



Save the Children

faes
FUNDACIÓN

.....

Reflexiones en torno a la pobreza infantil en España: panorámica general y orientaciones de política pública

Mayo 2024

Índice



3
Presentación



7
Consideraciones
previas



9
La pobreza infantil
en España:
una panorámica
general



19
Políticas públicas
contra la pobreza
infantil



28
Conclusiones
y recomendaciones



31
Referencias

Presentación



La pobreza infantil es un problema social de primera magnitud con implicaciones profundas y persistentes a lo largo de la vida de los individuos. Las situaciones de privación en la infancia están fuertemente vinculadas a peores logros educativos, laborales, sociales e incluso de salud en la etapa adulta, y constituyen un importante determinante de la desigualdad de oportunidades vitales entre la población.

Las consecuencias de la pobreza durante las

primeras etapas vitales se extienden al conjunto de la sociedad, pues tienen un elevado coste económico para los países en forma de menores niveles de empleo, pérdida de capacidad productiva y recaudatoria, mayores costes sanitarios asociados al peor estado de salud en la edad adulta de quienes han crecido en hogares en situación de pobreza, y menores niveles de movilidad económica y social¹.

La perpetuación de niveles elevados de pobreza infantil,

incluso en las economías europeas más avanzadas, ha hecho que la sociedad haya ido tomando progresivamente conciencia de la magnitud, los costes y las consecuencias a largo plazo de este problema, que se ha hecho cada vez más presente en el ámbito del estudio académico y del debate público.

España no es ajena a esta problemática, que, con el paso del tiempo, se ha convertido en estructural, transmitiéndose de generación en

¹ Véase, para mayor detalle sobre los costes de la pobreza infantil, el estudio *El coste de la pobreza infantil en España (2023)*.

Presentación

generación². Los datos son contundentes y constatan que el nuestro es uno de los países europeos con mayores niveles de pobreza relativa infantil, con más de un millón de niños que viven por debajo del umbral de la pobreza severa.

Se trata de un problema al que subyacen causas profundas relacionadas directamente con una red de protección social y de políticas redistributivas dirigidas a las familias y a los niños que destaca por su escasa capacidad para reducir la pobreza infantil,

pero relacionadas también con el deficiente diseño normativo e institucional de nuestro mercado de trabajo, que genera resultados duales y es incapaz de dar empleo de calidad suficiente a todos los que lo desean, y con las características propias de nuestro sistema educativo, que debe mejorar su función igualadora de oportunidades.

Pese a la magnitud del problema y sus repercusiones presentes y futuras, el debate en torno a la pobreza infantil en España se ve muchas veces

eclipsado por las circunstancias propias del momento económico y político y por otras discusiones públicas que terminan distraendo la atención.

Los poderes públicos no pueden obviar la evidencia acerca de la extensión de la pobreza infantil y su impacto depresivo a largo plazo en términos de menor progreso económico y cohesión social. Por eso, la inacción política que tradicionalmente ha afectado a este ámbito es difícilmente comprensible.

Este informe, elaborado por Save the Children España y la Fundación FAES sobre la base del rigor conceptual y el análisis objetivo de los datos disponibles, se inscribe en este contexto y nace del convencimiento de que es necesario dirimir de inmediato un problema tan real como es el de la pobreza infantil, dejando de lado las consideraciones de índole ideológica y las interpretaciones sesgadas que, con más frecuencia de lo que sería deseable, impregnan el debate sobre la pobreza infantil.

² Ayllón *et al.* (2022) realizaron un análisis en profundidad sobre este particular.

Presentación

Atajar la extensión de la pobreza infantil en España es un objetivo de largo alcance que implicaría cambios estructurales en diversos ámbitos de las políticas públicas relacionadas con nuestro modelo educativo, el mercado de trabajo, el sistema fiscal y todo el esquema de políticas de asistencia social y programas de protección y apoyo a las familias y los niños.

Por ello, desde la **Fundación FAES** y **Save the Children España**, pensamos que debería ponerse en marcha un proceso de

reflexión profunda en la esfera política, con horizonte de largo plazo, sobre las políticas necesarias para erradicar la pobreza infantil, lo cual no debería ser óbice para que, en el corto plazo, su prevención y erradicación pasen a ocupar un lugar preferente en el marco de las políticas públicas, con una inversión de recursos públicos en la infancia que esté a la altura del desafío y con medidas legislativas y políticas efectivas que verdaderamente aborden este problema.

Es obvio que ello entrañaría importantes costes, pero creemos que



no se trata tanto de aumentar indiscriminadamente los niveles de gasto público como de reorientar nuestras prioridades y prestar

atención a políticas concretas que tengan un impacto real sobre la pobreza infantil. Es el viejo y de sobra conocido debate sobre las prioridades de

Presentación

gasto, dónde y a qué lo destinamos.

En fin, este informe pretende ser una llamada de atención. Su cometido es acotado y no busca agotar

los muchos debates políticos y académicos en torno al concepto de pobreza, las dificultades metodológicas de su medición o los efectos redistributivos de los

sistemas de impuestos y prestaciones sociales. Al contrario, este informe sólo pretende ilustrar y denunciar los elevados niveles de pobreza infantil que afectan a nuestro país y advertir sobre la necesidad de alejar la lucha contra esta lacra de los vaivenes de la política, colocándola en un lugar prioritario en la agenda de cualquier gobierno. Además, también planteamos, con alguna profundidad, posibles soluciones orientadas a mejorar la situación de los niños que afrontan más dificultades en sus vidas.

Por último, la elaboración de este papel ha contado con la colaboración y experiencia directa de reconocidos especialistas en la materia, tanto del ámbito académico como del mundo de las organizaciones del tercer sector especializadas en trabajar con la infancia, a quienes la **Fundación FAES** y **Save the Children España** quieren agradecer por sus valiosas aportaciones.



Consideraciones previas

El presente informe se estructura en tres epígrafe. El primero de ellos repasa la situación de la pobreza infantil en España, analizando los últimos datos disponibles en la materia y prestando especial atención a sus dos principales componentes: la pobreza monetaria severa y la carencia material y social severa. El segundo epígrafe del informe se dedica a las políticas y analiza las adoptadas en algunos países de referencia en la lucha contra la pobreza infantil en el contexto europeo. Un epígrafe de conclusiones y recomendaciones cierra este informe. En él se eleva un

conjunto de propuestas para mejorar la actuación contra la pobreza infantil en España.

La metodología empleada para la elaboración de este informe ha consistido en una combinación del análisis de distintas fuentes de información secundaria, fundamentalmente los datos estadísticos sobre ingresos y condiciones de vida contenidos en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y en la Encuesta de Ingresos y Condiciones de Vida de la Unión Europea (EU-SILC) que elabora EUROSTAT, y la

participación activa de especialistas del ámbito académico y del mundo de las organizaciones del tercer sector especializadas en trabajar con la infancia, cuyas aportaciones han sido recabadas a través de entrevistas y reuniones de trabajo.

Si bien la pobreza infantil se puede analizar mediante distintos indicadores, en este informe hemos tomado como base para aproximarnos a su medición en España la tasa AROPE (*At Risk of Poverty or Social Exclusion*, en inglés), que tiene en cuenta distintos aspectos de la pobreza vinculados a la exclusión



social y que es el indicador más habitual en la discusión sobre pobreza en el contexto de la Unión Europea.

La tasa AROPE combina datos sobre ingresos, intensidad en el empleo y carencias materiales. Se considera que una persona está en riesgo de pobreza o

Consideraciones previas

exclusión social cuando se encuentra en alguna de las siguientes situaciones: 1) riesgo de pobreza o pobreza monetaria, con una renta inferior al umbral de pobreza, fijado en el 60% de la mediana nacional de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas³ en el caso de la

pobreza monetaria moderada, y en el 40% en el caso de la pobreza monetaria severa; 2) que viva en un hogar sin empleo o con baja intensidad laboral, esto es, un hogar en el que sus miembros en edad de trabajar lo hagan por debajo del 20% de su potencial; y 3) que sufra carencia material

y social severa, no teniendo acceso a determinados bienes básicos⁴.

Por último, salvo indicación en sentido contrario, el colectivo de población objeto de análisis en este estudio se refiere a los niños, entendiendo por estos el grupo de menores de

18 años, y los hogares en los que viven. De la misma manera, el análisis descriptivo de la evolución de la pobreza que contiene el primer apartado del informe incluye 2022 como último año, que es el año más reciente del que se disponen todas las estadísticas relevantes para todos los países de la UE.

³ La unidad de consumo es una medida que permite comparar las condiciones vida de los hogares, en función de su composición e ingresos. Tiene en cuenta las economías de escala que se producen según el número y las edades de las personas que comparten los gastos del hogar. Una unidad de consumo es una persona viviendo sola, y a partir de aquí se asignan coeficientes por cada persona adicional, de 0,5 por cada adulto, y 0,3 por cada menor de 14 años. Así, una familia de dos adultos, y dos niños, estaría formada por 2,1 unidades de consumo.

⁴ Se considera que una persona está situación de carencia material y social severa cuando no tiene acceso a, al menos, 7 de los 13 ítems siguientes, de los que 7 se definen a nivel de hogar y 6, a nivel de persona; a nivel de hogar: 1) no puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año, 2) no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, 3) no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada, 4) no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 800 euros), 5) ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal o en compras a plazos en los últimos 12 meses, 6) no puede permitirse disponer de un automóvil, 7) no puede sustituir muebles estropeados o viejos; y a nivel de persona: 8) no puede permitirse sustituir ropa estropeada por otra nueva, 9) no puede permitirse tener dos pares de zapatos en buenas condiciones, 10) no puede permitirse reunirse con amigos/familia para comer o tomar algo al menos una vez al mes, 11) no puede permitirse participar regularmente en actividades de ocio, 12) no puede permitirse gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo, 13) no puede permitirse conexión a internet.

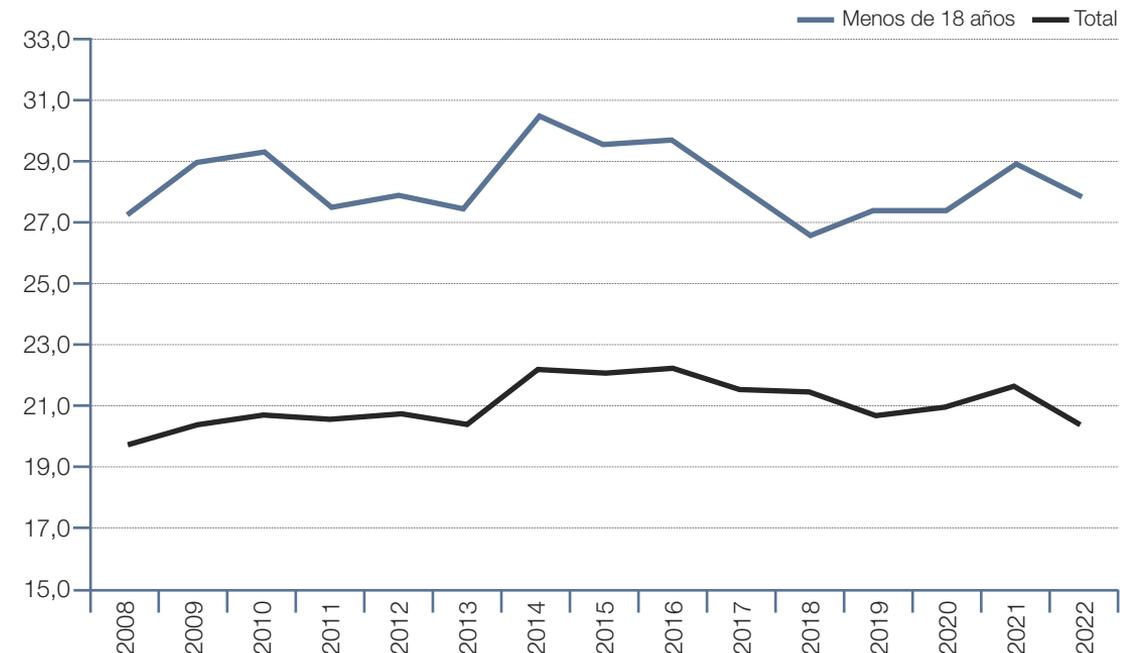
1. La pobreza infantil en España: una panorámica general

En España, las tasas de riesgo de pobreza de los niños y adolescentes son sistemáticamente más elevadas, más sensibles a los cambios de ciclo económico y más persistentes que las del conjunto de la población (gráficos 1 y 2). Si bien las tasas de pobreza infantil empeoran rápidamente ante *shocks* macroeconómicos, los ciclos expansivos no se traducen en mejoras sustanciales del alto nivel estructural de pobreza infantil.

El riesgo de pobreza no se distribuye de forma

●●●●●● GRÁFICO 1

Tasa de riesgo de pobreza del conjunto de la población y de los menores de 18 años (España, 2008-2022)

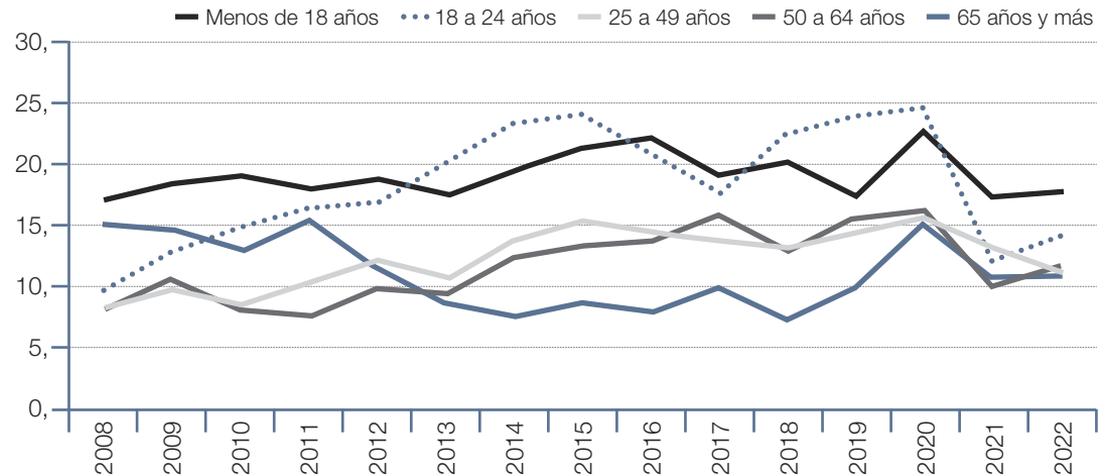


1. La pobreza infantil en España: una panorámica general

homogénea entre la población infantil, siendo significativamente mayor entre los niños procedentes de familias migrantes, con niveles de estudio inferiores y monoparentales. En concreto, en el año 2022, la tasa de riesgo de pobreza de los niños cuyos padres eran extranjeros superaba el 50%, frente al 18,2% que registraban los que tenían padres españoles. Para los niños cuyos padres tienen como máximo estudios primarios, superaba el 22%, frente al 43,6% de los que tenían estudios secundarios y el 16,1% de los que tenían estudios superiores. Por último, el

GRÁFICO 2

Tasa de riesgo de pobreza persistente por grupos de edad
(España, 2008-2022)



Fuente: ECV

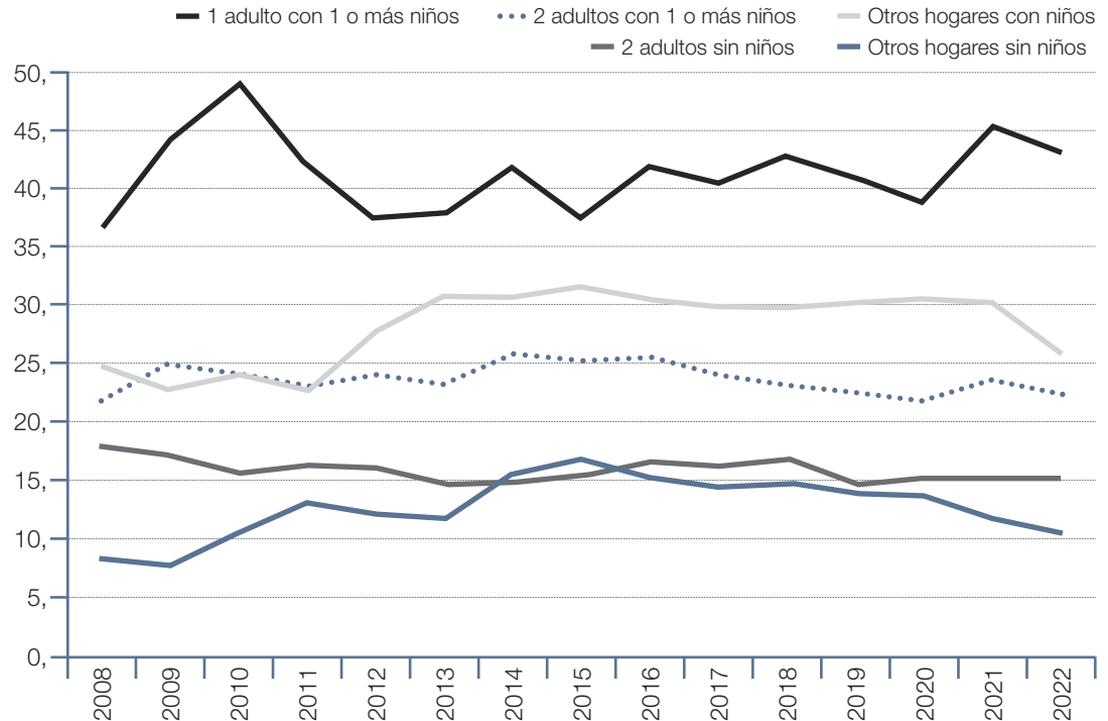
gráfico 3 muestra cómo las familias monoparentales son las más afectadas por el riesgo de pobreza.

1. La pobreza infantil en España: una panorámica general

No obstante, la exposición a vulnerabilidad económica trasciende a la población más vulnerable. La composición del hogar juega un papel importante como predictor de riesgo de pobreza del mismo. Los hogares con niños –especialmente los monoparentales– experimentan tasas de pobreza estructuralmente más elevadas que aquellos hogares compuestos únicamente por adultos (gráfico 3). Este fenómeno, con severas repercusiones demográficas, no es ajeno a las dificultades económicas que afrontan millones de hogares españoles con

GRÁFICO 3

Tasa de riesgo de pobreza por tipos de hogares (España, 2008-2022)



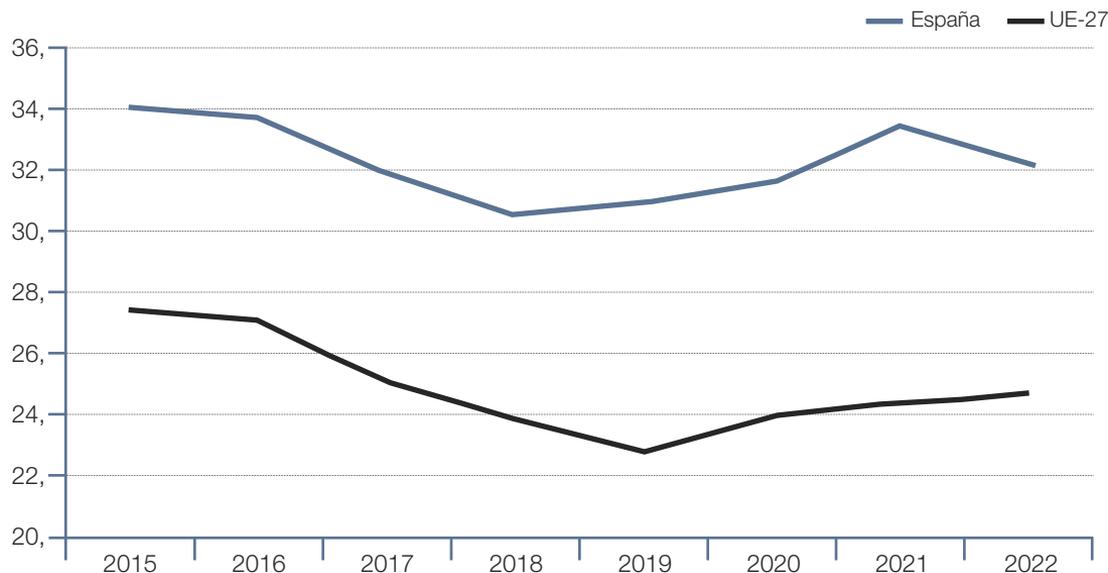
1. La pobreza infantil en España: una panorámica general

niños, especialmente en periodos de alta inflación. Distintas razones relacionadas con las trayectorias laborales de los padres y la escasa inversión en prestaciones de familia e infancia, como se estudia en el epígrafe 2, se hallan detrás de esta brecha estructural.

En el contexto de la Unión Europea, y tomando como referencia el indicador AROPE, las tasas de riesgo de pobreza y exclusión social infantiles españolas no sólo son superiores a la media comunitaria (gráfico 4), sino también comparativamente elevadas teniendo en cuenta

GRÁFICO 4

Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social
(España y UE-27, 2015-2022)



Fuente: EU-SILC

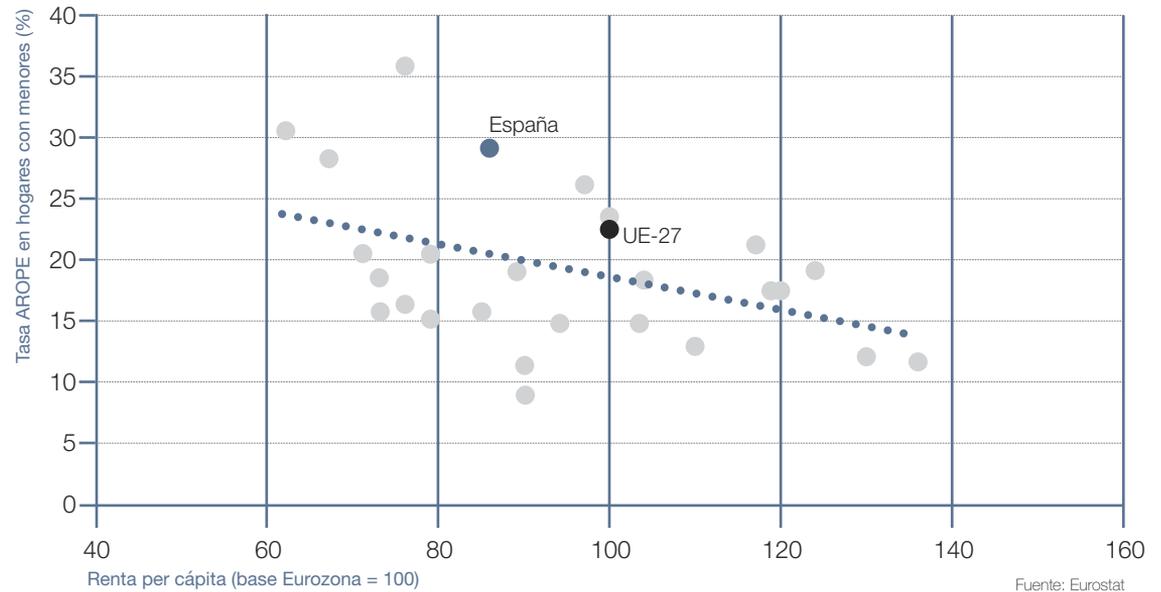
1. La pobreza infantil en España: una panorámica general



el nivel de riqueza de nuestro país, superando significativamente a las que registran otras economías europeas con niveles de renta similares (gráfico 5). Además, también son más

GRÁFICO 5

Relación entre los niveles de renta per cápita y la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social de hogares con menores a cargo
(Economías europeas, 2022)



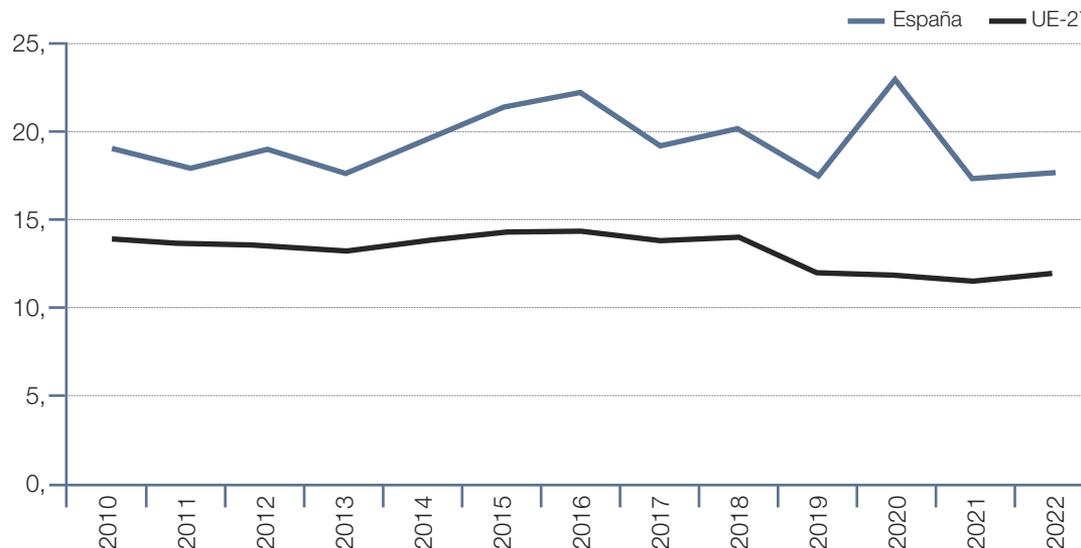
1. La pobreza infantil en España: una panorámica general

persistentes, afectando, en el año 2022, a cerca del 18% de los menores de 18 años en nuestro país (gráfico 6). Este comportamiento anómalo de la pobreza infantil en nuestro país se ha granjeado las críticas de varios organismos e instituciones internacionales, entre ellas la Comisión Europea⁵.

En el año 2022, un 32,2% de los menores de edad en España (esto es, 2,6 millones) vivía en

GRÁFICO 6

Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social persistente⁶
(España y UE-27, menores de 18 años, 2010-2022)



Fuente: EU-SILC

⁵ SWD (2022) 610 final

⁶ La tasa de riesgo de pobreza y exclusión social persistente mide la proporción de personas (en este caso, menores de 18 años) que se encuentran en situación de riesgo de pobreza y exclusión social en el año de referencia y en al menos dos de los tres anteriores.

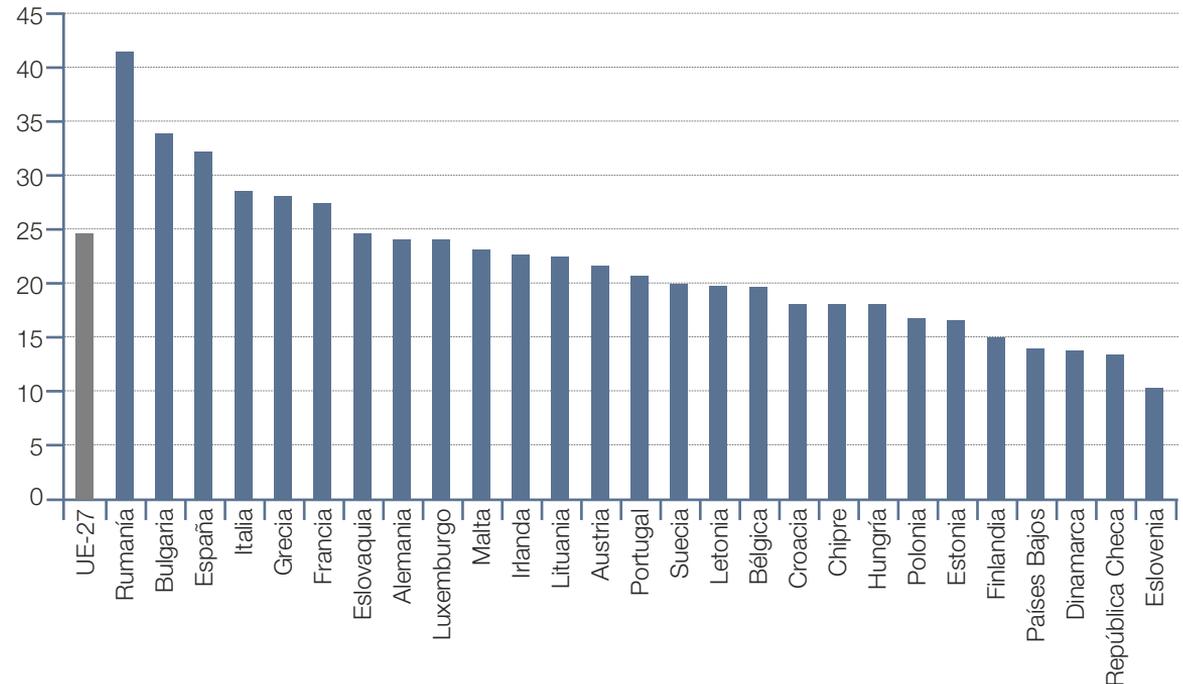
1. La pobreza infantil en España: una panorámica general

hogares en situación de riesgo de pobreza o exclusión social, lo que colocaba a nuestro país como la tercera economía de la Unión Europea con una tasa AROPE más elevada entre los hogares con niños a cargo, sólo por detrás de Rumanía y Bulgaria (gráfico 7).

Si nos centramos en la pobreza monetaria severa, el riesgo de que los menores de 18 años sufran esa situación en nuestro país supera al del conjunto de la población total y, nuevamente, los niveles que registra España, tanto para el conjunto de la población

GRÁFICO 7

Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social UE-27 (2022)



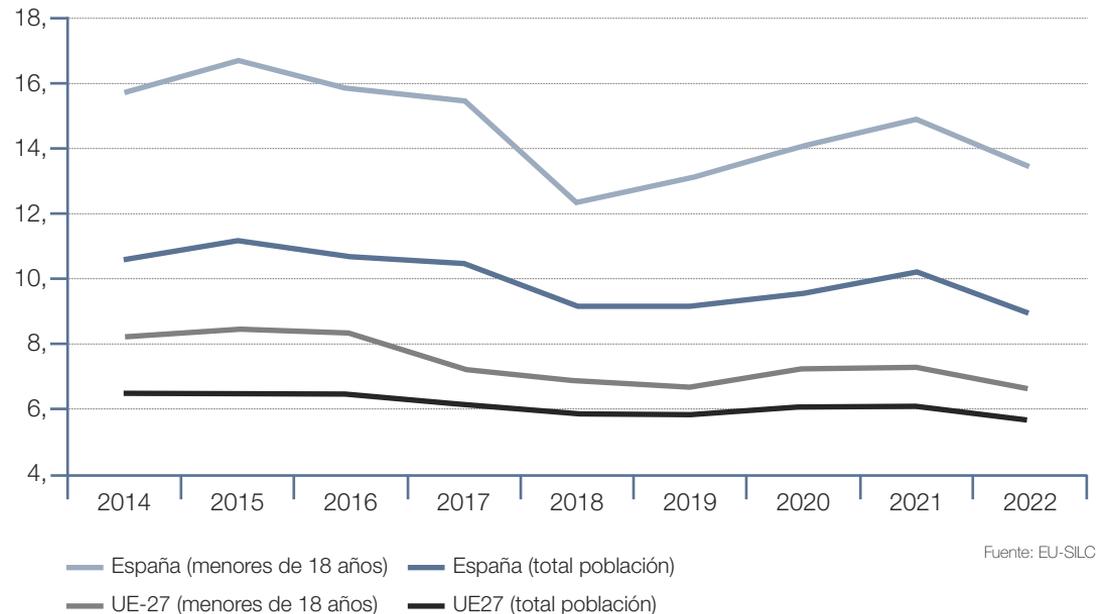
1. La pobreza infantil en España: una panorámica general

como para el colectivo de niños y adolescentes, se sitúan significativamente por encima de la media de la Unión Europea (gráfico 8). Así, en el año 2022, un 13,5% de los niños españoles (esto es, casi 1,1 millones de niños) se encontraba en situación de riesgo de pobreza monetaria



GRÁFICO 8

Tasa de riesgo de pobreza monetaria severa
(UE-27 y España, población total y menores de 18 años, 2014-2022)



Fuente: EU-SILC

1. La pobreza infantil en España: una panorámica general

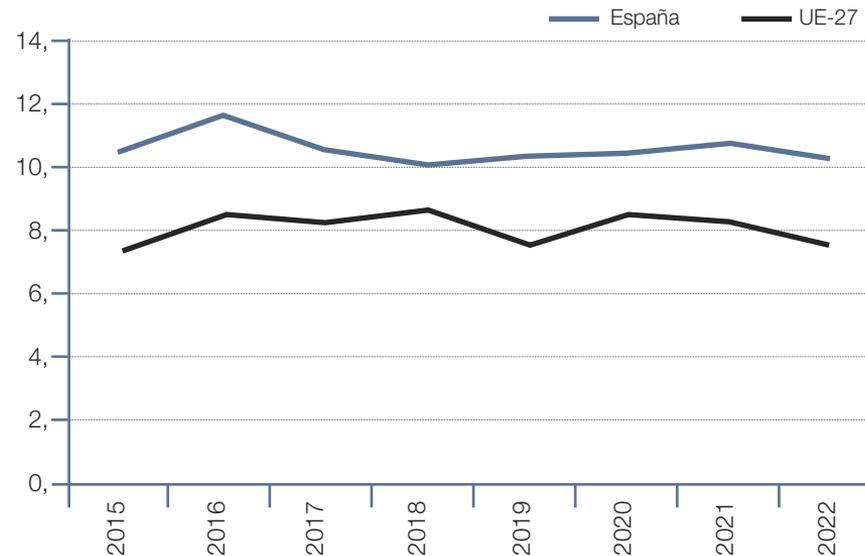


severa, frente a un promedio comunitario del 6,6%.

De acuerdo con los datos de Eurostat, los niños en España no sólo tienen un mayor riesgo de pobreza que el conjunto de la población, sino también tasas más elevadas de carencia material y social severa (gráfico 9), que, de nuevo, resultan muy altas en

GRÁFICO 9

Tasa de carencia material y social severa
(España y UE-27, población total y menores de 18 años, 2015-2022)



Fuente: EU-SILC

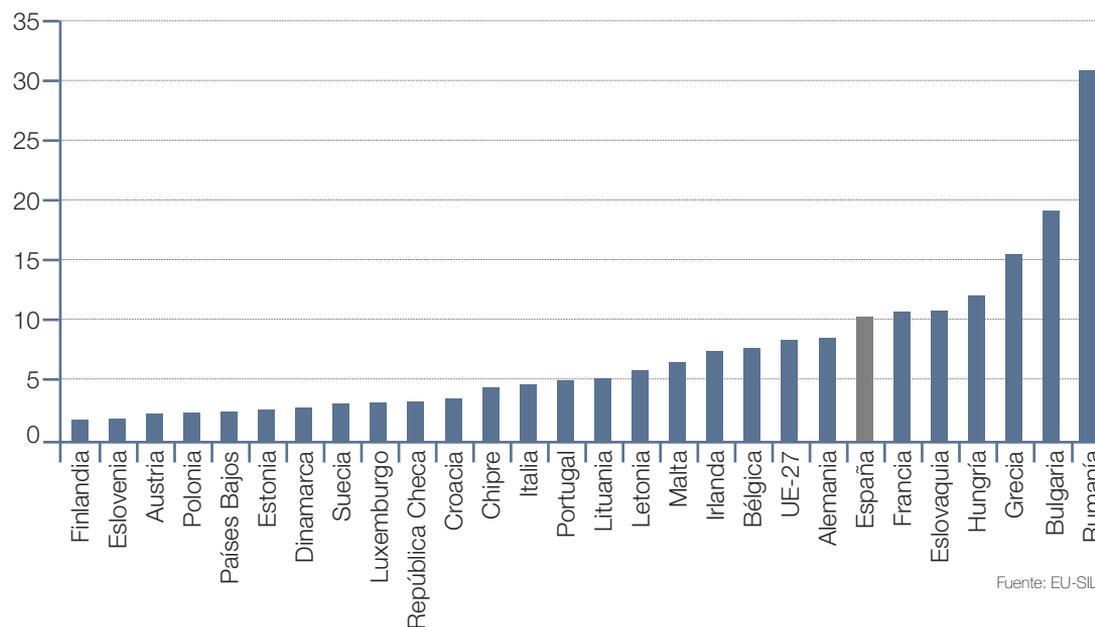
1. La pobreza infantil en España: una panorámica general

el marco de referencia europeo (gráfico 10). En 2022, un 10,3% de los niños españoles (esto es, 825.000) se encontraba en situación de carencia material y social severa, frente a un promedio europeo del 8,4%.

Finalmente, según los últimos datos disponibles de Eurostat, en 2022 un 4,4% de los niños españoles (esto es, 360.000) sufría una doble situación de riesgo de pobreza monetaria y carencia material severa, y un 2% (166.000 niños) se encontraba viviendo en hogares que, además, tenían baja intensidad laboral.

●●●●●●● GRÁFICO 10

Tasas de carencia material y social severa en la Unión Europea (menores de 18 años, 2022)



Fuente: EU-SILC

2. Políticas públicas contra la pobreza infantil⁷

La lucha contra la pobreza infantil puede articularse a través de distintas intervenciones y políticas públicas. La literatura especializada concluye que las más efectivas son las ayudas económicas a las familias con hijos dependientes, a través de transferencias monetarias directas –que pueden ser universales, es decir, sin condición de renta, o focalizadas en aquellas familias con niños más desfavorecidos– y beneficios fiscales, y las políticas de



fomento del empleo dirigidas a los padres y madres en hogares en situación de riesgo de pobreza (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012).

En Europa, la política más generalizada, y con buenos resultados, para combatir la pobreza y las carencias materiales en la infancia es la prestación universal por hijo a cargo, cuya cuantía económica varía en función de los distintos países (Marí-Klose y Marí-Klose, 2017). España es uno de los pocos

⁷ Pretender abordar todas las políticas, ayudas, prestaciones y programas de asistencia social con incidencia sobre los niveles de pobreza en la infancia en España desbordaría con creces el objetivo de este informe. Nuestro trabajo se limita a hacer acopio de las evidencias presentadas por los principales trabajos que han abordado el estudio de la pobreza infantil y el papel de las políticas públicas en la lucha para erradicarla en España.

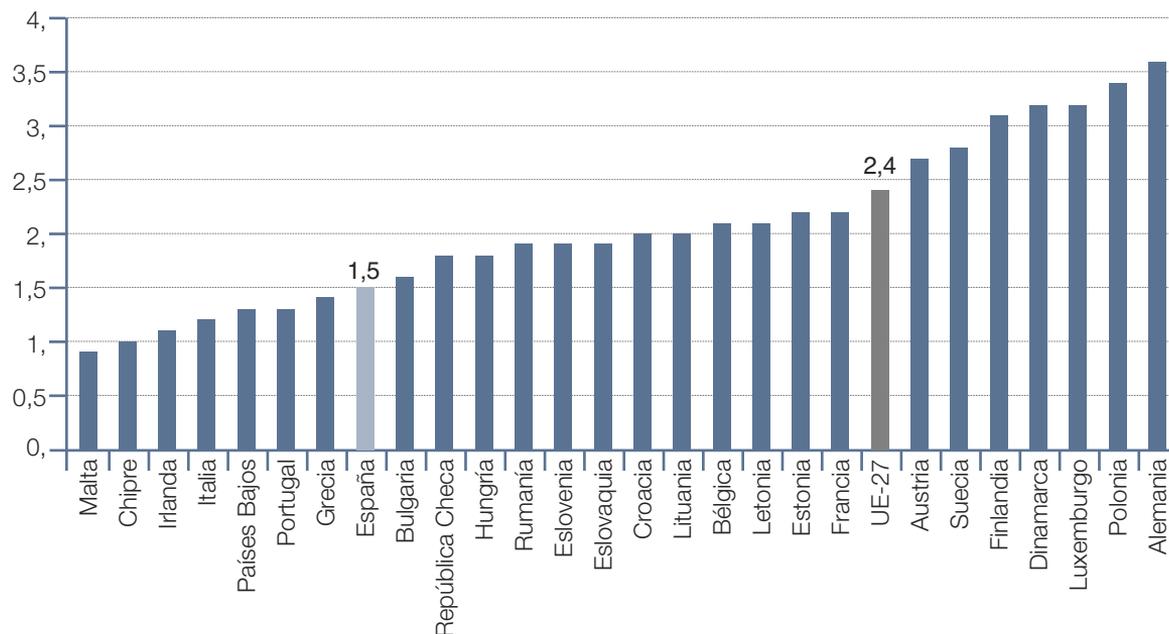
2. Políticas públicas contra la pobreza infantil

países de la Unión Europea que no cuenta con este tipo de prestación. De hecho, el nuestro es uno de los países europeos con menor peso de las políticas familiares con respecto al conjunto de políticas públicas, lo que, en perspectiva comparada, se traduce en unos niveles de gasto relativamente bajos en familia e infancia (gráfico 11).

En España, las prestaciones contributivas vinculadas a la maternidad y cuidado de hijos de hasta tres años son las principales prestaciones monetarias de que disponen las familias. A ellas se ha añadido recientemente el

GRÁFICO 11

Inversión en familia e infancia en la Unión Europea (% del PIB, 2021)



Fuente: EU-SILC

2. Políticas públicas contra la pobreza infantil



complemento de ayuda para la infancia (CAPI) enmarcado en el Ingreso Mínimo Vital (IMV), en el que se integró la prestación por hijo a cargo, que, hasta entonces, era la prestación monetaria por antonomasia para las familias con menores en nuestro país. Se trata de una prestación focalizada, condicionada por ingresos, dirigida a las familias con pocos ingresos y con hijos menores de 18 años o

miembros dependientes con discapacidad. Esta prestación todavía se mantiene de forma independiente al IMV para aquellas familias con miembros dependientes con algún grado de discapacidad.

El impacto en términos de reducción de la pobreza infantil de estas prestaciones es reducido. En general, su cuantía y cobertura son limitadas, como ha puesto de manifiesto la literatura especializada⁸, lo que tiene su

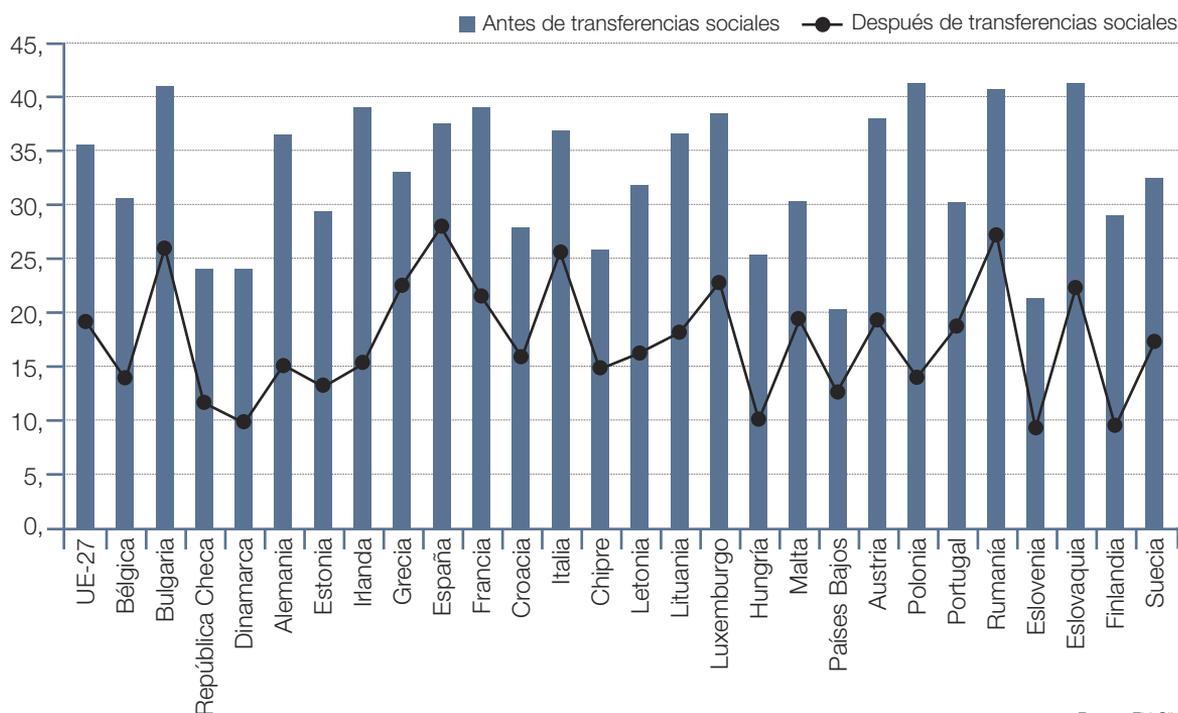
reflejo, en términos comparados, en una escasa capacidad para corregir la pobreza infantil (gráfico 12). Así, en España, en el año 2022, las transferencias monetarias permitieron reducir la tasa de riesgo de pobreza en los menores de 18 años en 9,6 puntos, frente a los 16,2 de media de la Unión Europea o los 17,2 y 23,8 de Francia o Irlanda, dos países que partían de niveles de riesgo de pobreza infantil similares a los nuestros antes de transferencias y en donde el impacto de estas es claramente mayor.

⁸ Para un análisis detallado de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas sobre la pobreza infantil en España, véase Cantó *et al.* (2014) y Cantó y Ayala (2014).

2. Políticas públicas contra la pobreza infantil

GRÁFICO 12

Tasas de riesgo de pobreza infantil antes y después de transferencias
(Economías europeas, 2022)



Fuente: EU-SILC

Con respecto al complemento orientado a la infancia del IMV, Ayala y Cantó (2024) subrayan que, al poner el foco específicamente en las familias ubicadas en los quintiles de renta más pobres, quedan fuera de su alcance a los hogares con rentas medias y bajas.

En términos globales, el IMV ha cubierto, desde su puesta en marcha, a poco más de 855.000 niños en nuestro país, una cifra que dista mucho de los más de un millón que viven por debajo del umbral de la pobreza monetaria severa.

2. Políticas públicas contra la pobreza infantil

Las desgravaciones fiscales constituyen otra parte importante del gasto en familias e infancia en España. Las más relevantes son las enmarcadas en el impuesto sobre la renta, pero, de nuevo, su eficacia en términos de reducción de la pobreza infantil es limitada, toda vez que el grueso de los hogares con hijos más empobrecidos no están obligados al pago de ese impuesto, lo que, para algunos autores (Marí-Klose *et al.*, 2019), pone de manifiesto el componente de regresividad de este mecanismo, puesto que son

los quintiles de renta inferiores los que concentran menor número de beneficiarios. Otros estudios (Ayala y Cantó, 2009) apuntan la necesidad de que las desgravaciones sean reembolsables como subsidios para estas familias, pudiendo así garantizar el efecto positivo de estas herramientas fiscales en la reducción de la pobreza infantil. De nuevo, esta realidad contrasta con la de la mayoría de las economías europeas, donde los hogares con niños cuentan con toda una batería de beneficios fiscales reembolsables.



2. Políticas públicas contra la pobreza infantil

Conviene señalar que el limitado efecto redistributivo de las transferencias públicas directas y de las transferencias de recursos a través de deducciones fiscales dirigidas a las familias con hijos cobra importancia macroeconómica en nuestro país en la medida en que se trata de una característica compartida por todo el conjunto de las políticas que forman parte de nuestro sistema de bienestar, que tiene un amplio margen de

mejora en términos de capacidad niveladora y generadora de oportunidades⁹.

Finalmente, las situaciones de pobreza en la infancia no se explican sólo por la inexistencia de prestaciones monetarias y fiscales adecuadas dirigidas a las familias y los niños. Las

debilidades estructurales de nuestro mercado de trabajo, que genera resultados duales, excluyendo a los que más apoyo necesitan, o relegándolos al acceso al empleo de forma intermitente y con remuneraciones insuficientes para hacer frente a los costes de la crianza¹⁰; las ineficiencias del sistema educativo, que es incapaz de proveer a los jóvenes de los conocimientos y habilidades necesarias para competir en

un mundo global y digital crecientemente competitivo, y que fracasa estrepitosamente en su función igualadora de oportunidades en el acceso al empleo; todo ello también tiene mucho que ver con los elevados niveles de pobreza infantil que registra España.

⁹ Véase, para mayor detalle sobre las lagunas del Estado de bienestar en España, el informe *Desigualdad, oportunidades y sociedad de bienestar en España*, elaborado por la Fundación FAES en el año 2015.

¹⁰ Save the Children cuantificó en un estudio de 2022 el coste medio de criar a un niño en 672 euros mensuales, incluyendo gastos de alimentación, transporte, vivienda y otros relacionados con la conciliación.

2. Políticas públicas contra la pobreza infantil

2.1 Buenas prácticas internacionales: los casos de Irlanda y Reino Unido

Reino Unido e Irlanda son dos de los países europeos que más esfuerzo han dedicado al desarrollo de políticas de apoyo a las familias y a la infancia y, además, con buenos

resultados. Durante las últimas décadas, ambos países han hecho de la lucha contra la vulnerabilidad de los niños una de sus prioridades políticas y sociales, estableciendo objetivos concretos y cuantificables de reducción de la pobreza en la infancia. Como herramienta para

cumplir esos objetivos, han utilizado principalmente el marco fiscal y de prestaciones con un doble objetivo: mejorar los ingresos de las familias con niños y fomentar la participación laboral de los padres de niños pobres. A continuación, se describen someramente dos de las medidas de más éxito adoptadas en un país y otro contra la pobreza infantil.

El Child Benefit de Irlanda

La prestación por hijo (o *Child Benefit*, en inglés) es una de las políticas de bienestar social más antiguas de Irlanda. Se introdujo por

primera vez en el año 1944 como una prestación dirigida a las familias numerosas. Su objetivo era fomentar la natalidad y así dar reemplazo a la población perdida como consecuencia de las guerras.

Se trata de una ayuda monetaria estatal dirigida a familias con hijos menores de 16 años, o menores de 18 años si participan a tiempo completo en el sistema educativo o si sufren algún tipo de discapacidad. La cuantía básica es de 140 euros mensuales que crece de forma proporcional en función del número de hijos.



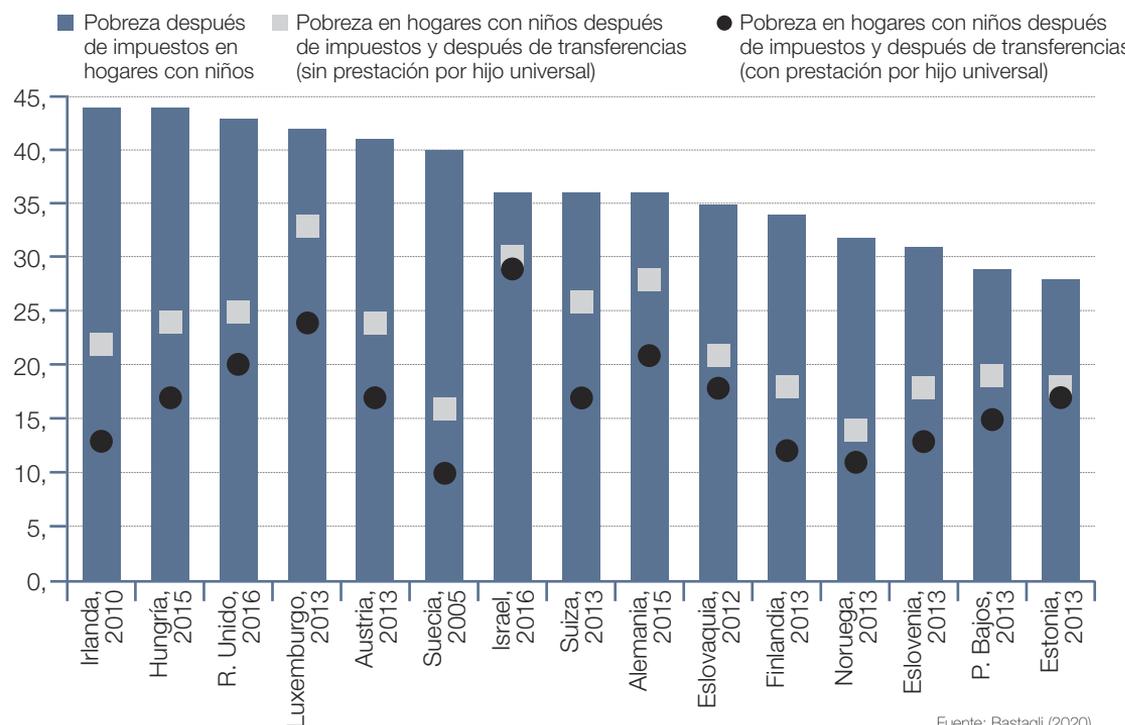
2. Políticas públicas contra la pobreza infantil

Su puesta en marcha por parte de la administración no resulta compleja, pues se trata de una prestación universal, sin costes de control asociados al proceso de comprobación de rentas, y no contributiva, de modo que no requiere de un historial previo de pagos a la Seguridad Social.

Los estudios muestran que el Child Benefit continúa siendo, ochenta años después de su puesta en marcha, uno de los instrumentos de política pública más importantes en Irlanda para reducir la incidencia de la pobreza en la infancia (gráfico 13).

GRÁFICO 13

Porcentaje de hogares con niños que son pobres antes y después de transferencias monetarias (Child Benefit) (selección de países europeos e Israel, distintos años)



2. Políticas públicas contra la pobreza infantil

El Universal Credit del Reino Unido

El Universal Credit es una prestación dirigida a personas en edad de trabajar con bajos ingresos o que necesiten ayuda para cubrir sus necesidades básicas. Fue introducida en el año 2012 en virtud de la Ley de Reforma del Bienestar (Welfare Reform Act, en inglés) y aunaba en un único pago mensual seis programas de apoyo a individuos y familias –entre ellos, la prestación por hijo a cargo– que, hasta entonces, el Gobierno concedía de manera independiente.

El Universal Credit establece como requisito que

sus beneficiarios, si tienen empleo, busquen otros trabajos que les proporcionen mayores ingresos y, si se encuentran desempleados, deben buscar empleo activamente durante un mínimo de horas a la semana.

El Universal Credit se compone de una prestación básica (Standard Allowance) que puede incrementarse bajo determinados supuestos, por ejemplo, si el beneficiario tiene hijos a cargo. En tal caso, también puede reclamar parte de los costes asociados al cuidado infantil.

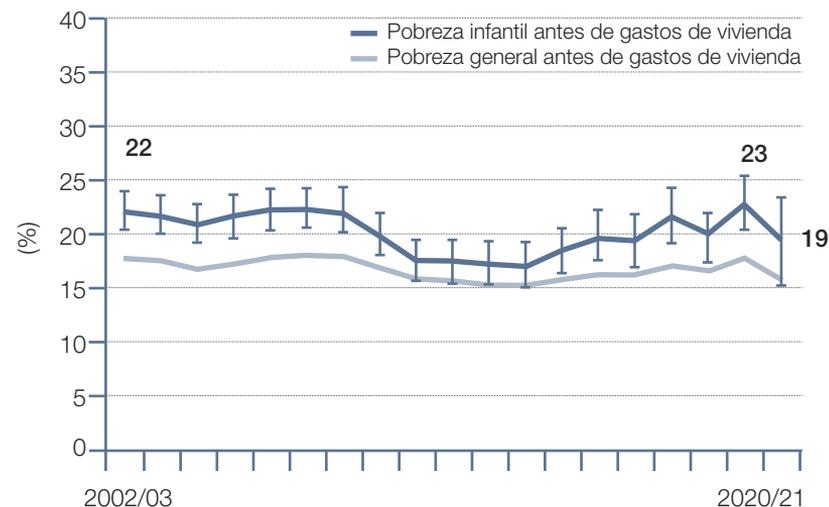
Como botón de muestra de su eficacia, el Universal

Credit, cuyo importe se incrementó temporalmente 20 libras semanales durante la pandemia de la covid-19, permitió una reducción de los

niveles de pobreza relativa entre los niños británicos de tres puntos porcentuales entre los años 2020 y 2021 (gráfico 14).

GRÁFICO 14

Porcentaje de niños con bajos ingresos (Reino Unido, 2002-2021)



Fuente: Departamento de Empleo y Pensiones del Reino Unido



3. Conclusiones y decálogo de recomendaciones

La investigación realizada en el marco de este estudio ha puesto de manifiesto un conjunto de realidades sobre la pobreza infantil en España que se sintetizan a continuación a modo de resumen:

1. En España, los niños han afrontado tradicionalmente un riesgo de pobreza sistemáticamente superior y ligeramente más sensible a los vaivenes del ciclo económico que el promedio de la población.
2. El riesgo de pobreza infantil no se distribuye de forma homogénea, estando significativamente más extendido entre los niños procedentes de contextos más vulnerables, esto es, familias migrantes, monoparentales y con niveles de estudios básicos.
3. Los niños en España tienen un mayor riesgo de pobreza que el conjunto de la población, pero no se corresponden con nuestros niveles de renta.
4. En el contexto de la Unión Europea, España ha sido tradicionalmente uno de los países con mayores niveles de riesgo de pobreza y exclusión social infantil, que destacan por su elevada persistencia a lo largo del tiempo y que, además, no se corresponden con nuestros niveles de renta.
5. Los niños en España no sólo tienen un mayor riesgo de pobreza que el conjunto de la población, sino también tasas más elevadas de carencia material y social severa, que, además, resultan muy altas en el marco de referencia europeo.
6. Los elevados niveles de pobreza infantil que registra España hunden sus raíces en causas profundas que tienen que ver con unos niveles de inversión en recursos públicos destinados a familias e infancia que son escasos, y con una limitada capacidad redistributiva de nuestros sistemas de prestaciones e impuestos, que, además, tienden a excluir a los más necesitados.
7. El esquema de protección a familias e infancia de España contrasta fuertemente con el de la mayoría de los países europeos, donde una prestación universal por hijo a cargo, combinada con una batería de beneficios fiscales reembolsables para hogares con niños, constituyen la principal herramienta contra la pobreza infantil.
8. La extensión y persistencia de la pobreza infantil en España tampoco es ajena a las peculiaridades propias de nuestro mercado de trabajo y de nuestro modelo educativo, cuyo diseño institucional y normativo es a todas luces deficiente, deparando resultados impropios de economías desarrolladas como la nuestra.

3. Conclusiones y decálogo de recomendaciones

Llegados a este punto, no es nuestro propósito elaborar un catálogo de políticas concretas para prevenir y combatir la pobreza infantil en España, pero sí queremos dejar sentada una serie de principios orientadores que se desprenden de nuestra investigación y de los que, desde **Save the Children España** y la **Fundación FAES**, creemos debe partir el diseño de cualquier política pública orientada específicamente a erradicar la pobreza infantil en nuestro país. A este respecto, proponemos este decálogo:

1. Dados los costes económicos y sociales de la pobreza infantil a largo plazo, cualquier política orientada a ponerle fin debe entenderse como una inversión con un retorno seguro en forma de más crecimiento y bienestar.
2. La lucha contra la pobreza infantil interpela a todas las políticas públicas, por lo que la infancia debe incorporarse como criterio transversal en todas las grandes políticas de Estado.
3. La prevención y la lucha contra la pobreza infantil exigen el reconocimiento de objetivos políticos concretos y el diseño de políticas específicas con vocación de permanencia en el tiempo.
4. La lucha contra la pobreza infantil requiere de un aumento significativo de la inversión en políticas familiares y de protección de la infancia, lo que, a su vez, podría contribuir a corregir el desequilibrio de nuestro modelo de bienestar a favor de los mayores.
5. Es urgente reformar las prestaciones sociales dirigidas a la protección de las familias y la infancia, que en España están comparativamente poco desarrolladas
6. También el sistema tributario, singularmente la imposición sobre la renta, de modo que las desgravaciones fiscales relacionadas con la familia y la infancia lleguen a los más necesitados y a la vez supongan un apoyo efectivo a la crianza para millones de familias
7. Reducir la incidencia de la pobreza infantil pasa por una reforma del mercado de trabajo orientada a hacerlo más inclusivo y menos volátil, con políticas enfocadas a reducir el desempleo, mejorar la formación y aumentar los ingresos laborales de los hogares con cargas familiares, que deben combinarse con mejoras en la conciliación.

3. Conclusiones y decálogo de recomendaciones

8. La prevención y la lucha contra la pobreza infantil requieren de políticas públicas dirigidas a potenciar la capacidad igualadora de oportunidades vitales de nuestro modelo educativo, que debe asegurar mejoras en la situación formativa y competitiva de los adultos en hogares con menores.
9. Todo lo anterior debe complementarse con otras medidas enfocadas a ayudar a las familias más necesitadas a cubrir sus gastos básicos y reducir la incidencia de la carencia material y social severa, singularmente a través del IMV y los programas de rentas mínimas, que debe llegar a quienes más lo necesitan.
10. A largo plazo, la lucha contra la pobreza infantil no puede entenderse fuera del contexto de una reforma modernizadora de nuestro modelo de bienestar, haciéndolo más equitativo y eficiente en su función niveladora e igualadora de oportunidades.



Referencias

- Ayala, L. y Cantó, O.** (2024): “Fomentar la natalidad, reducir la pobreza”, *El País*, 28 de enero.
- Ayala, L. y Cantó, O.** (2009): “Políticas económicas y pobreza infantil”, en VV. AA., *Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España*, Madrid, Unicef-Comité Español, pp. 10-40.
- Ayllón, S.; Brugarolas, P. y Lado, S.** (2022): *La transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad de oportunidades en España*. Girona, Universitat de Girona.
- Cantó, O. y González, L.** (2023): *El coste de la pobreza infantil en España*. Madrid, Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil.
- Cantó, O. y Ayala, L.** (2014): *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: Análisis de impacto*, Madrid, Unicef.
- Cantó, O.; Ayala, L.; Adiego, M.; Levy, H. y Paniagua, M.M.** (2014): “Going regional: the effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain” en: Dekkers, G.; Keegan M. y C. O’Donoghue (eds.), *New Pathways in Microsimulation*, Surrey, Ashgate.
- Comisión Europea** (2022): Commission Staff Working Document 2022 Country Report-Spain, Accompanying the document Recommendation for a Council recommendation on the 2022 national Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2022 Stability Programme of Spain [COM (2022) 610 final – SWD (2022) 640 final].
- Marí-Klose, M.; Juliá, A. y Redondo, P.** (2019): “El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia”, *Documentos de Trabajo del VIII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*, nº 4.11, Madrid, Fundación Foessa.
- Marí-Klose, M. y Marí-Klose, P.** (2017): “Políticas contra la pobreza infantil en el relato redistributivo”. En Zalakain, J. y Barragué B. (coords.) VV.AA. (2017) “Repensar las políticas sociales: redistribución e inversión social”. Madrid, Editorial Grupo 5.
- Marí-Klose, P. y Marí-Klose, M.** (2012): “Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar: la protección social contra la pobreza de niños y personas mayores”, *Panorama Social*, nº 15, 107-126. Madrid, FUNCAS.
- Marín, M.** (Dir.) (2015): *Desigualdad, oportunidades y sociedad del bienestar en España*. Madrid, Fundación para el Análisis y Estudios Sociales (FAES).
- Bastagli, F. et al.** (2020): Universal child benefits: Policy issues and options, Overseas Development Institute (ODI) y UNICEF.
- Save the Children** (2022): *El coste de la crianza*.

**Reflexiones en torno a la pobreza
infantil en España:** panorámica
general y orientaciones
de política pública

