



# IFFD

INTERNATIONAL FEDERATION FOR FAMILY DEVELOPMENT

ES

Artistas, 2 · 2º - 28020 Madrid (España)

www.iffd.org

## IFFD PAPERS nº 33

PRODUCIDO POR



THE FAMILY WATCH  
www.thefamilywatch.org

### De la pobreza al bienestar ¿Qué políticas sirven para reducir la pobreza infantil? \*

1 de julio 2014

Para empezar, merece la pena plantearse –sobre todo, a la luz de los recientes esfuerzos para trasladar la medida del progreso social del crecimiento (PIB) y los ingresos (pobreza) al área del bienestar– si la reducción de la pobreza debe seguir siendo la prioridad para las familias de las economías desarrolladas del siglo XXI. ¿Qué hace que una familia sea feliz y productiva? ¿Hace falta medir la pobreza hoy en día, cuando podemos evaluar otros parámetros como el bienestar, el índice de felicidad y la estabilidad? Dicho con otras palabras, dada la incapacidad de muchos gobiernos para reducir la pobreza en las últimas décadas, ¿hemos llegado a un punto en el que el umbral de la pobreza, tal y como se calcula hoy, un nivel aceptable de ingresos en los países desarrollados?

Una cierta atención a la pobreza es aceptable porque es una medida del nivel de vida en familia importante y homologada en el ámbito internacional. Resulta útil para saber cómo les va a las familias en un momento dado, y por su homogeneidad en todas partes y en cualquier momento sirve para evaluar con detalle si las políticas de un determinado gobierno sirven para apoyar a las familias y sacar experiencia de lo que funciona para otros países.

Existe también abundante investigación que muestra la relación entre los resultados negativos para las familias y las situaciones de pobreza. Los datos de los países desarrollados suelen coincidir en que los niños de hogares pobres tienden a seguir siendo pobres cuando crecen, sufrir desempleo, tener niveles educativos inferiores y experimentar efectos negativos en la salud y mayor facilidad para incurrir en múltiples conductas de riesgo. La pobreza se relaciona con rupturas familiares, depresión parental (especialmente, materna), exclusión social y necesidad de acudir a servicios familiares de titularidad pública.

Sin embargo, hay que tener en cuenta los límites de esa evaluación del nivel de pobreza. En primer lugar, el umbral de pobreza relativa utilizado para medir el nivel de pobreza en los países desarrollados<sup>1</sup> divide a las familias en las categorías de 'pobres' y 'no pobres' por un simple dólar de diferencia. En segundo lugar, la pobreza aumenta la probabilidad de sufrir los efectos negativos mencionados más arriba, no las asegura: hay más factores que influyen. En tercer lugar, no se conoce con precisión en que gastan o comparten su dinero las familias que no son pobres, y cualquier gasto intrafamiliar limita el éxito asociado esas familias. En cuarto lugar, si aspiramos a la igualdad de oportunidades a lo largo de la vida –tanto durante como después de la infancia– y a familias que funcionen, las intervenciones deberían centrarse en las capacidades de formar una familia sólida y de resiliencia, más que en las diferencias de ingresos.

Más aún, hay muchas familias que viven en extrema pobreza y que no están incluidas en estadísticas transnacionales. Las familias indígenas, gitanas, sin techo, o aquellas en las que padres o hijos están institucionalizados no suelen estar incluidas en las encuestas de hogares, y suelen tener un especial riesgo de pobreza. Por ejemplo, los estudios actuales señalan que el riesgo de pobreza y carencias en familias gitanas en Europa puede ser de 4 a 6 veces superior que el de la población general (Frazier and Marlier, 2011).

¿Hemos alcanzado el punto en el que los niveles de pobreza en los países desarrollados son aceptables? ¿Cuál puede ser un nivel de erradicación de la pobreza infantil que se considere suficiente; una tasa inferior al 5% del 50% o 60% de la media de ingresos domésticos?<sup>2</sup> Un 5% aún significa que uno de cada 20 niños viven en la pobreza. Los datos más recientes indican que

\*Extracto del paper presentado para el Encuentro de Expertos Europeos (Bruselas, 6-8 junio 2012) por Dominic Richardson (OCDE).

Cfr. <http://www.thefamilywatch.org/act-egmb-es.php>

<sup>1</sup> 50% o 60% de la renta media equivalente por familia.

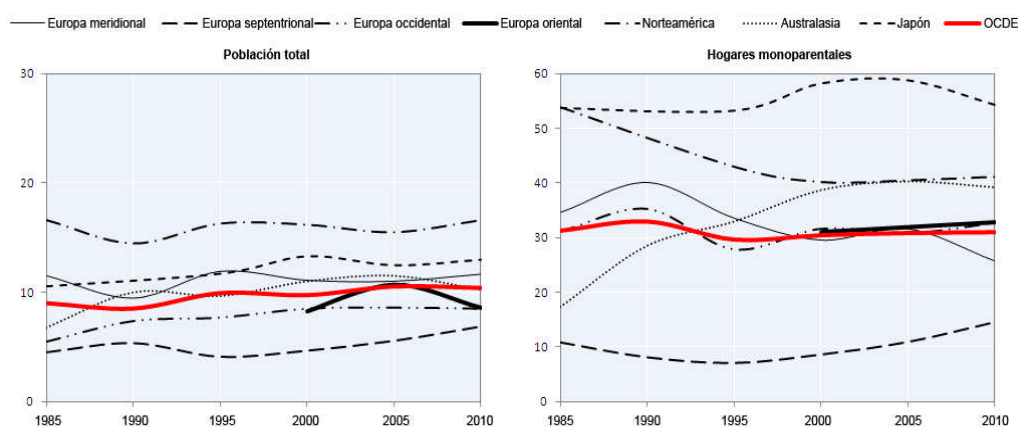
<sup>2</sup> El gobierno británico se fijó a finales de los 90 erradicar la pobreza infantil antes de 2020. Un informe de la Comisión Europea señala que 'erradicar' significa disminuir el nivel al inferior de toda Europa (cfr. EC, 2008: 120). En 2010, el país con inferior nivel de pobreza familiar era Noruega con 9, 2%, según Eurostat.

el nivel actual está en torno a uno de cada cinco en Europa (con un nivel del 60%); con el nivel fijado por la OCDE (50%), la proporción es de uno de cada ocho.

Aunque resulte inapropiado admitir que una familia viva en una situación de pobreza, a la luz de las limitaciones de cualquier sistema de medición la verdadera erradicación de la pobreza no significaría mucho si todo lo que consiguiera fuese dejar a las familias en las mismas condiciones, aunque superaran un valor arbitrario de nivel aceptable de ingresos (para algunas ideas sobre las limitaciones de la medida de la pobreza infantil, véase Richardson & Bradshaw, 2012). Por otra parte, muchos estarán de acuerdo en que medir la pobreza como lo hacemos está ligada a otros muchos parámetros en los países desarrollados y que admitir que 1/5 o 1/8 de los menores viven en situación de pobreza es demasiado.

La figura 1 muestra las tendencias de la tasa de pobreza en familias con hijos (izquierda) y en familias monoparentales (derecha). Con la excepción de Europa del Este y el conjunto de la OCDE, las tasas de pobreza han aumentado en ambos casos. La situación es más variada en las familias monoparentales, con los mayores aumentos en Australasia y Europa del Norte y mayor equilibrio en América del Norte y Europa del Sur. Hay que señalar, sin embargo, que en el caso de las familias monoparentales 1 de cada 3 vive en la pobreza en la OCDE (la tasa está en torno al 30%), y en todas las familias la media es de menos de una de cada diez.

**Figura 1: Tendencias en las tasas de pobreza en las regiones de la OCDE, 1985-2010**



Los datos se refieren a la media no ponderada en los países de la región para los que se dispone de datos. Las regiones están compuestas como sigue: Europa meridional incluye Grecia, Italia, Portugal y España; Europa septentrional incluye Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia; Europa Occidental incluye Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Suiza y el Reino Unido; Europa oriental incluye la República Checa, Estonia, Hungría y Polonia; Australasia incluye Australia y Nueva Zelanda.

Fuente: base de datos de la distribución de ingresos y pobreza de la OCDE ([www.oecd.org/els/social/inequality](http://www.oecd.org/els/social/inequality)).

La falta de ingresos mínimos sigue siendo un caballo de batalla en los países desarrollados del siglo XXI –a pesar de todos los esfuerzos que se han hecho para eliminarla– y lo seguirá siendo, incluso aunque se modifique la orientación política. El principal motivo es que la falta de ingresos mínimos reduce la eficacia del esfuerzo que suponen servicios públicos como la educación o la salud para mejorar las condiciones de las familias en las economías desarrolladas. Más aún, la capacidad y resiliencia supone tiempo, y para muchas familias ese tren puede pasar de largo, al tiempo que las futuras familias tienen tiempo para reconsiderar sus prioridades siempre que la reducción de la falta de ingresos siga siendo un objetivo social prioritario también para muchas familias actuales.

A nivel nacional, las comparaciones de nivel de gasto para políticas específicas de familia en países desarrollados se dividen en:

- Prestaciones monetarias, que incluyen prestaciones familiares, diseñadas para contribuir a los costes de criar a los hijos, que pueden variar según las edades, el tamaño de la familia y los ingresos (universales o respecto al promedio). En algunos países, existen tanto los beneficios familiares universales como las desgravaciones por trabajadores en la familia (o cualquier otra deducción por trabajo o ingresos). Bajas parentales, para ayudar a las familias a cuidar a los niños pequeños, incluyendo la materna, la paterna y otras prestaciones por cuidado (por ejemplo, los subsidios a la infancia) y que se abonan sobre la base de contribuciones sociales o de forma universal durante un número limitado de semanas o meses, o con más frecuencia sobre un porcentaje de los ingresos (a veces hasta un tope máximo). Las prestaciones por bajas parentales dependen a veces de chequeos médicos o ciertos requisitos de residencia. Los subsidios por nacimiento en uno o múltiples pagos –como sucede en Francia– pueden condicionarse también a chequeos médicos en torno a la fecha de nacimiento. Finalmente, otros subsidios monetarios se pueden hacer efectivos –al margen de los anteriores– orientados a las necesidades de determinados grupos, como las familias monoparentales o las que tienen hijos discapacitados (para el mantenimiento o la atención del hijo, viajes, alimentación, costes de alojamiento o gastos del hogar), y que pueden abonarse en una sola vez o de forma periódica.
- Desgravaciones o subsidios específicos para familias: se trata de formas relativamente nuevas de intervención en las familias para reducir la pobreza, que han ganado aceptación social desde el principio de los años 2000 en los países de la OCDE, a medida que también lo han hecho los planteamientos de reinserción laboral. Se abonan a familias trabajadoras

en forma de desgravaciones fiscales y a veces son de recepción íntegra, en el sentido de que cuando la cuota a pagar es menor que la desgravación se percibe un ingreso por la diferencia, en ocasiones –como en Japón– de forma parcial según la edad de los menores dependientes.

- Servicios en especie, incluyendo ayudas para guarderías y actividades extraescolares, de forma que resulten gratuitas o estén subsidiadas, con criterios de selección que dependen de la edad de los hijos, los ingresos familiares o la situación laboral de los padres. Otros beneficios en especie pueden incluir ayuda a domicilio o alojamiento, transporte, vacaciones o protección infantil. Todos ellos contribuyen a subvencionar los costes familiares y a combatir formas de carencia y exclusión, y en casos extremos facilita la vivienda o el realojamiento de familias o menores en riesgo de exclusión. Los servicios, a diferencia de las transferencias monetarias, tienen requisitos de capacidad y de tiempo (horario) y suelen reservarse a los niveles locales y municipales.

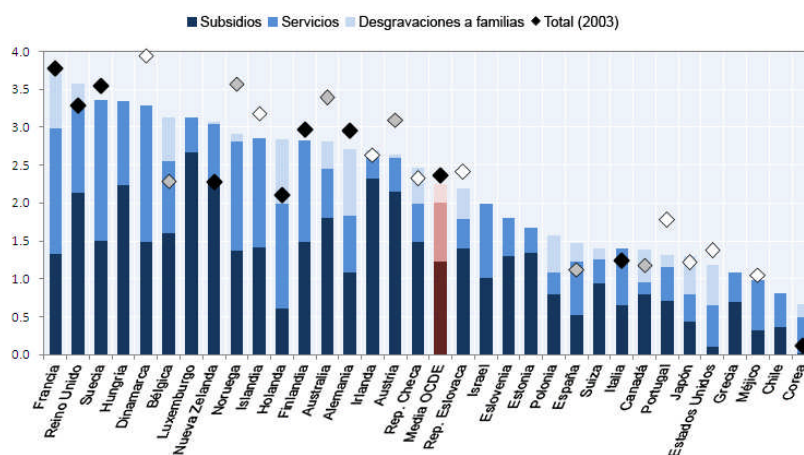
Otros beneficios que forman parte del conjunto de medidas anti-pobreza pero no son exclusivos de las familias con hijos incluyen pensiones, beneficios domésticos, asistencia social, subsidios de desempleo, así como desgravaciones y subsidios genéricos. En algunos casos, pueden añadir suplementos por hijos –variables según su número y edad– o estar sujetos a una evaluación de los recursos que pueden incluir o no los ingresos de los niños que forman parte de la familia. Las políticas activas de empleo para padres y jóvenes (a veces, con ciertos requisitos) pueden incluirse también aquí.

La inclusión de servicios como educación y salud en el conjunto de políticas de familia es también necesaria para revisar de forma adecuada el impacto de las anti-políticas en el contexto más amplio del bienestar público. En Japón, por ejemplo, el subsidio por nacimiento es necesario a veces para pagar los costes hospitalarios del parto, que no son gratuitos. En el Reino Unido, el horario escolar obligatorio termina una hora antes que en Francia, por lo que hay mayor demanda de actividades extraescolares (aunque en Francia el miércoles hay tiempo libre, y en el Reino Unido no). Más aún, si se añade la salud y la educación, los costes de las familias con hijos aumentan significativamente, sobre todo por lo que supone la educación pública (la media en la OCDE es de 3 dólares sobre 5 dedicados al sistema público de educación).

En ocasiones, las limitaciones presupuestarias o de lugar impiden que se cubran completamente las ayudas a la población prevista. Un nivel de cobertura por debajo de lo previsto puede restringir los efectos contra la pobreza de estos beneficios y hay que tenerlo en cuenta a la hora de evaluar el valor global de una política determinada. Las demandas de guardería pueden superar la oferta, por ejemplo, o los subsidios pueden hacerse efectivos en bloque, de forma que los que lo soliciten después pueden no recibirlos aunque cumplan los requisitos –aunque esto no es frecuente en los beneficios dirigidos a las familias y no en los que se pagan sobre contribuciones sociales. Incluso por error, estigma o falta de información, el nivel de implantación de estos beneficios puede no ser la prevista. Sin entrar en más detalles, todo esto se relaciona con la consideración de lo que contribuye a una buena política anti-pobreza, que no depende sólo de ‘cuánto’, ‘con qué frecuencia’, ‘cómo’ y ‘para quién’.

La interacción de las distintas políticas para reducir la pobreza también debe tenerse en cuenta. Las familias beneficiarias de una de ellas puede ser ‘incorporadas’ directamente a otra (en el Reino Unido, la recepción de ayudas para la vivienda supone estar también incluidos en las prestaciones familiares). A veces, la recepción de un subsidio puede ser considerada como criterio de evaluación para otro. Los resultados de estas interacciones pueden compararse utilizando estimaciones de pobreza antes y después de impuestos, o comparando salarios netos para un modelo de familia en los diferentes niveles de ingresos.

**Figura 2. Gasto público en prestaciones familiares monetarias, servicios y medidas fiscales, como % del PIB, 2003\* y 2007**



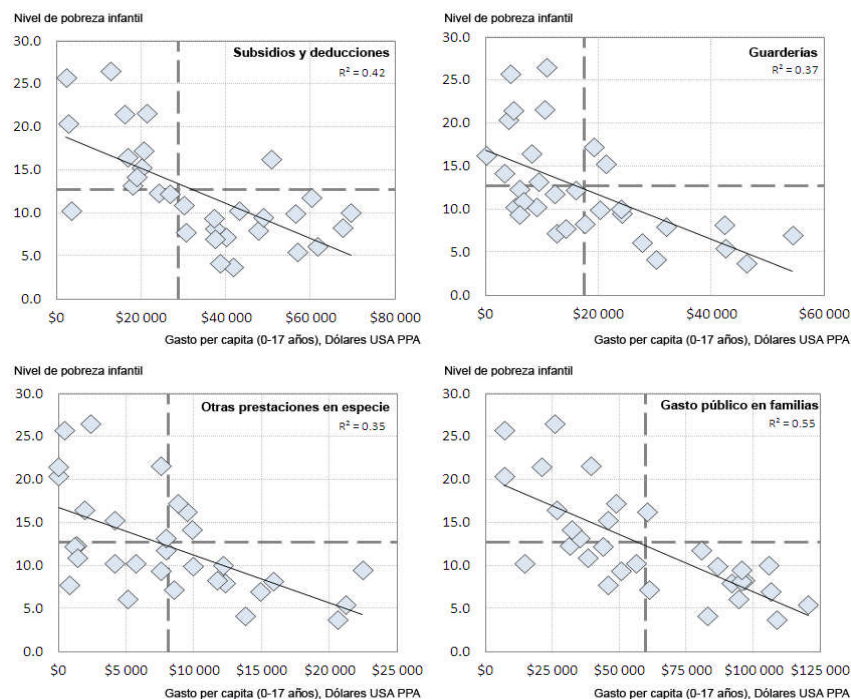
*Nota: \* Los rombos blancos son los mayores aumentos y menores disminuciones en el gasto en prestaciones monetarias de 2003 a 2007; los rombos negros son los mayores aumentos y menores disminuciones en servicios de 2003 a 2007; los rombos grises son los mayores aumentos y menores disminuciones en medidas fiscales de 2003 a 2007. Las prestaciones monetarias incluyen las desgravaciones familiares, las bajas maternas y paternas y otras. Los servicios incluyen las guarderías, las ayudas domésticas y otras prestaciones en especie. La ayuda pública contabilizada aquí solo incluye la dirigida exclusivamente a las familias (por ejemplo, prestaciones infantiles y desgravaciones, bajas parentales y guarderías). El gasto en otras áreas de políticas sociales tales como las ayudas para la sanidad y la vivienda también se dirigen a las familias, pero no exclusivamente, por lo que no se incluyen. Los datos de desgravaciones fiscales a familias no están disponibles para Chile, Estonia, Grecia, Hungría, Israel y Eslovenia. La cobertura del gasto en servicios a familias (incluidas las guarderías) puede ser limitado, ya que esos servicios con frecuencia corren a cargo –y quizá están financiados o co-financiados– por los gobiernos locales, lo que dificulta una visión precisa de la ayuda pública, especialmente –aunque no solo– en países con una estructura federal.*

Fuente: base de datos de gastos sociales de la OCDE ([www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)).

La figura 2 muestra el coste de políticas para familias con hijos en los países de la OCDE en 2003 y 2007 (en este último, diferenciado por tipo de gasto). Los países de la OCDE gastan una media de 2,3% del PIB en políticas de familia <sup>3</sup>, del que dos tercios se emplean para subsidios directos y desgravaciones. No existe consenso sobre los modelos de gastos en ambos extremos del rango de gastos; por ejemplo, Suecia gasta más del 3% del PIB en subsidios familiares, una cantidad semejante al Reino Unido y Francia, pero se centra más en los beneficios en especie, en lugar de en los subsidios o desgravaciones. Los que menos gastan, como EE UU, Grecia y Méjico, dedican sólo un 1% del PIB y lo hacen de formas distintas.

Hay más consenso sobre cómo evolucionar hacia el futuro. Los rombos muestran los gastos de 2003, y sus colores indican la graduación de lo que ha aumentado el gasto. Los países que menos gastan a la derecha del gráfico están experimentando con políticas de transferencia monetaria, mientras que los que más gastan experimentan con la evolución hacia políticas de servicios. Australia, Austria y Noruega han reducido sustancialmente sus gastos en políticas familiares, empezando por aminorar las desgravaciones. Nueva Zelanda, Holanda y Bélgica están ahora por encima de la media, los dos primeros han aumentado los servicios y el último las desgravaciones.

**Figura 3: Asociaciones entre tipos de gasto y riesgo de pobreza durante la infancia**



Fuente: OECD 2011.

La figura 3 muestra como el nivel bruto de inversión en familias ayuda a la reducción de las tasas de pobreza. Los mayores niveles de subsidios, guarderías y servicios en especie en dólares por niño se asocian a menores niveles de pobreza infantil. Las diferencias en esta relación se explican, en parte, por la naturaleza de los subsidios y, sobre todo, por cómo se calcula el nivel de pobreza. Por ejemplo, las transferencias monetarias afectan directamente a los ingresos evaluables en todas las familias, mientras que las familias con ingresos menores antes de esas transferencias no pueden liberar los ingresos disponibles para el acceso a esos servicios a los que, de otra manera, no tendrían acceso por falta de efectivo (guarderías, vivienda, etc.). Por ello, el impacto de estas medidas en la reducción de la pobreza no es directamente comparable –al menos, con cierta precisión–, por lo que se requiere una interpretación prudente de los resultados. <sup>4</sup>

© IFFD · International Organizations Department (int.relations@iffd.org).

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente los puntos de vista de la International Federation for Family Development, The Family Watch o cualquier otra institución, sino que son de exclusiva responsabilidad del autor. Se publica bajo una licencia Creative Commons de atribución no comercial 3.0 Unported.

<sup>3</sup> Para contextualizar estos datos, conviene añadir que la media de gastos en educación es aproximadamente el doble, y el gasto social total –incluidas las pensiones, asistencia social, etc.– es diez veces mayor (OECD, 2011).

<sup>4</sup> Habría que añadir que estas asociaciones no hacen referencia ni a las causas, ni al impacto a largo plazo de estas prestaciones en las tasas de pobreza, además de que no indican el nivel de impacto de este tipo de intervenciones en otras mediciones del nivel de vida, tales como la carencia o la percepción subjetiva de pobreza.