MAPA TERRITORIALIZADO DE LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

INTRODUCCIÓN

Los indicadores de pobreza infantil agregados a nivel nacional nos permiten comparar la situación de España con la del resto de países de la Unión Europea —o con la de otros países con un nivel de desarrollo similar—, y monitorizar su evolución temporal. Así, por ejemplo, sabemos que la tasa de riesgo de pobreza infantil en España es una de las más altas de la Unión Europea (sólo por detrás de Bulgaria y Rumanía según los últimos datos completos disponibles), y que se ha mantenido en niveles muy superiores a la media de la Unión durante la última década.

A pesar de su utilidad, tanto descriptiva como comparativa, la tasa de riesgo de pobreza infantil para el conjunto de España 'esconde' normalmente diferencias territoriales importantes. Y por ello resulta un indicador insuficiente para informar el diseño e implementación de políticas específicas para combatir la pobreza infantil de manera eficaz. Para ello es necesario un mayor nivel de desagregación territorial.

En este documento desgranamos las ventajas que supone disponer de un mapa de pobreza infantil a un nivel territorial lo más desagregado posible; describimos los datos que lo hacen posible por primera vez en España, sus limitaciones y potencialidades; y por último comentamos brevemente el mapa de pobreza infantil resultante comparándolo con otros ejemplos internacionales.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE MAPEAR LA POBREZA INFANTIL?

El uso de mapas permite ofrecer una descripción detallada de la distribución espacial de un indicador dentro de un territorio determinado. Cada vez disponemos de más investigación basada en datos desagregados territorialmente que sugiere que la concentración de la pobreza en una área geográfica determinada tiene un efecto negativo sobre los resultados futuros de los niños, niñas y adolescentes (NNA) que viven en ella, independientemente de sus características individuales.

La concentración física de múltiples formas de desventaja configura las características de un área determinada y viceversa. Por ello, identificar las zonas con una concentración de pobreza infantil media/alta, resulta primordial a la hora de entender tanto sus causas como sus consecuencias, y es indispensable para corregir las desigualdades existentes y llevar a cabo políticas que garanticen la igualdad de oportunidades. Para ello, disponer de un mapa territorializado de la pobreza infantil en España es clave. Éstas son algunas de sus ventajas principales:

Enfatiza la variación geográfica dentro de un país

La visualización de un indicador de pobreza infantil en un mapa nos ayuda a

romper con la impresión, a menudo errónea, pero inducida por los datos agregados a nivel nacional, de que las condiciones de vida dentro de un país son uniformes. Si bien la pobreza infantil se da por todo el territorio nacional, en algunas áreas el riesgo es más elevado que en otras. Al igual que existe desigualdad entre individuos, existe también entre regiones o áreas geográficas (CCAA, provincias, municipios, distritos, o secciones censales). Es más, evidencia reciente muestra que es precisamente el entorno 'híper-local' el que más condiciona las oportunidades futuras de los y las menores. El siguiente gráfico ilustra a modo de ejemplo cómo un indicador agregado puede esconder realidades muy distintas en un mismo territorio.

Ejemplo de desagregación territorial de un indicador

Nivel nacional

NUTS 1

NUTS 2

Notas: *NUTS* hace referencia a las Unidades Territoriales Estadísticas definidas por la Oficina Europea de Estadística (Eurostat). La nomenclatura NUTS es de naturaleza jerárquica con distintos niveles delimitados cada uno por una población mínima y máxima. Cuanto más alto el nivel, mayor la desagregación territorial.

Elaboración: Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil.

Fuente: Encuesta Social Europea.

Contribuye a una mejor focalización de recursos

Para una inversión más eficaz de los recursos para combatir la pobreza infantil es importante monitorizar las dinámicas a nivel local, en lugar de asumir que los cambios a nivel nacional afectan a todas las áreas por igual. Los mapas de pobreza infantil revelan por ejemplo focos de pobreza severa en zonas relativamente ricas que, de otra forma, pasarían desapercibidos. Por tanto, los mapas publicados facilitan la identificación de áreas con una mayor necesidad, contribuyendo a mejorar la orientación de los recursos disponibles. Además, la posibilidad de observar la evolución temporal de la pobreza infantil en un mapa nos permite ver si con el paso del tiempo ésta tiende a concentrarse más en algunas áreas en particular aumentando así la desigualdad interterritorial.

Informa la selección y el diseño de políticas

En muchas ocasiones se observa una persistencia de la desventaja en un área o región determinada. Una explicación plausible es que las políticas no están bien diseñadas para combatir esta situación. La visualización territorial de la pobreza es una herramienta cada vez más relevante tanto para la selección como para el diseño de políticas orientadas a reducir la desigualdad dentro de un territorio. Cuanto más pequeña sea el área geográfica de la que dispongamos de información, mayor será la eficacia de las intervenciones.

“La concentración de la pobreza en una área geográfica determinada tiene un efecto negativo sobre los resultados futuros de los NNA que viven en ella, independientemente de sus características individuales.”

Mejora la visualización de los datos.

Los mapas de pobreza infantil son una herramienta potente de visualización y comprensión de datos. Permiten visualizar en un mismo plano diferentes dimensiones e intensidades de la pobreza y sus determinantes. Para el caso que nos ocupa, permiten mostrar a la vez la variable de interés (pobreza infantil) y sus determinantes, ahondando así en la comprensión de la misma. Los mapas facilitan también la comparación entre regiones y permiten la identificación de tendencias espaciales, como la formación de clústeres u otros patrones.

¿QUÉ (Y QUÉ NO) OFRECEN LOS NUEVOS DATOS DISPONIBLES?

Las estadísticas oficiales (p. ej. INE, Eurostat) utilizan para el cálculo de las tasas de pobreza (y pobreza infantil) datos que se obtienen principalmente mediante encuestas a una muestra representativa de la población, en las que se pregunta por los ingresos entre otros aspectos sociodemográficos. Una vía alternativa o complementaria al uso de encuestas es la explotación de registros administrativos para el conjunto o gran parte de la población.

Los datos utilizados para la construcción del mapa de pobreza infantil en España se obtienen a partir del *Atlas de Distribución de Renta de los Hogares (ADRH)*, una iniciativa conjunta del Instituto Nacional de Estadística (INE), la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), y otras autoridades tributarias. Por primera vez se utilizan exclusivamente registros administrativos para estudiar la distribución de la renta en nuestro país. Los datos del ADRH son una combinación de datos censales y tributarios, y está previsto que tengan un carácter anual, lo cual permitirá estudiar la evolución temporal de los distintos indicadores de renta que se incluyen.

Comparación con la Encuesta de Condiciones de Vida

En España, la fuente estadística de referencia para el estudio de la pobreza y la desigualdad es la *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)*. El ADRH viene a complementar la ECV, más que a sustituirla. Cada método de recogida tiene ventajas e inconvenientes, y la comparación de los resultados provenientes de una u otra fuente estadística hay que hacerla con cautela.

Una de las diferencias más importantes entre el ADRH y la ECV es la desagregación territorial. Los datos del ADRH hacen posible por primera vez obtener indicadores de pobreza a nivel de sección censal, el nivel territorial más desagregado posible en España. En el caso de la ECV, el nivel de desagregación máximo es la Comunidad Autónoma, aunque la encuesta presenta errores de muestreo importantes incluso a este nivel para algunas Comunidades Autónomas con niveles medios y bajos de población.

Otra diferencia importante, y que hace que ambas fuentes sean complementarias más que sustitutivas, es que parten de diferentes definiciones de 'renta del hogar', y que reflejan cómo se recoge la información sobre ingresos en una fuente y en otra. La ECV, debido a su diseño muestral, permite recoger infor-

"La visualización de un indicador de pobreza infantil en un mapa nos ayuda a romper con la impresión, a menudo errónea, de que las condiciones de vida dentro de un país son uniformes. "

mación a la que no tiene acceso la AEAT, como por ejemplo los ingresos provenientes de la economía informal o las pensiones de personas extranjeras. Sin embargo, la ECV sufre mayores dificultades que el ADRH para recoger información sobre los ingresos de los hogares que están en los tramos más altos de la distribución de renta.

Otras diferencias destacables entre una y otra fuente son que, de momento, el ADRH sólo ofrece información sobre distribución de renta para el territorio de régimen fiscal común (aunque sí ofrece datos de renta media para todo el territorio), mientras que la ECV lo hace para todo el territorio nacional; y que mientras que los datos del ADRH sólo se ofrecen a nivel agregado (aunque sea por sección censal), la ECV ofrece micro-datos, mucho más versátiles en su explotación.

El cálculo de la pobreza y la pobreza infantil con el ADRH

Una de las características principales del ADRH es que permite el cálculo de indicadores de pobreza y desigualdad a un nivel de desagregación territorial máximo. Un aspecto determinante en el cálculo de tasas de riesgo de pobreza a nivel sub-nacional es sin embargo la selección de un umbral de referencia, que puede ser:

- Un *umbral nacional* común para todas las regiones, lo cual nos que permite captar la desigualdad interterritorial de ingresos.
- Un *umbral regional*, con el que podemos observar las desigualdades en el bienestar de la población dentro de la región en cuestión. Los umbrales regionales proporcionan una visión complementaria al ajustar las diferencias en la distribución de la renta entre regiones. Muestran, por tanto, la posición del hogar dentro de la región, que puede ser relativamente peor o mejor que su posición en la distribución nacional.

Los datos que ofrece el ADRH se ajustan a la primera aproximación para el cálculo de la pobreza y la pobreza infantil, ya que por el momento sólo permiten la determinación de un umbral nacional común para las distintas desagregaciones territoriales.

Por otra parte, es necesario fijar también el tamaño mínimo de la unidad territorial de medida que permite dibujar el mapa. En nuestro caso el tamaño poblacional mínimo para el que se ofrecen datos de renta y pobreza desagregados. El INE determina que la unidad territorial de referencia para los datos de renta es 500 habitantes, pero cuando además del dato de renta, éste se cruza con alguna otra variable, como en nuestro caso la edad para calcular la tasa de pobreza infantil, el tamaño poblacional mínimo ha de ser de al menos 2.500 habitantes. Ambos requisitos se establecen para que el indicador sea robusto y, por tanto, suficientemente fiable. Esta condición excluye por ejemplo el 75,7% de los municipios en España, y hace que solo se pueda dar información para el 24,3% res-

tante. El cálculo de la pobreza para la población en general, en cambio, nos permite incluir a un mayor número de municipios (en concreto al 50,8%), ya que el umbral poblacional necesario es más bajo (500 personas), lo cual es en cierta medida relevante para complementar el estudio territorial de la pobreza infantil, ya que ambas tasas están altamente correlacionadas.

EL NUEVO MAPA DE POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA Y OTROS EJEMPLOS INTERNACIONALES

El mapa de la pobreza infantil en España

El mapa de pobreza infantil en España, con tasas desagregadas a nivel municipal, muestra cómo la pobreza infantil se manifiesta de maneras muy diferentes a nivel sub-nacional. Es importante sin embargo recordar que el umbral utilizado es el nacional, así que en este mapa lo que se hace es comparar diferencias interterritoriales en la tasa de pobreza infantil sin ajustar por las diferencias regionales en la distribución de la renta, así como tampoco en el coste de vida.

Teniendo en cuenta lo anterior, el mapa muestra que hay una cantidad importante de municipios con niveles elevados de pobreza infantil en la parte oeste meridional del país. Si ampliamos el foco de observación vemos que, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, que suele tener niveles medios de pobreza infantil, hay municipios con niveles mucho más altos que otros (tomando como referencia siempre al umbral nacional).

“Los datos del ADRH hacen posible por primera vez obtener indicadores de pobreza a nivel de sección censal.”

Otros ejemplos internacionales: Reino Unido y Estados Unidos

Para la elaboración del mapa de pobreza infantil del Reino Unido, a diferencia del caso de España, y de Estados Unidos, que se muestran a continuación, se utiliza lo que se conoce como ‘método de estimación para áreas pequeñas’, que en términos generales se refiere a la estimación del valor de un indicador en concreto a un nivel geográfico menor del que se dispone de datos observados mediante una encuesta u otras fuentes estadísticas. En total se estiman tasas de pobreza infantil para 8.480 unidades territoriales mediante esta estimación a partir de datos de encuesta y datos administrativos agregados para cada una de las unidades territoriales. Algunos resultados destacados del mapa de pobreza del Reino Unido: en primer lugar, los indicadores de pobreza infantil suelen ser más altos en las ciudades grandes; el mapa también ayuda a visualizar que, una vez se tienen en cuenta los costes de vivienda para las familias con menos recursos, la tasa aumenta de manera considerable en las unidades territoriales que componen la ciudad de Londres, convirtiéndose en las tasas de pobreza

infantil más altas del país. Otro resultado interesante para el Reino Unido es que la observación de las tasas a lo largo del tiempo muestra que se produce un incremento de las desigualdades interterritoriales, ya que muchas de las áreas con mayores incrementos en la tasa de pobreza infantil en el tiempo son las que ya presentan una tasa elevada de partida.

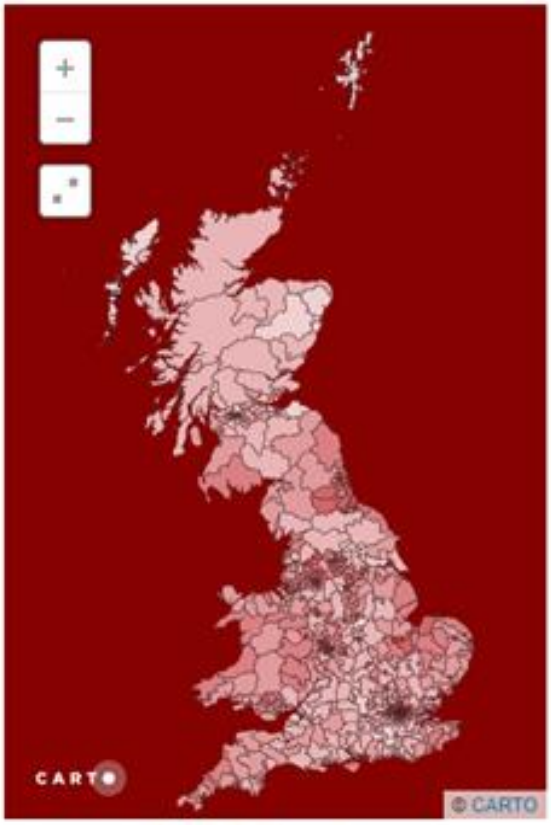

Imagen del mapa de pobreza infantil del Reino Unido.

Normalmente los mapas de pobreza presentan una visión estática para una unidad territorial determinada, y monitorizan su evolución en el tiempo mediante distintas fotos fijas de la situación de carácter normalmente anual.

El proyecto '*The Opportunity Atlas*' en Estados Unidos da un paso importante y mapea la movilidad social, centrándose en las consecuencias en la edad adulta de haber experimentado pobreza durante la infancia y/o adolescencia en un barrio con unas características determinadas. Para ello, utilizan datos censales y tributarios a nivel individual vinculados a los de los padres. La población de estudio la componen todas las personas nacidas entre 1978 y 1983 (que se encuentran por lo tanto en la segunda mitad de la treintena), y se observan los ingresos de todos los miembros de esta cohorte en función del barrio y condiciones de origen. Los resultados obtenidos indican, por ejemplo, que en Estados Unidos el barrio en el que residen los menores y adolescentes condiciona y mucho su posibilidad de prosperar cuando son adultos: cuantos más años vivieron en un buen/mal vecindario, mayores o menores son los beneficios obtenidos como adultos en términos de movilidad social, y que el entorno híper-local de la infancia y adolescencia (aproximadamente unos 800 metros) resulta determinante en dicha progresión.

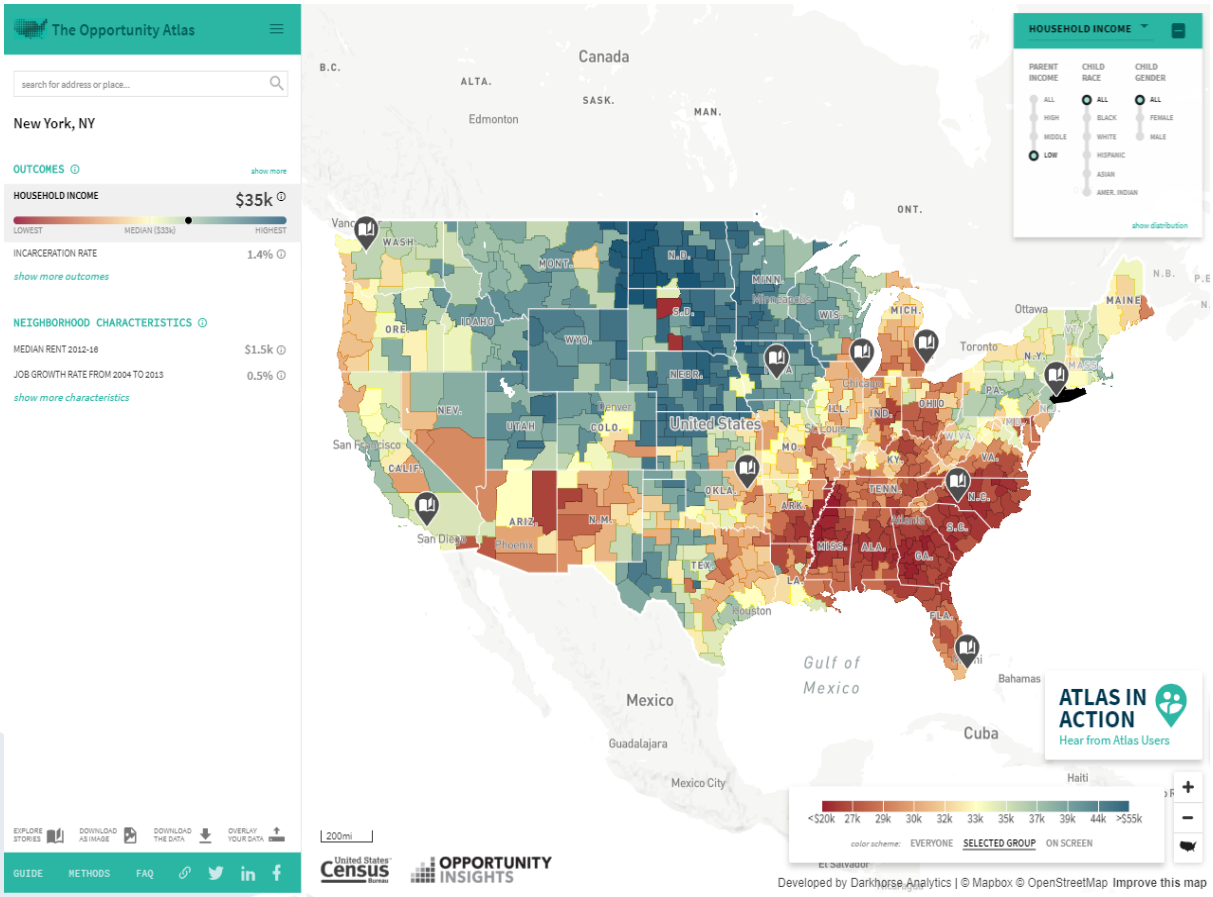

Imagen del proyecto 'The Opportunity Atlas' de Estados Unidos.

CONCLUSIONES

Desagregar la tasa de pobreza infantil a la unidad sub-nacional más pequeña posible es una condición necesaria para mejorar la eficacia de la acción política en este ámbito. Los nuevos datos del ADRH representan un primer paso muy importante en esa dirección. Sin embargo, todavía queda camino por recorrer para que sean posibles análisis de correlación e identificación de causas determinantes de los patrones territoriales observados, al estilo de lo mostrado para el Reino Unido o Estados Unidos.