

Invertir en infancia para prevenir las desigualdades

Olga Cantó¹

Profesora titular de economía de la Universidad de Alcalá

En las últimas décadas, los países ricos han experimentado importantes cambios demográficos, laborales y socioeconómicos que han tenido como consecuencia un persistente aumento de la pobreza infantil. Estos altos niveles de pobreza y exclusión social en sociedades desarrolladas y ricas ilustran las carencias de bienestar de una parte importante de la población y, en el caso de la infancia, ofrecen una medida adelantada de la dimensión de lo que, cuando pasen treinta años, denominaremos desigualdad de oportunidades.

La literatura económica y sociológica es muy clara en este tema, y sabemos bien que los menores que crecen en familias pobres tienen una probabilidad mucho más alta que el resto de tener una posición social de desventaja cuando sean adultos. Recientemente, varios estudios para Europa han concluido que el nivel educativo de los padres y madres y la frecuencia con que sufrieron problemas económicos durante la adolescencia son las variables que más contribuyen a que la pobreza se herede. En definitiva, crecer en un hogar pobre aumenta las posibilidades de ser pobre también en la edad adulta. Si, además, esa pobreza es intensa y duradera, el entorno familiar se deteriora y los adultos dedican menos tiempo y recursos a los menores, lo que inevitablemente reducirá su futuro capital social. En consecuencia, la pobreza y la exclusión social persistente que sufran los niños y niñas de hoy (y las personas adultas de mañana) será uno de los determinantes clave en el progreso de nuestra sociedad en las próximas décadas.

Por supuesto, la incidencia de la pobreza infantil en un territorio y sus cambios a lo largo del tiempo no son sino el resultado de la compleja interacción entre distintos factores económicos y demográficos junto con varios elementos relacionados con las características de la intervención pública. Entre estos últimos, desempeñan un papel clave las políticas relacionadas con la educación pública y el diseño y la intensidad protectora de las políticas de transferencias monetarias, tanto las centradas en las familias como las de carácter general. Sin ninguna duda, el extraordinario aumento del desempleo, especialmente entre los y las jóvenes en edad de tener descendencia, y el crecimiento de la desigualdad de rentas son las principales consecuencias sociales del cambio de ciclo económico desde la Gran Recesión. Si a ello unimos la alta prevalencia del empleo con bajos salarios entre las familias más jóvenes y la dimensión de sus deudas hipotecarias a raíz del aumento de los precios de la vivienda, no es difícil entender por qué

1. Universidad de Alcalá (olga.canto@uah.es), miembro de la red Equalitas (www.equalitas.es) y coordinadora del grupo de investigación WEIPO (Well-being, Inequality, Poverty and Public Policy).

Este escrito reproduce algunas partes de otros textos publicados por la autora sobre el mismo tema. La autora desea agradecer la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad (Proyecto ECO2016-76506-C4-2-R) para sus actividades de investigación.

muchas familias, especialmente si tienen hijos e hijas, encuentran serias dificultades para mantener un nivel de vida digno.

Los principales estudios sobre las consecuencias sociales de la persistencia del desempleo y de la pobreza concluyen que, cuanto mayor es su duración, más difícil resulta salir de estas situaciones y, lo esencial, que esa falta de empleo, de ingresos o de seguridad económica es mucho más dañina cuando se cronifica, es decir, cuando quienes la sufren no ven la salida del túnel o cuando la recaída es más la norma que la excepción. Si esas carencias persisten de generación en generación, la dinámica social se traduce en una alta correlación entre las rentas de padres, madres e hijos e hijas, y en una menor movilidad social de los estratos de bajo nivel socioeconómico. Es decir, si la falta de recursos económicos pasa de ser un accidente en la vida a persistir en el tiempo, se convierte entonces en una manifestación de profunda desigualdad e injusticia social.

Tanto la OCDE como la Comisión Europea han publicado informes que analizan la persistencia de la pobreza en países ricos y, aunque los primeros resultados de estos trabajos eran moderadamente optimistas porque encontraron que en muchos países la mayoría de los episodios de pobreza eran de corta duración y solo una pequeña parte de la población estaba atrapada en la pobreza crónica, resultaba bastante menos esperanzador saber que gran parte de quienes experimentaban esos cortos episodios de pobreza tenían una alta probabilidad de recaer al poco tiempo; es decir, conseguían salir, pero volvían pronto.

España destacaba en esos estudios por ser el país en el que más población había pasado, alguna vez, por una situación de necesidad económica, y también por registrar una mayor tasa de recaída en los episodios de pobreza. En un periodo de cuatro años, más de cuatro de cada diez españoles vivían, al menos durante un año, con ingresos por debajo del umbral de la pobreza, el doble que la media europea. Prácticamente la mitad conseguía salir de esa situación, pero volvía a caer en ella al poco tiempo, mientras que en Alemania, Francia, el Reino Unido o Portugal eso le sucedía solo a un tercio.

Antes de la crisis, el riesgo de pobreza crónica en España estaba en la media europea, por encima de Alemania y Dinamarca, pero por debajo de Portugal. Sin embargo, los últimos datos muestran que la crisis frenó en seco las posibilidades de salida de la pobreza, mientras que las de entrada no paraban de crecer. Como consecuencia, entre el 2008 y el 2016, el riesgo de pobreza crónica de las familias españolas se ha doblado, como ilustran las cifras del reciente Informe sobre bienestar económico y material del Observatorio Social de La Caixa². Y lo que es aún más preocupante, este incremento afecta mucho más a las familias jóvenes que al resto, sobre todo si tienen hijos o hijas dependientes.

En cuanto a movilidad social, España es un país que ha conseguido mejorar el nivel educativo medio de su población en un tiempo récord tras la llegada de la democracia y, durante décadas, tuvo un “ascensor social” bien engrasado. Recientemente, este ascensor también empieza a mostrar signos de agotamiento. En los últimos años, los y las jóvenes nacidas en familias de nivel educativo bajo tienen cada vez más dificultades para conseguir superar ese nivel, y quienes nacen en familias de nivel educativo alto parecen tener cada vez más facilidades para mantenerlo. En el 2016, España se colocó a la cola de Europa porque menos de seis de cada diez jóvenes mejoraba el nivel educativo de sus progenitores si este era bajo. En países como el Reino Unido, Suecia o Francia, lo consiguen más de ocho de cada diez. En cambio, la persistencia intergeneracional en niveles educativos altos en España sigue creciendo, cuando ya hace unos años estaba por encima de la media europea.

2. El informe puede descargarse en https://observatoriosociallacaixa.org/documents/22890/135153/iBEM_digital_OCT2018.pdf/74d95da8-4b96-2450-2f66-fbe4dd25fea7

Como han subrayado varios análisis especializados, el aumento de la pobreza en España está ligado a las repetidas tasas negativas de crecimiento de rentas que ha venido soportando la mitad más pobre de nuestra población desde el inicio de la recesión. La primera de las razones de este desplome de los ingresos de los hogares más vulnerables tiene que ver con los profundos cambios en la estructura distributiva de los salarios, como consecuencia del potente aumento del desempleo y de la precariedad laboral. La segunda, en cambio, es claramente fruto de la ausencia de políticas públicas de protección de rentas que sostengan unos niveles mínimos de ingresos cuando el desempleo se manifiesta de forma particularmente virulenta.

Las dos principales características de nuestro sistema de prestaciones e impuestos son el considerable peso redistributivo de las pensiones contributivas y la gran debilidad de las prestaciones de carácter familiar. Ciertamente, el peso de las políticas familiares en el conjunto de las políticas sociales en España ha sido tradicionalmente muy bajo y, a comienzos de este siglo, los recursos destinados a ellas no llegaban ni a la mitad de lo que dedicaban otros países de la eurozona. En todo caso, no solo es relevante cuánto sea el gasto en políticas familiares, sino cómo se organiza el sistema de prestaciones y deducciones impositivas.

Las políticas familiares en España consisten esencialmente en desgravaciones fiscales estatales y autonómicas, rentas mínimas de las comunidades autónomas y algunas prestaciones monetarias por hijo o hija con límite de renta. En general, los trabajos que han analizado la relevancia económica de las diferentes políticas familiares de carácter monetario en nuestro país indican que la política con mayor peso económico son las desgravaciones fiscales por descendientes en el impuesto sobre la renta y no, como se podría pensar, las prestaciones monetarias. Como consecuencia, y puesto que una parte importante de los hogares situados por debajo del umbral de la pobreza están exentos de tributación en el impuesto, como cabría esperar, estas desgravaciones no contribuyen a reducir la pobreza infantil.

Por el lado de las prestaciones monetarias, nuestro sistema estatal está dominado por las prestaciones contributivas ligadas al embarazo y la maternidad o paternidad y el cuidado de hijos de 0 a 3 años, junto con una prestación no contributiva por menor a cargo que, más que estar dirigida a reducir la tasa de pobreza infantil, se ocupa de cubrir las necesidades de las familias con menores con discapacidad. En general, la característica diferencial del sistema de prestaciones e impuestos español respecto del de otros países europeos es la limitada dimensión del efecto redistributivo de todas y cada una de las políticas que lo conforman (a excepción de las pensiones contributivas) y, en particular, de las políticas familiares.

¿Por qué las políticas familiares tienen un efecto redistributivo tan limitado en nuestro país? Fundamentalmente, por el poco peso económico que tienen sobre la renta bruta de las familias, y no tanto porque no estén bien dirigidas. En definitiva, no es que la prestación por menor a cargo no sea suficientemente progresiva y, por tanto, no llegue principalmente a los que más la necesitan, sino que su cuantía es tan baja que cobrarla no cambia significativamente el poder adquisitivo de la familia.

En contraste con lo que sucede en España, una de las políticas familiares más generalizadas en la mayor parte de los países de Europa es una prestación universal por hijo financiada con impuestos generales o con cotizaciones sociales. Esta política, con menor o mayor grado de generosidad económica, está vigente hoy en 19 de los 28 países de la UE y, como era de esperar, es precisamente en los territorios en los que no está vigente donde se registran las tasas de pobreza infantil más altas del continente.

En este contexto, no sería de extrañar que muchas familias jóvenes puedan empezar a perder la esperanza de que el estado de bienestar sirva para algo. El pesimismo de la población española sobre el futuro de las generaciones venideras que apuntan algunas encuestas podría estar reflejando que el enquistamiento de la pobreza en las familias jóvenes y el frenazo del ascensor

social se perciben como elementos que van a contribuir a aumentar los riesgos en el futuro. Si queremos que las generaciones más jóvenes se inclinen a pensar que el estado de bienestar es útil, es imprescindible quebrar esta inercia.

Lo más urgente es empezar a transitar hacia un modelo de estado de bienestar con redes fuertes de protección social para las familias más jóvenes, que deberá estar más centrado en sus necesidades de ingresos que en el historial laboral de sus miembros. Estas reformas se deben abordar con sensatez, sin fracturar elementos contributivos del sistema como las pensiones o las prestaciones por desempleo, que siguen siendo claves para reducir el riesgo de pobreza. Además, necesitamos incorporar criterios amplios de equidad en el sistema educativo que, a medio plazo, puedan conseguir mayor igualdad de oportunidades desde la base, invirtiendo más y mejor en educación pública y promoviendo la inclusión frente a la segregación educativa por origen social.