

## JORNADES

# Els reptes de les polítiques de benestar en una societat en canvi

## Los dilemas de la redistribución en los estados de bienestar del siglo XX

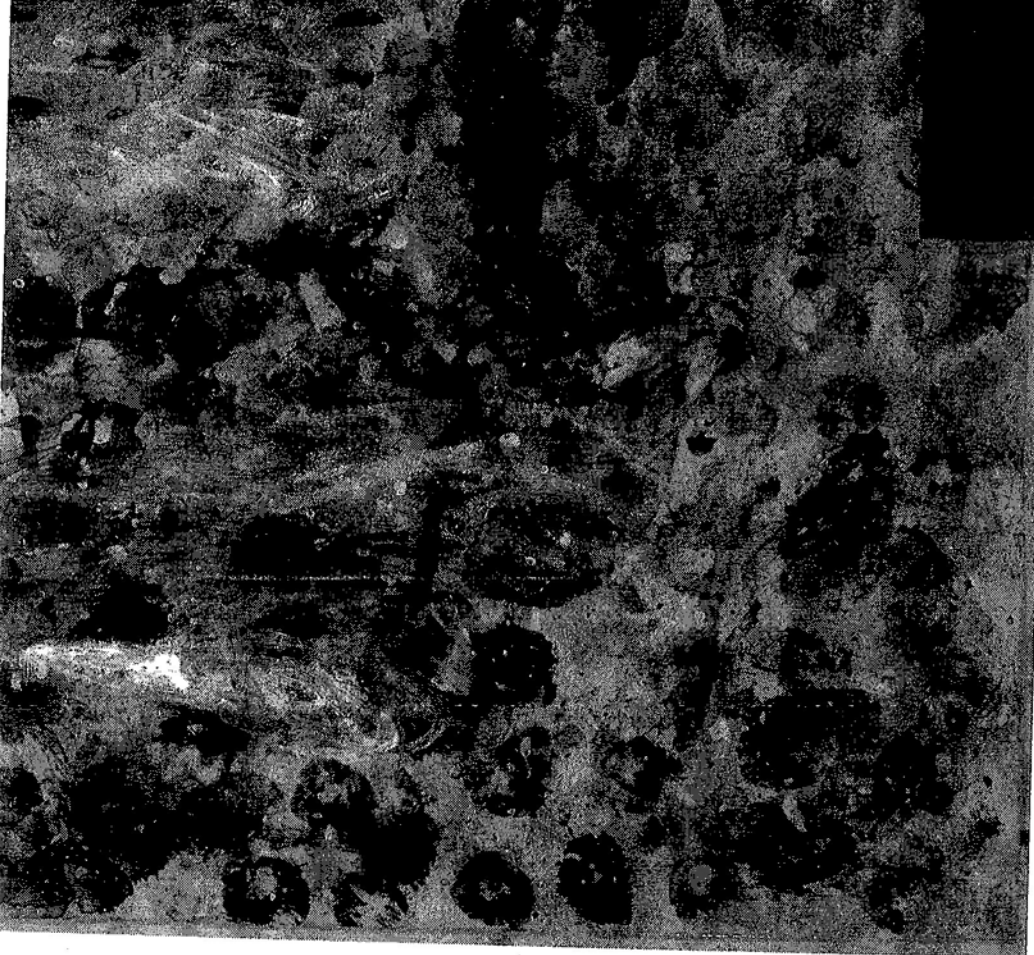
*Documentació complementària  
a la ponència de Sebastià Sarasa*



# POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Fundación BBVA

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell (Ed.)



## 14. Los dilemas de la redistribución en los Estados de Bienestar del siglo XXI

*Gosta Esping-Andersen y Sebastia Sarasa Urdiola*  
Universidad Pompeu Fabra

A medida que vamos entrando en el nuevo siglo, van apareciendo nuevas grietas sociales que parecen reemplazar la vieja división de las clases. Según el célebre artículo de Samuel Preston (1984), muchos parecen creer que *chronos* se está convirtiendo en el nuevo campo de batalla de conflicto; que las demandas de bienestar de la tercera edad (cada vez más numerosa y electoralmente poderosa) se están satisfaciendo a costa de la juventud (cada vez más situada en las antípodas) en una inminente guerra de distribución de sumacero. Para corregir esta asimetría, algunos de hecho proponen que concedamos el voto a los niños.

Nosotros, en este capítulo, adoptamos una perspectiva más optimista. En primer lugar, si existe un desequilibrio, es específico de cada nación y no universal. En segundo lugar, la noción entera de un choque generacional surge de un análisis excesivamente estático. Si centramos la cuestión de forma dinámica, el desequilibrio se nos aparece como mucho menos inminente. Por un lado, si los mayores de hoy día están acomodados, es principalmente debido a que, como cohorte, fueron históricamente afortunados. Asimismo, si los niños y la juventud de hoy están peor situados, es mayormente a causa de una desgracia histórica. En otras palabras, como insiste Easterlin (1987), los efectos de periodo y cohorte conspiran interactivamente. Por otro lado, es evidente para todo el mundo que el bienestar de los mayores de mañana, así como dentro de cincuenta años, dependerá en gran medida de las oportunidades vitales de los niños de hoy. Nuestro mensaje es que unas inversiones sólidas en los niños de ahora constituyen una política de suma-positiva dado que aumentan el bienestar de los futuros jubilados.

Sin duda, en muchos países el peso del gasto del Estado de Bienestar ha llegado a concentrarse en la fase final del ciclo vital. La razón del gasto no sanitario de los mayores al de los no-mayores es de 1,7 en la Europa continental (1,3 en España) y 1,2 en los países anglosajones. Únicamente Escandinavia (y Australia) ha empezado seriamente a redirigir recursos a las familias más jóvenes (de allí un ratio de 0,8 tan favorable a la juventud). Estas diferencias claramente no reflejan variaciones demográficas. Incluso la corrección más aproximada sugiere que la demografía es tan sólo una parte más de la cuestión; las ratios de población de la tercera edad son muy similares en Italia y Dinamarca, sin embargo, representan los dos extremos en cuanto a gasto social<sup>1</sup>. Parte de este sesgo es político. El votante promedio está envejeciendo y una consecuencia de esto puede ser el *sobregasto* en pensiones a costa de los jóvenes y niños. Pampel (1994) ilustra cómo varía el choque distribucional según los esquemas institucionales nacionales. En países como los escandinavos, con organizaciones de intereses colectivos, las partes sociales internalizan las consecuencias distributivas y, por tanto, son mejores a la hora de neutralizar las estrategias de maximización de los intereses particulares. En contraste, las economías políticas no coordinadas, como la de Estados Unidos, permiten que predominen los *lobbies* de intereses particulares. En algunos casos (destaca el de Francia), las organizaciones de intereses paralizan la economía nacional a la mínima sugerencia de reforma de las pensiones; en otros (aquí, sorprendentemente, descuella Italia), los ajustes en las pensiones surgen de amplios acuerdos sociales. Los datos de gastos apoyan el punto de vista del desarrollo ortogonal. El sesgo a favor de los pensionistas está disminuyendo de forma especialmente radical en Escandinavia (seguida de los países anglosajones) y crece más bruscamente en los países de Europa continental, como Bélgica, Francia y Alemania.

Se obtiene la misma conclusión si desviamos nuestra atención de los países individuales a un enfoque más amplio de régimen de bie-

<sup>1</sup> En Italia, la ratio de gastos de jóvenes/mayores es de 0,20; en Dinamarca, es de 1,37. En realidad, como veremos más adelante, las tendencias de gasto social ponderadas por población tienen menos sesgo de edad que lo que parece de un primer vistazo a los datos de gastos agregados.

nessar<sup>2</sup>. Haciendo la regresión del sesgo de edad del gasto sobre tres comodines de *régimen*, el coeficiente resultante es débil e insignificante para el régimen liberal ( $B = -0,044$ ;  $t = -0,26$ ;  $R^2 = 0,004$ ). Es fuerte y significativo, si bien de signos contrarios, para los modelos socialdemócrata ( $B = -0,407$ ;  $t = -2,68$ ;  $R^2 = 0,310$ ) y europeo continental ( $B = 0,317$ ;  $t = 2,44$ ;  $R^2 = 0,272$ ).

Con independencia del poder de los grupos de presión, parte del dominio de las pensiones crecientes simplemente refleja respuestas políticas procedentes de épocas pasadas en las que, ciertamente, era severa la pobreza entre los ancianos. Los gastos en pensiones se aceleraron después de los años sesenta porque se amplió la cobertura, debido a que en todas partes los gobiernos se inclinaron a las garantías definidas, pagadas a plazos, y posteriormente de bido a las jubilaciones anticipadas. Un signo claro de éxito es la dramática —en algunos países, casi completa— erradicación de la pobreza en la tercera edad. Sirva como ilustración de ello el hecho de que en Estados Unidos la pobreza entre varones mayores cayó er un factor de 5 entre 1949 y 1980<sup>3</sup>. En algunas naciones, la pobreza en las familias de jubilados ha sido prácticamente erradicada (< 5% en Canadá, Países Bajos y Suecia). Sigue siendo bastante elevada er Reino Unido y Estados Unidos (15-20%), alrededor de la mitad de esa cifra en Francia, Alemania e Italia (y España)<sup>4</sup>. En muchos países, la mayoría de las familias en edad de jubilación son propietario de sus domicilios y la familia media de la tercera edad en Europa disfruta de una renta disponible de un 80% de la media nacional. La mayor parte de los restantes ancianos pobres son o bien viudas o trabajadores con carreras problemáticas, los cuales terminan por depender principalmente de las pensiones de asistencia residual.

Aquellos que nos advierten de un inminente choque generacional pueden aducir hechos adicionales en su favor. Sin duda es e caso de que ha habido casos de inmoderación en las pensiones er algunos países (Italia es un caso a menudo citado). Las pensione

<sup>2</sup> Adoptando la tricotomía conservador, liberal y socialdemócrata de Esping-Andersen (1999).

<sup>3</sup> Utilizando la línea oficial americana de demarcación de la pobreza (Smolensky Danziger y Gottschalk, 1998, tabla 3.1). Nuestro análisis de los datos us para España ir dicen que la pobreza entre ancianos bajó del 13 al 10% en la década 1980-1990.

<sup>4</sup> Basado en estimaciones de datos us para los años noventa.

generosas, además, han de calibrarse frente al hecho de que las familias de jubilados típicamente poseen unos activos iguales a 3-4 veces su renta anual (OCDE, 1998). Y para algunos países, los mayores tienen unas tasas de ahorro acaso demasiado elevadas, las cuales, perversamente, se reciclan bajo forma de redistribución intrafamiliar (Kohli, 1999; Esping-Andersen, 2000).

La razón por la que los Estados de Bienestar contemporáneos rara vez dan prioridad a las familias con niños tiene sus orígenes en los incios institucionales de nuestros Estados de Bienestar. En primer lugar, la política de juventud de la posguerra mayormente se restringió a la expansión educacional, debido a la creencia de que la educación universal erradicaría las desigualdades de clase. En segundo lugar, a las familias de la posguerra se les suponía cierta independencia debido a los matrimonios estables y a las excelentes perspectivas en el mercado laboral de los hombres en la plenitud de edad. Los bajos niveles de empleo entre las madres se compensaban por la seguridad de renta de los maridos y por la práctica generalizada de un salario familiar (o bonificación por matrimonio) que, en promedio, añadía un 5% más al salario del hombre; en países con débiles sistemas de subsidio familiar, incluso el doble de ese porcentaje (Montanari, 2000). Los subsidios por hijos y otras transferencias familiares se dirigían principalmente a paliar los problemas de renta de las familias muy numerosas (un gran porcentaje tenía 3 o más hijos hasta los años sesenta). A medida que iba disminuyendo la fertilidad, asimismo, descendía el apoyo a las familias en muchos Estados de Bienestar (Gauthier, 1996; Wennemo, 1994; Kamerman y Ahn, 1995)<sup>5</sup>. El problema es que los beneficios sociales estancados (en algunos países, incluso erosionados) han coincidido con un deterioro acelerado en la situación de renta de las familias jóvenes. No obstante, es evidente que ha habido una inversión de esta problemática en los años noventa. Véase el cuadro 14.1<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> La tasa media de fertilidad en Estados Unidos era de 2,61 en 1960, en 1990, había bajado a 1,54. Los datos de Kamerman y Ahn (1997, tabla 4.9) muestran que el valor de los beneficios familiares en metálico (como porcentaje de la renta disponible de una pareja casada con dos hijos y una sola persona con empleo) disminuyó en 14 de 18 países entre los años 1975 y 1990.

<sup>6</sup> Tal y como lo sugiere el cuadro 14.1, las asignaciones *por niño* de los Estados de Bienestar durante los años noventa empezaron a aumentar en varios países, especialmente en Australia y Escandinavia. Sin embargo, como veremos más adelante, sigue creciendo la pobreza infantil.

CUADRO 14.1: Redistribución generacional. Tendencias entre mediados de los ochenta y de los noventa

	Tendencia en renta disponible familias con niños	Tendencia en renta disponible familias tercera edad	Tendencia en transferencias a familias con niños	Tendencia en transferencias a familias de tercera edad
Australia	-3,4	-3,0	+6,3	+1,4
Canadá	+1,5	+6,6	+2,9	-0,6
Reino Unido	-3,4	+4,5	+1,3	-0,4
Estados Unidos	+2,4	-0,1	+1,3	-3,3
Dinamarca	-0,6	+4,6	+2,0	-2,2
Finlandia	+1,6	+0,1	+5,5	-7,0
Noruega	-0,3	+6,1	+3,5	-3,3
Suecia	-1,9	+5,6	+2,0	-3,4
Francia	+3,6	+4,4	-0,4	+6,1
Alemania	-1,8	+6,6	-3,5	+3,4
Italia	+0,6	+1,1	0,0	-0,9
Países Bajos	+2,4	+0,4	+0,3	-3,2

Nota: Ajustado para cambios en las proporciones de población. Escala de equivalencia ( $\alpha = 0,5$ ).

Fuente: OCDE.

En casi todas partes el bienestar económico relativo de la tercera edad sigue mejorando, aun cuando durante los años noventa se está suavizando y hasta invirtiendo el sesgo de transferencia a los mayores. Véase nuevamente el cuadro 14.1. Por supuesto, una de las razones de esta espectacular mejora en el bienestar de los pensionistas es que el punto de partida era problemático. Así como lo indica el ejemplo de Estados Unidos, los cohortes de jubilación de la posguerra eran extremadamente vulnerables. Aquellos que se jubilaban en los años cincuenta habían empezado a trabajar antes de la Primera Guerra Mundial. Sus derechos de pensiones —si es que tenían cobertura alguna— estaban definidos por sus contribuciones y sus carreras laborales habían abarcado una vida de guerras y crisis económicas. Pero cuando nos desplazamos hacia adelante a los años ochenta y posteriores, resulta que cambian todos los parámetros de bienestar. Los cohortes de jubilados recientes han sido bene-



ficiarios de las circunstancias por partida triple. Habían pasado la mayor parte de su vida activa en períodos de rápido crecimiento real de los salarios, pleno empleo y creciente seguridad en el empleo, con las correspondientes subidas de salario basadas en la experiencia. En gran parte, se convirtieron en trabajadores *de plantilla* privilegiados. Y también eran los principales beneficiarios de las subidas de pensiones de los años sesenta. Y cuando empezó a estancarse el crecimiento salarial en los años ochenta, llegaron a beneficiarse de los crecientes retornos al capital.

El punto fundamental que debemos destacar es que el bienestar de los mayores no se debe sólo a generosos beneficios públicos. Su renta disponible relativa es elevada en la mayoría de los países, con independencia del peso de las pensiones públicas (OCDE, 1998). Las pensiones públicas dan cuenta del 85-100% de la renta de jubilación total disponible en países como Bélgica, Francia y Suecia, pero tan sólo del 40-50% en los anglosajones. De modo que la dependencia relativa de fuentes de renta públicas o privadas importa poco para el jubilado *medio* de hoy, pero sí tiene importancia para la igualdad y la pobreza. Cuanto más predominan las pensiones públicas en la mezcla de rentas, tanto más reducida es la pobreza en la tercera edad ( $r = -0,595$ ).

En breve, los mayores de hoy día en general estarán en buena situación gracias a una feliz coincidencia en el comportamiento del mercado y el Estado de Bienestar. Es más, su bienestar parece estar inmune frente al empeoramiento de las condiciones económicas, como, por ejemplo, el elevado paro, el estancamiento de los salarios reales, o la creciente desigualdad en la renta. Pero esto, desde luego, no es el caso de las familias más jóvenes<sup>7</sup>.

La situación de creciente deterioro de las familias con niños es una imagen especular del éxito de sus padres y abuelos. Evidentemente, la pobreza entre las familias con niños de hoy rara vez se debe a grandes números de hijos. El problema subyacente es que la

<sup>7</sup> De hecho, el coeficiente de Gini para la población ha subido en la mayoría de los países de la OCDE y también lo ha hecho la renta disponible relativa de las familias de la tercera edad. El estudio de Estados Unidos debido a Mirrowsky y Ross (1999) muestra que la probabilidad de dificultades económicas es cuatro veces más elevado entre familias de menos de 40 años de edad que en las familias jubiladas.

estructura de riesgos ha cambiado, desplazándose al ciclo vital de los adultos jóvenes y familias con niños. Por un lado, esto viene impulsado por cambios en la propia familia: las nuevas formas de hogares (especialmente padres y madres solos) y los matrimonios más inestables generan riesgos más elevados de pobreza infantil, aun cuando hay pocos niños. Por otro lado, los cambios en el empleo y los mercados laborales generan desigualdades y exclusión potencial que, en la mayoría de los países, afectan más severamente a las familias más jóvenes. La transición escuela-trabajo se ha vuelto mucho más tormentosa, el desempleo se concentra más entre los jóvenes (y las parejas) y la disminución salarial afecta más a los trabajadores más jóvenes, menos capacitados y con menos experiencia. La proporción de niños que viven en familias sin empleo ha aumentado en un 32% en la UE desde mediados de los 1980 (Micklewright y Stewart, 2000: tabla A4)<sup>8</sup>. Por lo tanto, el extendido incremento de la desigualdad en las rentas nacionales se correlaciona positivamente con el empeoramiento de las condiciones entre las familias más jóvenes (con niños)<sup>9</sup>.

Hay un paralelo contextual evidente entre los jóvenes y los mayores. El progresivo deterioro del bienestar de las familias jóvenes de hoy refleja las adversas circunstancias demográficas y económicas específicas a su cohorte de la(s) década(s) pasada(s); asimismo, el favorable bienestar económico de las familias mayores de hoy refleja condiciones afortunadas cuando ellos eran jóvenes y en la plenitud de la vida. Cuando eventualmente se jublen los jóvenes de hoy en día, puede que sus activos acumulados se parezcan más a la situación de los jubilados de los años cincuenta, que, en aquella época, provocó una subida masiva de las pensiones. Por lo tanto, hemos de ser muy cautos para no erosionar las futuras garantías de pensiones en el nombre de las actuales asimetrías. Eso podría ser como tirar al niño junto con el agua de la bañera. La cuestión, pues, es si es posible compatibilizar la meta de maximizar el bienestar de los niños con el de los ancianos.

<sup>8</sup> Ha aumentado en un 22% en España. El Reino Unido es un caso extremo, con casi un 20% de los niños viviendo en hogares sin empleo, la mayoría hijos de madres solas.

<sup>9</sup> La correlación bivariable entre  $\Delta$  Gini y  $\Delta$  pobreza infantil (1985-1995) es de +0,691 para 15 países de la OCDE. En regresiones OLS, cada punto de incremento de Gini eleva la pobreza infantil en 1,1 puntos.

### 14.1. Asimetrías generacionales y redistribución en los Estados de Bienestar

El sesgo de edad específico de cada nación en cuanto al gasto social se deriva de elecciones políticas muy distintas. El sesgo escandinavo hacia la juventud es, desde luego, el producto de unas asignaciones infantiles generosas, pero el empuje real procede de enormes inversiones en servicios familiares y políticas activas para el mercado laboral. Las tasas de pobreza infantil nórdicas son sistemáticamente bajas (el promedio es del 3,8%), y más significativamente, continúan disminuyendo principalmente debido a que *tanto* padres como madres están bien empleados y adecuadamente pagados. No existe esta combinación en ninguna otra parte. Las naciones anglosajonas tradicionalmente atacaban la pobreza infantil con programas de asistencia dirigidos a grupos específicos, pero actualmente prefieren políticas condicionales al empleo, *impuestos a la renta negativos*, tales como deducciones de renta ganadas o la deducción familiar. Esta filosofía consiste en subvencionar las familias de renta baja mediante el sistema fiscal. El enfoque australiano (y canadiense) es mucho más vigoroso y generoso, y por tanto, la pobreza infantil ha disminuido de hecho mucho más que en Reino Unido y en Estados Unidos. La trampa de la pobreza inherente a la ayuda británica (y hasta hace poco, estadounidense) a las madres solas en realidad promueve tasas de pobreza infantil internacionalmente masivas y sostenidas (en Reino Unido, el 16% en 1995, con un incremento del 8% desde 1980; y en Estados Unidos, un 19%, con un aumento de 2,5%). Este preocupante incremento de pobreza infantil en toda la Europa continental —con una frecuente subida alarmante de *pobreza extrema*— ha de relacionarse, asimismo, con características de la política social. Con la excepción de Francia y Bélgica, los esquemas de asignación infantil no están desarrollados, son poco generosos y la provisión pública de servicios de cuidados infantiles es prácticamente inexistente. Aún peor, la tradición de seguros sociales que define los derechos a asistencia está extremadamente mal equipada para ofrecer más que beneficios asistenciales residuales a las familias necesitadas. Y en ninguna parte es tan severa la concentración de paro juvenil como en la Europa continental y del sur. Las fa-

milias siguen siendo mucho, más estables, no obstante, las nuevas desigualdades del mercado generan pobreza en las familias con niños. Véase el cuadro 14.2.<sup>10</sup>

CUADRO 14.2: Tasas y tendencias de pobreza en familias con niños, 1980-1995.

	Pobreza		Pobreza extrema	
	Tasa 1995	Tendencia 1980-1995	Tasa 1995	Tendencia 1980-1995
España ('90)	9,5	-0,9	3,5	-0,3
Dinamarca ('92)	2,9	-0,2	1,3	-0,1
Finlandia	2,1	+0,1	0,8	-0,1
Francia	7,1	-0,9	1,3	-1,9
Alemania	9,4	+7,1	4,0	+3,3
Italia	17,2	+7,4	9,4	+6,0
Países Bajos	8,1	+5,0	4,7	+4,1
Noruega	3,4	-0,7	1,6	+0,2
Suecia	2,2	-1,6	0,9	+0,4
Reino Unido	15,5	+7,0	4,7	+2,7
Estados Unidos	19,3	+2,5	8,8	+1,1

Nota: Las estimaciones se refieren únicamente a familias cuya cabeza tenga edad entre 25 y 55 años. Pobreza = 50/33% de la renta mediana de todas las familias con niños. Escala de equivalencia = 0,5

Fuente: ILS.

La pobreza entre familias cabezas estén en edad de trabajar es principalmente una cuestión de desempleo, oferta de trabajo y empleo de bajo sueldo.<sup>11</sup> Estos tres factores han contribuido al observable incremento de desigualdad en la renta a lo largo de las décadas pasadas. Y, claro está, ello afecta a los recursos de las familias con niños. Como hemos subrayado antes, crece la pobreza infantil 1,1 puntos por cada incremento de punto en el coeficiente de

<sup>10</sup> No obstante, en España la pobreza infantil ha permanecido básicamente estable al 10-12% entre 1980 y 1990. Obsérvese que nuestras estimaciones (a partir de los datos ILS) se refieren únicamente a familias con cabeza entre los 25-55 años de edad.

<sup>11</sup> Obviamente, la homogeneidad marital refuerza la conexión entre rentas de salario bajo (o desempleo) y pobreza de renta de la familia.

Gini. Ello sugiere que, en conjunto, los Estados de Bienestar no llegan a parar la oleada de desigualdad. Es más, como lo sugiere el cuadro 14.3, tan sólo en contadísimos países llegan las transferencias e impuestos gubernamentales a compensar el empuje antiinercial que proviene de los mercados. Dinamarca y Australia son excepciones por cuanto exhiben una caída en el coeficiente de Gini (si bien se observan aumentos apreciables en la desigualdad de renta). Una vez más, observamos la eficacia de la política de impuesto *neto* a la renta de Australia.

CUADRO 14.3: Población en edad laboral, 1985-1995. Tendencias en desigualdad de renta disponible (Gini) así como el impacto relativo de tendencias en ingresos y redistribución gubernamental

	% Δ GINI	Δ debido a ingresos	Δ debido a transferencias	Δ debido a impuestos
Australia	-1,6	+4,6	-0,3	-7,6
Canadá	+0,1	+1,0	-0,3	-5,0
Reino Unido	+3,1	-4,4	+0,4	+1,4
Estados Unidos	+0,6	+3,6	+0,3	-0,7
Dinamarca	-0,8	+2,9	-1,4	-0,1
Suiza	+3,0	-4,2	-1,3	+0,1
Noruega	+2,1	+4,2	-0,3	+3,7
Suecia	+2,3	+3,6	-0,4	-5,9
Francia	+1,0	+3,0	-0,9	-2,4
Alemania	+2,4	-2,1	-1,7	+1,3
Italia	+3,7	-2,3	+0,7	-2,1
Países Bajos	+2,1	+4,2	-0,3	+3,7

Nota: Excluidas las rentas del capital y autoempleo. Escala de equivalencia = 0,5.

Fuente: OCDE.

Puede ser que esté mejorando el bienestar de los ancianos mientras que los niños sufren la pobreza y acaso este fenómeno esté agravado por un gasto social sesgado a favor de los pensionistas. Aun así, resulta problemático concluir que tales datos demuestran un claro trueque distribucional entre jóvenes y mayores. La falacia se debe, en parte, al uso impropio de promedios transnacionales. Puede ser que algunas naciones provean pensiones ex-

cesivamente generosas; la mayoría no lo hace. Además, algunos de los mismísimos países que garantizan altos niveles de seguridad en las rentas de pensionistas (como Escandinavia), también asignan una alta prioridad distribucional a las familias con niños. Asimismo, otros países, como Reino Unido y Estados Unidos manifiestan elevadas tasas de pobreza entre los ancianos y niños por igual. Ciertamente es que la correlación de tendencia (1985-1995) entre transferencias a niños y ancianos es negativa: -0,536. No obstante, a lo largo de la pasada década, la tendencia ha empezado a favorecer a los niños (cuando se pondera el gasto con los cambios en tamaño de población). Por añadidura, a veces sucede que una enorme carga del gasto en pensiones corresponde a jubilaciones anticipadas (30% del total en Italia). Por tanto, puede que las crecientes asignaciones a favor de los *mayores* tan sólo reflejen políticas problemáticas de reducción de la mano de obra. Es sintomático que la jubilación anticipada es modesto en Escandinavia y extraordinariamente elevada en Italia. Por último, es *positiva* la correlación transnacional entre tendencias de pobreza entre ancianos y niños (+0,486), lo que implica que las tendencias de pobreza adversas (o favorables) entre niños son compartidas por los ancianos.

#### 14.2. Un enfoque de suma-positiva a la pobreza infantil

Desde cualquier perspectiva que observemos la cuestión, la creciente pobreza infantil es un problema agudo. Desde los años ochenta ha subido en 6 de los 10 países que hemos examinado, especialmente en Reino Unido, Alemania e Italia (todos ellos con un incremento de un 7%). En parte, esto se debe sin duda al paro y los decrecientes ingresos de los padres; en parte, debido a la situación especialmente precaria de numerosas (cada vez más) familias monoparentales. En varias naciones, se debe simplemente a la erosión de los beneficios sociales asignados a familias con niños (aquí destacan Alemania e Italia). Y la pobreza de las madres no emparejadas es en todas partes sustancialmente más aguda: bien modestamente en Escandinavia (5-7%) y extremadamente elevada en países europeos como Italia y Reino Unido (32%) y España

(23%); en Estados Unidos (con 45%), se acerca esta condición a la norma.

Claro está, la combinación de los dos riesgos de pobreza entre familias con niños, es decir, los demográficos y los inducidos por el mercado laboral, se pueden contrarrestar mediante una mayor oferta de mano de obra familiar (mayormente aportada por las madres). Las estadísticas comparadas de la pobreza indican que la pobreza infantil cae bruscamente cuando trabajan las madres. En comparación con el modelo convencional del hombre como único empleado familiar, son 2-3 veces menores las tasas de pobreza entre las familias con dos miembros trabajando. Y en promedio, la pobreza de las familias de madre sin pareja disminuye a la mitad si trabaja la madre<sup>12</sup>. En otras palabras, al igual que en el caso de los ancianos, es posible que el bienestar infantil también sea una función de la combinación de *inputs* del mercado y del Estado de Bienestar. La diferencia en este caso, claro está, reside en que la oferta laboral de las madres en general depende de la disponibilidad de servicios de cuidados infantiles baratos. Por lo tanto, puede que sea crucial la provisión de tales servicios por el Estado de Bienestar.

El cuadro 14.4 presenta estimaciones de regresión seccional (OLS) de pobreza infantil para todas las familias con niños, así como, por separado, para las familias monoparentales. Todas las estimaciones controlan una variable de salario bajo (la proporción de los trabajadores que ganan menos de 2/3 del salario mediano) como medida agregada de los efectos del mercado laboral, e introducen dos variables de política social: 1) la provisión pública de servicios de cuidados infantiles diurnos para madres trabajadoras; y 2) el nivel de transferencias sociales a las familias con niños.

Como cabría esperar, la familia monoparental es muchísimo más vulnerable a los bajos ingresos y más dependiente del Estado de Bienestar. Cuando estimamos simultáneamente el efecto de transferencias sociales y provisión de servicios, resulta más fuerte (pero menos

<sup>12</sup> Véase Esping-Andersen (1999). La disminución un tanto más débil de las familias de madres no emparejadas se debe a que es mucho más probable que éstas trabajen a tiempo parcial.

CUADRO 14.4: Los correlatos de pobreza infantil, 1995

	Todas las familias con niños		Familias monoparentales	
	B	t	B	t
<b>Modelo 1.</b>				
• bajos ingresos	0,636	3,33	0,946	1,72
• servicios familiares	-0,113	-1,99	-0,386	-2,45
R <sup>2</sup>	0,718		0,600	
<b>Modelo 2.</b>				
• bajos ingresos	0,734	3,64	1,257	0,206
• transferencias en metálico	-1,935	-1,16	-6,831	-1,42
R <sup>2</sup>	0,658		0,467	
<b>Modelo 3.</b>				
• transferencias en metálico	-0,687	-1,70	-1,478	-1,81
• servicios familiares	-0,186	-2,77	-0,429	-3,13
R <sup>2</sup>	0,533		0,601	

Nota: Estimaciones OLS

Fuente: OCDE.

significativo) el impacto comparable de las transferencias en metálico con respecto a la provisión de servicios.

### 14.3. La causa de la abolición de la pobreza infantil

La pobreza infantil, como toda pobreza, significa sufrir penalidades y un bienestar subóptimo. Pero, al contrario de la pobreza entre la tercera edad, posee fuertes consecuencias negativas a largo plazo para las oportunidades vitales de los individuos y para la sociedad en conjunto. Sabemos de las investigaciones norteamericanas que la pobreza infantil está muy asociada a una menor escolarización (2 años menos), conducta criminal, diversas psicopatologías, así como con unos ingresos menores en la vida adulta (30% menos). Asimismo, es mucho más probable que los hijos de familias pobres sean más adelante también pobres, con lo que se reproduce el síndrome de la pobreza a lo largo de generaciones (Haveman y Wolfe, 1994;



1995; Duncan *et al.*, 1997). La investigación social europea llega a conclusiones muy similares (Gregg y Machin, 2001)<sup>13</sup>.

Es evidente que la pobreza infantil posee externalidades negativas. Si se traduce en una disminución de logros educacionales y habilidades cognitivas, el efecto de segundo orden es la aparición de una masa de trabajadores de baja productividad y sueldos reducidos, muy vulnerables ante el desempleo y los bajos salarios, los cuales, además, suponen menos ingresos para Hacienda. Es muy probable que este efecto se intensifique en las economías intensivas en conocimientos.

La pobreza infantil (y en general, las desigualdades en la renta) está fuertemente correlacionada con las desigualdades cognitivas<sup>14</sup>. Las estimaciones de regresión sugieren que un incremento del 10% en pobreza infantil podría implicar un aumento del 8,5% en la proporción de adultos que corresponden al nivel inferior (esencialmente disfuncional) de habilidades cognitivas<sup>15</sup>. A su vez, las bajas habilidades cognitivas, al igual que los escasos logros educacionales, son poderosos predictores de desempleo. Con muy poca variación transnacional, el riesgo de desempleo se duplica entre los adultos de baja capacidad cognitiva.

Si se acepta que la pobreza infantil tiene graves efectos negativos sobre las oportunidades vitales individuales y que también crea exter-

<sup>13</sup> Los datos norteamericanos indican que la probabilidad de abandono escolar en enseñanza media para jóvenes (de edad 16-24 años) procedentes del quintil más pobre es tres veces la de la media (Cornia y Danziger, 1997: 201). Los datos para Alemania de Burchel *et al.* (2001) sugieren que los niños procedentes de los dos quintiles inferiores (esto es, de familias pobres) tienen una probabilidad de ir al *Gymnasium* que es la mitad del promedio. Para Gran Bretaña, Gregg y Machin (2001) descubren que las condiciones económicas de pobreza en la infancia corresponden a un incremento del 5% (en el caso de los hombres; para las mujeres, es un 9%) en las probabilidades de futuro desempleo y problemas con la policía. Otro resultado de su estudio es que el mecanismo clave es el impacto negativo de la pobreza infantil sobre la escolarización.

<sup>14</sup> Esto también es un hallazgo clave en el estudio de Gregg y Machin (2001).

<sup>15</sup> Los estudios de alfabetización de la ocre distinguen cinco niveles cognitivos. El inferior (1) debe considerarse como inherentemente disfuncional, reflejando una capacidad tan pobre que las personas afectadas en general no se pueden entrenar y sólo son capaces de realizar los trabajos no cualificados más rutinarios. En la estimación, la variable estadística  $T = 4,38$  y  $R^2 = 0,635$  ( $N = 12$ ). Una ecuación similar que pronostica inferiores habilidades cognitivas con la desigualdad de conjunto (coeficiente Gini para la población en edad laboral) da lugar a elasticidades aún más fuertes: por cada incremento de punto Gini, aumenta en 1,3 puntos el porcentaje comprendido en nivel cognitivo 1 ( $T = 5,81$  y  $R^2 = 0,772$ ).

nalidades sociales, tales como problemas sociales más costosos y adultos de baja productividad, vemos que se vislumbran los contornos de una estrategia distribucional de suma-positiva: la inversión ahora en la minimización de la pobreza infantil producirá mejores perspectivas de ingresos, mayor productividad, capacidades más elevadas para el aprendizaje a lo largo de la vida laboral y la reconversión profesional en el futuro. Esto disminuirá los riesgos de pobreza en la tercera edad de aquí a treinta o cuarenta años (y posiblemente, también la necesidad de jubilación anticipada) y ello fortalecerá la mantenibilidad financiera de los sistemas de pensiones entre hoy y el 2030-2040. En otras palabras, es posible que una política de abolición de la pobreza infantil pueda constituir una inversión productiva de eficiencia óptima no sólo en términos de Pareto sino también de Rawls.

#### 14.4. Política y estrategias para minimizar la pobreza infantil

Por sí sola, la renta es una medida insuficiente de la privación. Los niños pueden arreglárselas muy bien incluso criándose en una familia de renta baja (el propio Rockefeller se crió en una familia pobre) y si la familia puede compensar con un fuerte capital cultural y social, es posible que sea nulo el daño potencial. No obstante, es el único dato estadístico comparativo fiable de que disponemos y su valor predictivo se ha demostrado una y otra vez.

La pobreza en familias con niños puede ser breve y esporádica o bien duradera<sup>16</sup>. Puede que golpee cuando los niños son pequeños (y la capacidad de ganar dinero de los padres es débil), pero cada vez más a menudo aparece más tarde (debido a separaciones y di-

<sup>16</sup> La duración de la pobreza infantil es claramente perjudicial para la dinámica del bienestar. A partir de los más bien limitados estudios comparativos disponibles sobre la dinámica comparativa de la pobreza, cabe incluir indicaciones bastante claras de que la persistencia está positivamente relacionada con los niveles generales de pobreza. La probabilidad de seguir siendo pobre en 3 de 3 años (y 5 de 5 años) es sustancialmente más alta en Estados Unidos que en Europa (Duncan *et al.*, 1997; Bradbury, Jenkins y Micklewright, 2000). De manera correspondiente, la probabilidad de salir de la pobreza es más baja para cualquier año en Estados Unidos que en Europa.

vorrios, o al desempleo o la disminución de los salarios). La inversión aún está demasiado poco desarrollada para darnos respuestas claras acerca de cuánto y cómo resulta más dañina la pobreza infantil. Básicamente, todo lo que sabemos es que es perjudicial. También que el contexto en el que ocurre puede influir mucho. A estas alturas ya está bien establecida que la pobreza de madres sin pareja puede tener consecuencias sustancialmente peores que la pobreza dentro de familias biparentales estables (Duncan *et al.*, 1997). Por otra parte, el bienestar de los niños mejora considerablemente cuando (y si) las madres sin pareja vuelven a casarse o cohabitan —en cualquier caso, la transición casi duplica los ingresos familiares (Morrison y Rinalo, 2000)—. La conclusión que hay que subrayar aquí es que hemos de hacer fuertes distinciones según el tipo de familia.

Sin duda, el crecimiento del empleo de las mujeres se impulsa mayormente por los logros educacionales más elevados, la mejora de las perspectivas de ingresos y el deseo de independencia económica. Pero claramente está también motivado por la erosión del mercado laboral de los hombres (jóvenes) y la debilitada capacidad de éstos para garantizar unos estándares de vida adecuados. Hoy día, como siempre, los ingresos del trabajo siguen siendo el bastión más fuerte contra la pobreza. Pero, en el extremo inferior de la escala de ingresos, y especialmente, cuando las familias se quedan excluidas del empleo, se está intensificando la dependencia de las transferencias. Esto lo vemos entre el creciente número de familias monoparentales y *deshempleadas*. Sin embargo, la dependencia de las transferencias se puede reducir y de hecho así sucede en algunos países mediante la provisión de servicios de cuidados infantiles. La carencia de servicios de cuidados infantiles baratos puede ser una trampa de pobreza muy poderosa para las familias de bajos ingresos. Si, como es típico en gran parte de la Europa continental (y Norteamérica), el coste de cuidados infantiles de calidad a jornada completa *por niño* excede un tercio o incluso la mitad de los ingresos esperados de la madre, es prohibitivo el impuesto real resultante sobre su empleo. El resultado puede ser *per-verso*: las mujeres educadas con ingresos elevados se pueden permitir estos servicios; las mujeres de poca educación e ingresos reducidos no podrán —no obstante, la urgencia de los cuidados infantiles

económicos entre éstas. La homogamia marital evidentemente refuerza tales dualismos.

El problema, pues, se reduce a tres factores básicos: la capacidad de ingresos de las familias con niños, el nivel de las transferencias sociales a los que tienen derecho, y su acceso a servicios de cuidados infantiles diurnos baratos. ¿Qué combinación parece más eficaz a la hora de minimizar los riesgos de pobreza infantil? En el cuadro 14.5, presentamos las estimaciones de regresión logística de riesgos de pobreza en familias con niños para España, y en el cuadro 14.6 y 14.7 para otros siete Estados de Bienestar avanzados. La idea es comparar dos países de cada uno de cuatro modelos distintos de régimen de bienestar: el liberal anglosajón (Reino Unido y Estados Unidos), con su tradición de asistencia muy dirigida a poblaciones específicas; el socialdemócrata (Dinamarca y Suecia), con su enfoque comprensivo, universalista y *amigable para las mujeres*; el modelo tradicional *conservador* de Europa continental (Francia y Alemania), y el variante mucho menos desarrollado y residual de Europa del sur (Italia y España). El contraste Francia-Alemania es especialmente interesante dado que los dos exhiben políticas familiares bien di-

CUADRO 14.5: Regresión logística de la pobreza en familias con niños en España, 1990

	Familias biparentales probabilidades		Familias madre sin pareja probabilidades	
	Coefficiente	Estadística z	Coefficiente	Estadística z
2 hijos	1,37	(3,36)	1,76	(2,01)
+3 hijos	3,12	(11,62)	2,11	(2,26)
Madre sin empleo	3,01	(9,35)	3,75	(4,36)
Padre sin empleo	6,06	(16,84)		
Presencia de otro asalariado			0,18	(-4,35)
Transferencias sociales (log)	0,99	(-0,16)	0,95	(-1,97)
Transferencias privadas (log)			0,97	(-1,30)
Chi <sup>2</sup>	668,23			
N	8.892		50,29	
			471	

Nota: Se han eliminado todos los valores que faltaban así como familias con renta disponible final negativa. Obsérvese también que los ingresos de transferencia declarados como nulos se han alterado a 1 (por ejemplo, 1 peseta o 1 \$) con el fin de permitir las transformaciones logarítmicas de las cantidades de ingresos de transferencia.

Fuente: ILS.

CUADRO 14.6: Regresiones logísticas para pobreza infantil. Familias biparentales, 1990

	Dinamarca 1992	Suecia 1995	Francia 1994	Alemania 1994	Italia 1995	Reino Unido 1995	Estados Unidos 1997
2 niños	1,3	1,0	1,3	1,9*	1,7***	1,5	1,1
>= 3 niños	2,9***	2,2**	0,9	2,1*	3,0***	1,4	1,7***
Padre sin trabajo	4,3***	4,1***	8,8***	12,3***	9,1***	9,3***	1,3***
Madre sin trabajo	3,2***	19,2***	4,2***	3,1***	5,5***	2,1***	3,1***
Transfer. sociales (log)	0,7***	0,4***	0,9**	0,9	0,9***	0,8**	1,7***
Chi <sup>2</sup>	83,47	147,01	219,64	140,91	391,88	176,29	3.175,37
N	3.194	3.975	3.617	1.811	2.461	1.801	13.802

Nota: Nivel de significancia: \* = < 0,1, \*\* = < 0,05, \*\*\* = 0,001.

Fuente: LIS.

CUADRO 14.7: Regresiones logísticas para pobreza infantil. Familias de madre sin pareja, 1990

	Dinamarca 1992	Suecia 1995	Francia 1994	Alemania 1994	Italia 1995	Reino Unido 1995	Estados Unidos 1997
2 niños	1,1	2,9*	1,3	1,2	3,4**	2,1**	1,5***
>= 3 niños	3,9*	0,9	1,1	2,4	4,2	2,4**	2,9***
Madre sin trabajo	7,3***	135,6***	8,0***	1,9	5,5***	5,3***	3,8***
Otro asalariado	0,5	0,3	0,2*	0,1**	0,1**	1)	0,2***
Transfer. sociales (log)	0,6**	0,1***	0,9	1,0	0,9	0,5***	1,3***
transfer. privadas (log)	0,9	0,9	0,9***	0,9**	1,1	0,8***	0,9***
Chi <sup>2</sup>	35,98	78,10	85,11	30,37	38,41	71,43	1.551,28
N	539	498	422	193	150	449	3.982

Nota: Nivel de significancia: \* = < 0,1, \*\* = < 0,05, \*\*\* = 0,001.

1) La presencia de otra persona empleada en la familia predice perfectamente la no-pobreza en las regresiones logísticas.

ferentes: Francia siempre ha subrayado (si bien últimamente menos) las generosas asignaciones familiares, especialmente a las familias numerosas, y además tiene una cobertura bastante amplia de cuidados diurnos; Alemania carece de ambos.

Como ya sabemos, España es el ejemplo típico del Estado de bienestar *familiarista*: muy pocas políticas *amigables para las mujeres* y asignaciones familiares verdaderamente marginales. Por tanto, no es nada sorprendente que las transferencias sociales no hagan nada por reducir la pobreza infantil, ni en las familias biparentales ni en las monoparentales (las tasas de probabilidades son, respectivamente, 0,99 y 0,95). Está presente el bien conocido fenómeno del efecto acelerador de pobreza de la familia numerosa (se duplican las tasas de probabilidades cuando las familias tienen más de dos hijos, si bien menos que en el caso de la familia de madre sin pareja). En España, como en todas partes, el estado de empleo del marido es la causa mayor de pobreza infantil. Si no tiene empleo, las probabilidades de pobreza se multiplican por seis. Pero también tiene una importancia sustancial el empleo de la madre. Si ella estuviese empleada, la probabilidad (relativa) de pobreza sería tres veces menor en ambas clases de familia.<sup>17</sup> Las estimaciones para familias monoparentales son muy crudas: con el fin de evitar la pobreza, la estrategia obvia para una madre sin pareja sería *privada*. De lejos el remedio más eficaz es que o bien trabaja ella o bien monta una situación familiar en la que alguien trabaja. El impacto comparablemente más débil de su propia oferta de trabajo probablemente esté relacionado con su reducida capacidad para trabajar, y/o la presión fiscal implícita de los cuidados infantiles diurnos sobre sus ingresos (véase más adelante).

De la comparación internacional, más amplia (véase cuadros 14.6 y 14.7) surgen unos perfiles más sistemáticos. Común a todos los países es el impacto crucial del empleo de los padres y las madres. En Suecia, claramente, el empleo de las madres posee el efecto más importante. Hay también indicaciones de diferencias agudas. Italia, Alemania, y acaso menos, Francia, exhiben una lógica similar a la española: el crecimiento del número de hijos aumenta bruscamente los riesgos de pobreza mientras que las transferencias

<sup>17</sup> Esto está muy en la línea con estudios en otros países (Esping-Andersen, 2000).

sociales no tienen apenas efecto alguno. En las familias biparentales, los ingresos de los padres (relativos a los de las madres) desempeñan un papel mucho mayor que en Escandinavia o Estados Unidos; por tanto, detectamos aquí una fuerte dependencia del asalariado varón. Y el recurso a las estrategias *privatizadas* para las madres sin pareja (evidentemente no mediante las asignaciones judiciales de su ex, sino incluyendo un asalariado adicional) proporciona la mejor defensa contra la pobreza.<sup>18</sup> En el otro extremo, vemos un claro patrón escandinavo (las estimaciones noruegas, no mostradas aquí, coinciden casi perfectamente con las danesas y suecas). Aquí, la dependencia paternal es apreciablemente menor, mientras que los ingresos salariales de las madres devienen relativamente más cruciales. La dependencia de otros asalariados entre los progenitores sin pareja es irrelevante, probablemente porque trabajan las madres y porque el Estado de Bienestar es muy eficaz en la prevención de la pobreza.<sup>19</sup> Estados Unidos (pero no Gran Bretaña) se parece bastante a los países de Europa del sur por cuanto que las transferencias sociales consiguen poco en la reducción de la pobreza (es más, en Estados Unidos *aumentan* los riesgos de pobreza infantil).<sup>20</sup> Por lo tanto, aquí también observamos una fuerte dependencia de *otros asalariados*.

Una paradoja política de nuestros tiempos es que los costes individuales y sociales de los niños pobres pueden ser muy elevados y, sin embargo, los costes de eliminación del problema resultan ser, de hecho, muy modestos.

<sup>18</sup> No obstante, en Alemania, los pagos de la pensión alimenticia son importantes impedir para la pobreza de las familias de madres separadas. El estudio de Kunz, Villeneuve y Garfinkel (2001) sobre el pago paterno de la pensión para manutención de los hijos en familias de madre separada indica unas tasas muy bajas de recepción de ésta en numerosos países (21% en Reino Unido y 33% en Estados Unidos).

<sup>19</sup> Las probabilidades de *transferencias privatizadas* son difíciles de interpretar. Los pagos de pensión de manutención se cumplen estrictamente en los países nórdicos y, por tanto, deberían ser significativos. Probablemente la carencia de efecto estadístico se deba a que las transferencias de pensión de manutención se filtran a través del Estado de Bienestar.

<sup>20</sup> Por un lado, esto puede deberse a la lógica del apoyo AFRC en Estados Unidos para las madres sin pareja (insuficiente para sacar a las familias por encima de la línea de pobreza, al tiempo que, hasta recientemente, inducía a trampas de pobreza). Por otro lado, actualmente la principal política anti-pobreza, la de los créditos de ingresos ganados, funciona a través de las reducciones de impuestos y no se identificará en nuestros análisis.



Como experimento mental, por el momento hagamos abstracción de la contribución de los padres al bienestar de la familia con niños, y simplemente centémonos en las dos principales alternativas: reducir la pobreza mediante el empleo de las madres y/o mediante transferencias sociales más generosas. ¿Qué política (o combinación de políticas) podría de la manera más eficiente y más económica asegurar un cero de pobreza infantil en España —con independencia del número de niños—? A partir de nuestros datos, aprendemos que el empleo de las madres es eficaz en disminuir la pobreza pero no para eliminarla (si trabajasen todas las madres, la pobreza infantil española bajaría a aproximadamente 3,4%). La estrategia del empleo materno inevitablemente requeriría gastos públicos alternativos, tales como cuidados infantiles subvencionados y el habitual paquete de bienestar *amigable para las mujeres*. Una segunda política sería elevar las transferencias familiares al nivel necesario para sacar a las familias por encima de la línea de pobreza. Una tercera, claro está, supondría la combinación de ambas.

Si contásemos únicamente con las transferencias públicas para alcanzar una tasa de pobreza cero, el cálculo de costes sería una sencilla función aritmética de (Número de familias pobres \* diferencial de pobreza)/PMB. El coste de llevar a todas las familias con niños por encima del actual 50% de la renta mediana equivalente, en la mayor parte de los países, sería económico<sup>21</sup>. Dado que las tasas de pobreza nórdicas ya están próximas a cero, evidentemente, el coste adicional sería diminuto. En el otro extremo, las altas tasas de pobreza combinadas con los importantes diferenciales de pobreza (como en Estados Unidos) requieren unos gastos bastante más sustanciales. Véase el cuadro 14.8.

Alternativamente, una *estrategia de servicios* al estilo nórdico necesita subsidios para asegurar cuidados diurnos adecuados y económicos. ¿Cuál sería ahora el gasto público comparable? En España, el coste anual estimado (para 1997) *por niño* de cuidados a jornada completa es aproximadamente 460.000 pesetas. Esto consumiría un 32% de los ingresos esperados después de los impuestos de una ma-

<sup>21</sup> Por supuesto, al hacer esto, habremos modificado la distribución entera, incluyendo la mediana empacada para nuestros cálculos.

CUADRO 14.8: El coste de eliminación de la pobreza infantil. Estimaciones de contabilidades nacionales, 1990\*

	Número de familias pobres con hijos (miles)	Diferencial de pobreza (moneda local)	Coste adicional de PRB (porcentaje)	Coste adicional de las transferencias sociales (porcentaje)
España ('90)	531	125.153	0,16	0,81
Dinamarca ('92)	19	31.554	0,001	0,004
Suecia ('95)	25	33.108	0,0001	0,001
Franca ('94)	315	9.268	0,08	0,18
Italia ('95)	1.033	3.871**	0,29	1,11
Reino Unido ('95)	1.210	1.260	0,26	1,67
Estados Unidos ('97)	6.665	3.613	0,30	3,20

Nota: \* Las estimaciones se basan en el objetivo de llevar a las familias pobres con niños por encima del nivel del 50% de la mediana de los ingresos disponibles ajustados. El ejercicio hace caso omiso de que esto, de por sí, modificará la distribución global y, por tanto, también el valor mediano. \*\* Miles de liras. Fuente: Bases de datos ILS y cuentas nacionales OCDE.

dre<sup>22</sup>. Un valor razonable a efectos de comparación de lo que resultaría *económico* para una madre podría ser el coste que le supondría en Dinamarca (o Suecia), es decir, aproximadamente un 10% de sus ingresos netos. Para lograr esto, el gobierno español tendría que subvencionar los cuidados diurnos con aproximadamente 310.000 pesetas anualmente por niño. Un cálculo rápido indica que esto le costaría a Hacienda unas 3.54.000 millones de pesetas por año. Esto corresponde a aproximadamente 0,8% del PRB, o bien el 5,2% de los actuales gastos en transferencias sociales (suponiendo que el número medio de niños por madre es dos).

Si el fin es eliminar la pobreza en las familias con niños, la *estrategia de servicios* claramente se muestra más costosa (y al parecer, menos eficaz) que la *estrategia de transferencias*. Dejando aparte las complejidades de una estrategia dual combinada, las dos políticas representan también dos filosofías bien distintas con efectos secundarios, asimismo, diferentes. Nuestra estrategia de transferencias se dirige clara y exclusivamente a familias con menos del 50% de la

<sup>22</sup> Suponiendo que ganase 2/3 del salario medio de un trabajador.

renta mediana disponible. En principio, esta aplicación segmentada se podría basar en el método del impuesto negativo sobre la renta o bien, como en Escandinavia, uno podría simplemente distribuir beneficios familiares universales e iguales. Si el gobierno se preocupa por la redistribución a favor de las familias más necesitadas, los beneficios familiares podrían ser imponibles.

Por contraste, la estrategia de servicios es universalista, proporcionando beneficios similares e iguales a ricos y pobres por igual. Una vez más, el gobierno podría preferir asignar subsidios de cuidados infantiles dirigida a ciertos segmentos de la población, y ello, desde luego, reduciría el gasto público<sup>23</sup>. Además del repertorio habitual de externalidades y riesgos morales asociados con las políticas dirigidas a ciertos segmentos, hay realmente una fuerte defensa *accidental* a realizar a favor de unos servicios universales, a saber, que es bien probable que las madres trabajadoras reembolsarán el subsidio mediante pagos de impuestos más elevados a lo largo de su vida laboral. Si los cuidados diurnos minimizan las interrupciones de empleo de las mujeres, sus ingresos acumulativos a lo largo de su vida activa serán sustancialmente más altos y esto significa ingresos futuros de impuestos apreciablemente más elevados en el futuro<sup>24</sup>.

Pero para la España del siglo XXI, apenas necesitamos justificaciones *actuariales* para una política universalista de cuidados infantiles. Dado que España está actualmente comprometida con las líneas guía de Lisboa de la UE, que estipulan una tasa de empleo femenino del 60% para el año 2010, esto significa un crecimiento del 23% a lo largo de los próximos diez años. La simulación de regresión sugiere que cada incremento del 10% en provisión de cuidados infantiles tiene por resultado un aumento del 5,3% en la tasa de empleo femenino (controlando para transferencias familiares y fertilidad). Por tanto, España alcanzaría la meta del 60% si pudiese lograr una

<sup>23</sup> Aunque en este caso, los costes administrativos son elevados, el fraude posiblemente muy extendido y, lo peor de todo, podría crear trampas de pobreza. Una estrategia de servicios dirigida a segmentos escogidos de la población también corre el riesgo de reforzar los dualismos de clase entre las familias. Un argumento muy fuerte a favor de los sistemas de cuidados infantiles diurnos universales es que ayudan a neutralizar el capital social desigual entre los niños.

<sup>24</sup> He intentado cuantificar este efecto para Dinamarca con el resultado de que la Hacienda Pública obtiene una ganancia neta (pequeña) a largo plazo (Esping-Andersen, 2000).

tasa de cobertura de cuidados infantiles diurnos del 43% (actualmente está en torno al 3-5%). Cuando consideramos que la cobertura danesa de cuidados diurnos es del 57%, esto no parece nada irrealista. En otras palabras, parece que la estrategia dual encajaría en el actual escenario político en España en el sentido de que la estrategia de *empleo de las madres* ya está en la agenda y, según nuestros análisis, por sí sola ayudará a disminuir sustancialmente la pobreza de familias con hijos. Y una vez logrado esto, la pobreza residual, que seguramente permanecería, resultaría muy poco costoso de erradicar, bien fuese por beneficios familiares universales o dirigidos a los segmentos más afectados.

#### 14.5. Conclusiones

Hemos planteado el análisis deliberadamente en términos de la relevancia de las políticas aplicadas. Partimos de un hecho estilizado indiscutible, a saber, la precaria situación económica de las familias con niños contemporáneas en España, como en otras partes. Dado que el empeoramiento del bienestar infantil parece coincidir con las continuas mejoras entre la tercera edad, y dados los límites presupuestarios percibidos en todos los Estados miembros de la Unión Europea, resulta tentador contemplar el problema en términos de un inminente choque distributivo de suma cero entre jóvenes y viejos.

Para la mayoría de los países esto es una falsa disyuntiva, básicamente porque los esfuerzos gubernamentales para minimizar la pobreza infantil constituyen una política de suma positiva o *ganancia-gana*. Hay dos razonamientos clave que apoyan esta perspectiva. En primer lugar, en una visión dinámica, el bienestar de los niños de hoy dictará sus oportunidades vitales como adultos y, más adelante, los recursos de los que dispondrán cuando alcancen la edad de jubilación. Los desequilibrios demográficos venideros que amenazan la sostenibilidad de los esquemas de pensiones dentro de treinta o cuarenta años pueden aliviarse elevando la productividad y la oferta de mano de obra de la población en edad laboral. En conjunto, los gastos sociales que alivian la pobreza infantil hoy constituyen una inversión productiva en nuestro futuro. En segundo lugar, las

cargas de gastos adicionales requeridas para tal tarea son sorprendentemente modestas. Aunque nuestra estimación para España (0,16% del PIB) se ha quedado desfasado (1990), es improbable que haya cambiado gran cosa desde entonces.

Aun así, una estrategia puramente basada en la transferencia, si bien barata, puede que no sea la más eficiente. Nuestros análisis demuestran clara y sistemáticamente cuán importante es la capacidad de las madres para trabajar. Esto es especialmente cierto en el caso de las familias de madres sin pareja. De hecho, ha quedado bien establecido que el reciente aumento en pobreza infantil está estrechamente ligado al crecimiento de las *familias sin trabajo*. En España, el empleo de la madre puede disminuir las probabilidades de pobreza en un factor de tres. La estrategia de *empleo para las madres* exige unos recursos alternativos de gasto público adicional. En parte, es probable que a largo plazo éste vuelva a las arcas públicas. En parte, podría reducir una estrategia dinámica más eficaz contra la pobreza porque aumenta la autosuficiencia de las familias con riesgo. Es más, vimos que el diferencial de pobreza español para el promedio de familia pobre con niños (en 1990) no es excesivamente grande. Para la mayoría de las familias, el ingreso adicional del trabajo de la madre, incluso mediante empleo a tiempo parcial, fácilmente cubriría este diferencial. Para *todas* las familias, una asignación infantil básica pero adecuada (digamos, 50 Euros por mes, por niño) lograría prácticamente el mismo objetivo. Y si éstas fuesen imponibles, pierde fuerza el razonamiento a favor de una política dirigida contra segmentos de población de bajos ingresos comprobados. Si las madres (y otros progenitores) estuviesen empleadas de forma estable, mayormente iría desapareciendo la necesidad de medidas de transferencias antipobreza *ad hoc*.

## Bibliografía

- BOCHER, F. *et al.* (2001): «The impact of poverty on children's school attendance. Evidence from West Germany», en K. Vlemminckx y T. Smeeding (eds.): *Child Wellbeing in Modern Nations*, Bristol, The Policy Press.
- BRADBURY, B., S. JENKINS Y J. MICKLEWRIGHT (2000): «Child poverty dynamics in seven nations», trabajo presentado en la Conferencia sobre *Families, Labour Markets and the Wellbeing of Children*, Universidad de Vancouver, junio.
- CORNIA, A. Y S. DANZIGER (1997): «Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries», Oxford, Oxford University Press.
- DUNCAN, G. *et al.* (1997): «How much does childhood poverty affect the life chances of children?», *American Sociological Review*, 65, págs. 406-423.
- Y J. BROOKS-GUNN (1997): *Consequences of Growing up Poor*, Nueva York, Russell Sage.
- EASTERLIN, R. (1987): *Birth and Fortune. The Impact of Numbers on Personal Wellbeing*, Chicago, University of Chicago Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999): *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- (2000): «A welfare state for the 21<sup>st</sup> Century», *Informe a la Presidencia portuguesa de la Unión Europea*, Lisboa.
- GAUTHIER, A. (1996): «The State and the Family», Oxford, Clarendon Press.
- GAZDAR, P. Y S. MACHIN (2001): «The relationship between childhood experiences, subsequent educational attainment and adult labour market performance», en K. Vlemminckx y T. Smeeding (eds.): *Child Wellbeing in Modern Nations*, Bristol, The Policy Press.
- HAYMAN, R. Y B. WOLFE (1994): «Succeeding Generations. On the Effects of Investments in Children», Nueva York, Russell Sage.
- (1995): «The determinants of children's attainments», *Journal of Economic Literature*, XXXIII, págs. 1829-1878.
- KAVERMAN, S. Y H. AHN (1997): «Investing in children», en A. Cornia y S. Danziger. *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- KOHL, M. (1999): «Private and public transfers between generations», *European Societies*, 1, págs. 81-104.
- KUNZ, J., P. VILLENUEVE E I. GARENKEU (2001): «Child support among selected OECD countries», en K. Vlemminckx y T. Smeeding (eds.): *Child Wellbeing in Modern Nations*, Bristol, The Policy Press.
- MAYER, S. (1997): *What Money Can't Buy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- MICKLEWRIGHT, J. Y K. STEWART (2000): *The Wellbeing of Europe's Children*, Florencia, UNICEF.
- MIKOWSKI, J. Y C. ROSS (1999): «Economic hardship across the life course», *American Sociological Review*, 65, págs. 560-580.
- MONTANARI, I. (2000): «From family wage to marriage subsidy and child benefits», *Journal of European Social Policy*, 10, págs. 307-333.
- MORRISON, D. Y A. RITUALO (2000): «Routes to children's economic recovery after divorce», *American Sociological Review*, 65, págs. 560-580.
- OCDE [ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO] (1998): *Maintaining Prosperity in Old Age*, París, OCDE.
- OXLEY, H. *et al.* (1999): *Income inequalities and poverty among children and households with children in select OECD countries*, Luxemburgo, Documento de trabajo LIS.
- PAVREL, F. (1994): «Population aging, class context and age inequality in public spending», *American Journal of Sociology*, 100, págs. 153-195.
- PRESTON, S. (1984): «Children and the aged in the US», *Scientific American*, 251, págs. 44-49.
- SMOLENSKY, E., S. DANZIGER Y P. CORTSCHALK (1988): «The declining significance of age in the United States», en J. Palmer, T. Smeeding y B. Boyle Torrey (eds.): *The Vulnerable*, Washington DC, Urban Institute.
- WENNEMO, I. (1994): *Sharing the Costs of Children*, Estocolmo, Swedish Institute for Social Research.