Parece razonable incrementar la prestación al menos a 100 euros mensuales para todos los hogares con hijos dependientes entre 0 y 17 años que tengan rentas inferiores al umbral fijado. Tal cantidad todavía queda lejos de los niveles de la prestación en algunos países nórdicos, seguirá por debajo de la francesa y ligeramente por encima de la italiana. Junto al aumento de las cuantías parece urgente también elevar el baremo para recibir la prestación.

- Reducción de la fragmentación y aumento de la cobertura del sistema de garantía de ingresos

Las medidas anteriores se refieren al ámbito directo de las prestaciones específicamente dirigidas a los hogares con niños. Aunque el refuerzo de estas prestaciones es imprescindible para reducir la pobreza infantil, en ésta influyen decisivamente, además, el resto de transferencias de las que pueden beneficiarse estos hogares. En este sentido, resulta urgente una reforma integral del sistema de garantía de ingresos en España. La prolongación de la crisis ha puesto de manifiesto las insuficiencias del sistema actual, que arrastra desde hace años serios problemas de fragmentación e inequidad, y que destaca en el contexto comparado por carecer de una última red de seguridad económica homogénea por territorios o tipos de hogar. Estas lagunas limitan significativamente la capacidad redistributiva del sistema, que ya era muy limitada antes del inicio de la recesión. Las deficiencias del sistema de garantía de ingresos exigen reformas de gran alcance. Los instrumentos diseñados en la crisis para paliar temporalmente las situaciones más graves de insuficiencia de ingresos de los desempleados fueron soluciones transitorias para problemas estructurales, presentes en el diseño de la protección social desde hace muchos años.

- Mejora de los incentivos laborales y de las rentas de los trabajadores con salarios bajos

Una de las mayores lagunas en el sistema de protección social es la práctica ausencia de instrumentos destinados a reducir la insuficiencia de ingresos de los trabajadores con salarios bajos. Cuando este problema coincide con la presencia de hijos dependientes el riesgo de pobreza aumenta notablemente. Tal fenómeno, creciente en España, exige la búsqueda de nuevos instrumentos de protección que, sin desincentivar la participación

laboral, contribuyan al sostenimiento de las rentas en esos hogares con bajas remuneraciones. Varios países han desarrollado en los últimos años diferentes fórmulas de subsidios salariales a través del impuesto personal sobre la renta. En algunos casos se han desarrollado como deducciones en la cuota del impuesto sobre la renta, por su mayor facilidad para la gestión, mientras que en otros países se incorporan directamente como complementos de los salarios mensuales. Otra posibilidad es una combinación de las dos anteriores. Su desarrollo en España podría tener un mayor impacto tanto en términos redistributivos como de eficiencia que algunas de las deducciones actuales. Su eficacia dependerá de un diseño adecuado para afectar a los colectivos con menor cualificación y salarios y de cómo se complementa con las otras reformas del sistema de prestaciones e impuestos.

- Encaje de estas reformas dentro de un programa transversal más amplio de reducción de la pobreza en los hogares con niños

Buena parte de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en los hogares con niños se juega en el ámbito de los servicios básicos de bienestar social. Sin el refuerzo tanto de los programas educativos focalizados en los colectivos con desventajas como los de acceso universal, como es la educación de 0 a 3 años (factor básico para hacer efectiva la igualdad de oportunidades y la conciliación de la vida laboral y familiar), será muy difícil avanzar en la igualdad de oportunidades y contener la transmisión intergeneracional de la desigualdad. En muchos casos, el problema de estos servicios no es tanto que no existan sino cómo están diseñados. Es necesaria una revisión profunda de las políticas, que vayan más allá de los elementos incluidos hasta ahora en el Plan Nacional de Reformas y, sobre todo, que cuenten con una dotación suficiente. Se trataría de garantizar la accesibilidad y la “asequibilidad”, especialmente a las personas sin empleo y/o pocos recursos, cuando se refieren a servicios muy importantes para los niños y niñas afectados.

Por un lado, es imprescindible trazar una línea roja, acordada por las diferentes fuerzas políticas, que preserve estos gastos, junto a otros sanitarios y los de otras políticas sociales, de posibles recortes futuros. Junto a ello, es imprescindible que las administraciones implicadas no sólo recuperen sino que amplíen los niveles de las becas educativas, de libros

y de comedor anteriores a la crisis. Dada la magnitud del problema de la pobreza en los hogares con niños resulta necesario un plan integral de acciones transversales. En esta línea, parece necesario también el refuerzo del *Observatorio de la Infancia*, dotándole de una mayor capacidad para fomentar estudios que faciliten el conocimiento de la realidad, la monitorización de los problemas descritos y el análisis riguroso de las propuestas de reforma.

Entre las diferentes políticas que deberían reformarse para que las más específicas del sistema de impuestos y prestaciones tengan impacto suficiente destacan, sobre todo, las políticas de vivienda. La evidencia que distintas organizaciones sociales ofrecen sobre los problemas de los hogares con niños en la crisis, muestra que las dificultades para mantener aquélla están en la raíz de algunas de las consecuencias más duras de la crisis, como los problemas de alimentación inadecuada en algunas familias. Las familias han tratado de proteger las viviendas, como su último activo, incluso antes que atender a las necesidades alimentarias de sus integrantes, incluidos los niños, apostando por el abuso de la llamada "comida-basura". La legislación tiene que recoger esta necesidad de un modo mucho más garantista de los derechos básicos, estableciendo canales y ayudas para la cobertura de los costes de la vivienda.

En segundo lugar, la desigualdad creciente en las rentas de los hogares obliga a pensar en desigualdades también en el sistema educativo, dada la conexión entre ambos procesos. Dentro de este ámbito, parece imprescindible un nuevo plan de estímulo del éxito educativo y lucha contra el fracaso escolar. De la reducción de este problema en los últimos años debe descontarse el componente vinculado al ciclo económico y a la falta de oportunidades laborales para los más jóvenes, que ha retenido a un número elevado de adolescentes dentro del sistema educativo. Como línea transversal de cualquier política de estas dimensiones resulta necesario concentrar las actuaciones en los colectivos con menor nivel educativo. Prevenir la extensión del fracaso escolar limitaría los problemas observables para la población con menor formación en el mercado laboral, en la escala de rentas e, incluso, en el ámbito sanitario. Hay que revisar también las políticas educativas que no aumentan la igualdad de oportunidades. La jornada intensiva en los centros educativos, a pesar

de su extenso apoyo y defensa, bajo el argumento de que es la mejor solución para los niños, puede ser un ejemplo de una política creadora de mayores desigualdades. Por otro lado, parece que están perdiendo peso las actividades de apoyo al sector educativo desde fuera del sector formal, sin que haya una preocupación expresa de los gestores públicos para reforzar esta vía educativa. Dentro de este ámbito, la política educativa debe hacer frente además al creciente problema de segregación territorial de los hogares con niños.

En tercer lugar, existe un riesgo creciente de “asistencializar” las políticas públicas bajo el “paraguas” genérico del problema de la pobreza infantil. Más que sobre la pobreza infantil como concepto y objetivo, las políticas públicas deben tratar de reducir los problemas de equipamiento y de insuficiencia de ingresos de los hogares con niños. Estos proceden de ámbitos que van más allá de la propia condición de la infancia, como las dificultades de acceso al mercado de trabajo o la extensión del empleo de bajos salarios. Las políticas focalizadas que parten de la idea de la infancia como categoría compartimentada pueden resultar estigmatizantes y poco eficaces en la reducción general de la desigualdad y la pobreza, aunque deba reconocerse que una combinación adecuada de políticas generales y focalizadas, como defienden distintas instituciones, es seguramente, la solución más adecuada. El problema en España es que no se han llevado a cabo políticas focalizadas rigurosas, ni se han considerado a los niños, ni como individuos particulares y sujetos de derechos especiales, ni como miembros particulares de los hogares en el campo de las políticas generales.

- Establecimiento de mecanismos de prevención de situaciones de urgencia alimentaria

Una de las razones de que la pobreza en los hogares con niños haya pasado a formar parte de la agenda política es la visibilidad de algunas situaciones de emergencia social en los momentos más álgidos de la crisis. Los medios de comunicación hicieron llegar a la opinión pública los datos de algunas organizaciones del tercer sector de acción social, que alertaban sobre el aumento de la pobreza severa en estos hogares y de la demanda creciente de servicios relacionados con la cobertura de necesidades básicas, como la alimentación de los niños y la negativa, por

parte de algunos centros, de mantener abiertos los comedores escolares en períodos vacacionales. A estos problemas reales, sin embargo, se respondió con un agitado cruce de acusaciones entre las fuerzas políticas y algunas entidades sociales, que, lejos de impulsar la búsqueda de consenso, tanto sobre el adecuado diagnóstico de la magnitud del problema como de la posible articulación de medidas para darle respuesta, provocó un goteo de medidas poco afinadas, decididas en la mayoría de los casos de forma unilateral por las administraciones correspondientes. Una parte importante de la nueva oferta de servicios se encontró, sin embargo, sin demanda suficiente, mientras que algunas necesidades emergentes quedaron sin cubrir, lo que puso en evidencia un claro problema de ineficiencia en la asignación de recursos.

Un diagnóstico impreciso de los problemas de malnutrición, sumado a la imprecisión en los términos empleados, sin diferenciar entre desnutrición, malnutrición o inadecuada alimentación, dominado además por un baile de cifras poco precisas y la sucesión de actuaciones precipitadas, contribuyó a desviar el foco de atención del corazón del problema, que es la falta de empleo de los padres y la insuficiencia de sus ingresos. La realidad es que las estrategias de supervivencia de las familias más golpeadas por la crisis han tenido como objetivo esencial poder conservar la vivienda, como último y principal recurso, lo que en algunos casos ha dificultado el mantenimiento de niveles nutricionales básicos. Es, por tanto, en los problemas de empleo/subempleo y en las dificultades para hacer frente a las cargas de la vivienda donde se sitúa, como se señaló, la raíz principal de los problemas que son más fáciles de visualizar.

Actuar sobre la razón última del problema no significa, sin embargo, que no se deba instrumentar un mecanismo de protección que dé respuesta a la posible emergencia de situaciones como las que acontecieron en algunas zonas en 2014 y 2015. La apertura de los comedores escolares en horario de vacaciones, aunque pueda justificarse en algunos casos extremos, no puede entenderse como una respuesta integral, además de que puede estigmatizar a los niños, atentando contra los principios de integración y normalización, y relegar a un plano secundario la opción más necesaria de garantizar a las familias una renta suficiente para posibilitar que los niños coman en sus casas con sus familias. Estos comedores sí tienen sentido

dentro de un plan más integral, en el que la apertura de centros escolares no implique sólo un recurso de alimentación sino que constituyan también un complemento de actividades educativas que potencian las capacidades de los menores y su socialización.

El debate sobre esta problemática ha sacado también a la luz dos problemas, sobre los que deberían actuar las administraciones públicas. En primer lugar, en muchas zonas se han producido conflictos como consecuencia de los recortes en las becas de comedor en los años de la crisis. Recuperar y aumentar sus niveles parece una línea roja en la estrategia de contención de la pobreza en los hogares con niños. En segundo lugar, las diferencias en los precios de los comedores escolares y en las ayudas que dan las comunidades autónomas son muy grandes. Parece urgente una coordinación mucho mayor y una progresiva convergencia de las diferentes actuaciones, con un reparto de responsabilidades mejor definido y en el que parte de los servicios se definan adecuadamente dentro del Plan Concertado de Servicios Sociales, para no evitar la contradicciones y la dispersión de los esfuerzos.

ZOOM Económico

Zoom Económico, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, analiza con rigor y didáctica la realidad económica y financiera presente. La colección permite, a destacados investigadores y practicantes del mundo económico y financiero, iniciar un debate sobre el papel que ocupan, y deben de ocupar, la economía y las finanzas en el ámbito privado y público de la economía española, europea y mundial.

Elisa Díaz,
Directora del Laboratorio de Alternativas

Coordinación: **Marta Romero**

Autores:

Jesús Ruiz-Huerta, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos I y patrono de la Fundación Alternativas.

Luis Ayala, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos I y colaborador de la Fundación Alternativas.

Documentos publicados

2012/Nº 01. **¿Son incompatibles las reglas de equilibrio presupuestario del nuevo tratado europeo con el Estado del Bienestar?** **Raimon Baiges y Aleix Pons.**

2012/Nº 02. **Crisis del Área euro y de gobernanza en sus Estados miembros.** **Carlos Maravall.**

2012/Nº 03. **Una reforma, dos opiniones: la reforma del mercado laboral en España.**

1. Mercado de trabajo y reforma laboral, **por Pablo Gimeno Díaz de Atauri.**

2. Mercado de trabajo y reforma laboral, **por Antonio González González.**

2012/Nº 04. **Hacia un sector eléctrico sostenible.** **Juan Delgado.**

2012/Nº 05. **Crisis de deuda y calidad de las instituciones políticas ¿qué relación hay?.**
Sebastián M. Saiegh.

2012/Nº 06. **La crisis económica y su impacto en la economía real de los hogares.** **Olga Salido**

2013/Nº 07. **De la dación en pago a la ley de quiebra personal.** **Héctor Otero, Javier Anibarro y Sergio Puerto**