

EL BENEFICIO DE HACER - UNICEF ESPAÑA | Noviembre de 2025

El beneficio de hacer: el impacto de políticas concretas para revertir la **pobreza infantil en España**

Un análisis estatal y autonómico

el impacto de políticas concretas para revertir la **pobreza infantil en España**

Índice

Resumen Ejecutivo	03
Recomendaciones de UNICEF España	08
Introducción	09
Sección I - La situación de la pobreza infantil en España Perspectiva comparada y evolución	11
Sección II - Qué funciona para luchar contra la pobreza infantil	24
Sección III - las políticas contra la pobreza infantil en España	31
Sección IV - Simulando el impacto de las transferencias de renta contra la pobreza infantil en España	35
Sección V - Más allá de las transferencias de renta: simulando las políticas en el empleo	48
VI Conclusiones y recomendaciones UNICEF España: Terminar con la pobreza infantil es posible	53
Anexo	57

CRÉDITOS

EDITA:

UNICEF España
Dirección de Influencia,
Programas y Alianzas
C/Mauricio Legendre, 36.
28046 Madrid
Tel. 913789555

ANÁLISIS Y SIMULACIONES:

Centro de Políticas Económicas
de Esade · EsadeEcPol

Esade Madrid
C/ Valle de la Fuenfría, 3
28034 Madrid

DISEÑO GRÁFICO:

Vånster and Lei

FOTOGRAFÍAS:

©UNICEF España/TeresaLoboArregui
Portada y páginas: 10, 22, 24, 28, 29, 34,
41, 47, 50, 54.

©UNICEF España/ErasmusFenoy
Páginas: 7, 17, 26, 30.

Resumen ejecutivo

El punto de partida: una pobreza infantil persistente

Un 29,2% de niños, niñas y adolescentes en España está en situación de pobreza monetaria relativa (su hogar ingresa menos del 60% de la mediana de ingresos). Y en la categoría más amplia de tasa de pobreza o exclusión social (ARPE, por sus siglas en inglés, que suma a la pobreza monetaria a niños, niñas y adolescentes en hogares con carencias materiales declaradas o con baja intensidad en el empleo) la cifra sube al 34,6%. Esto equivale a, aproximadamente, 2,7 millones de personas menores de edad. Además, este riesgo de pobreza o exclusión es mayor entre:

- Hogares monoparentales: con una tasa que se ha mantenido constante alrededor del 50% durante la última década.
- Hogares con adultos migrantes: con 40% de niños, niñas y adolescentes en pobreza relativa con un adulto migrante y 50% cuando ambos lo son, aunque estas cifras están en descenso desde 2020.

Estos niveles, además, han persistido o aumentado en la última década: la tasa de riesgo de pobreza monetaria relativa para niños, niñas y adolescentes era del 26,8% en 2018, dos puntos y medio por debajo del nivel actual. En contraste, esa misma tasa para el conjunto de la población se ha reducido durante este periodo.

A nivel autonómico, las diferencias son considerables: las mayores tasas de pobreza y exclusión social se observan en Murcia, Andalucía, Castilla-La Mancha o Canarias, por encima del 40%; mientras que en el otro extremo están Galicia, Euskadi o Baleares, por debajo del 25%.

A DESTACAR

Lo que funciona y lo que ya se está haciendo

La evidencia internacional coincide en que las transferencias de renta son el instrumento con mayor respaldo empírico para reducir la pobreza, también la infantil. En nuestro país, la pieza central es el Ingreso Mínimo Vital (IMV), activado durante la pandemia como prestación estatal no contributiva que garantiza un umbral de ingresos cubriendo la diferencia entre éste y los recursos del hogar, volviéndose una cuantía de referencia e incorporando, además, una prestación que protege de forma explícita a niños, niñas y adolescentes mediante el Complemento de Ayuda a la Infancia (CAPI).

Su principal limitación es su alcance. De acuerdo con estimaciones recientes de la AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal), un 55% de los hogares potencialmente elegibles para el IMV no lo solicita; en el caso del CAPI, esta cifra se eleva al 72%. Esto implica que tanto el IMV como su complemento cubrirían un nivel mucho menor a la incidencia de la pobreza entre niños, niñas y adolescentes.

Para ampliar esta cobertura se está debatiendo la posibilidad de incorporar prestaciones universales por crianza de 100 o 200 euros mensuales, con distintos umbrales de edad. Estas propuestas tendrían un mayor alcance, pero requieren de un fuerte compromiso político y presupuestario, superior al existente a día de hoy.

Todo esto sucede en un contexto de crecimiento económico reciente y de activación de políticas como el incremento del salario mínimo o la implantación del Ingreso Mínimo Vital (IMV). Este contraste se explica en parte porque las medidas de pobreza monetaria son de tipo relativo —si se mueve la mediana de ingresos, también lo hace el umbral—, pero dado el empeoramiento diferencial para niños, niñas y adolescentes, también invita a reflexionar sobre qué políticas pueden ayudar a reducir estas brechas.

Esta reflexión viene motivada también por el hecho de que la pobreza infantil tiene consecuencias muy negativas para el conjunto de la sociedad. No es solo un problema de equidad y de ejercicio de derechos: supone también una pérdida estructural de capital humano y de bienestar colectivo, que se puede dimensionar en un coste social estimado de más de 63.000 millones de euros anuales —el 5,1% del PIB según el Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil—. Pero también, y sobre todo, porque afecta a múltiples dimensiones de la vida de niños, niñas y adolescentes: por ejemplo, genera brechas educativas de casi dos años y aumenta la incidencia de depresión en un 45% en contextos de pobreza severa, según evidencia internacional, deteriora la salud física y mental, pero además reduce las oportunidades laborales futuras y aumenta la exposición a viviendas precarias.

Simulando políticas contra la pobreza y estimando su impacto

Para informar este debate desde la evidencia, el equipo del Centro de Políticas Económicas de Esade (EsadeEcPol) ha aplicado una serie de modelos de simulación econométrica para estimar el impacto de activar seis palancas diferentes en las tasas de pobreza monetaria para los niños, niñas y adolescentes.

Empezando con las transferencias monetarias, se simula:

- Una Prestación Universal por Crianza (PUC) de 100 o 200 euros mensuales por niño, niña o adolescente.
- Un aumento del 20% o del 40% en el IMV por cada niño, niña o adolescente, aplicado a los beneficiarios actuales.

Para ello se emplean los datos del Panel de Hogares, la fuente más completa y detallada de ingresos que existe en España hoy en día, que mantiene la Agencia Tributaria con el Instituto de Estudios Fiscales. En 2022, más de un millón de hogares reportaron todos sus datos fiscales en el conjunto de las comunidades autónomas de régimen general (es decir, todas salvo Euskadi y Navarra, que por su propio régimen foral no están incluidas en los datos de la Agencia Tributaria).

Las simulaciones muestran que la PUC generaría reducciones importantes de la pobreza de niños, niñas y adolescentes, pero con alto esfuerzo por persona sacada de la pobreza y con un fuerte impacto presupuestario.

- En agregado (sin Euskadi ni Navarra), la pobreza monetaria relativa (personas en hogares con ingresos por debajo del 60% de la mediana) podría reducirse 3,6 puntos con una PUC de 100 euros y casi el doble (7,1 puntos) con la de 200 euros.
- Esta reducción de la pobreza relativa afectaría a todas las comunidades autónomas. Con prestaciones de 200 euros, sería de 11 puntos para Ceuta y Melilla, en torno a 9 puntos para Extremadura y Andalucía, en torno a 8 puntos para Castilla La Mancha y La Rioja, en torno a 7 puntos para Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla y León, Aragón y Baleares, en torno a 6 puntos para Cataluña, Galicia y Asturias, Cantabria, y en torno a 5 puntos para la Comunidad de Madrid.

- La reducción de la pobreza severa (personas en hogares por debajo del 40% de la mediana) sería aún mayor en lugares como Ceuta o Melilla (10-12 puntos). Incluso comunidades autónomas con niveles bajos de partida, como Aragón o Baleares, experimentarían reducciones de 3-6 puntos.
 - La inversión per capita de la PUC es considerable, como corresponde a una política de tipo universal, pero menor donde hay menos hogares pobres: en Madrid, con baja incidencia de pobreza, se necesitan más de 51.000 euros para “sacar” a un niño o niña de la pobreza (con la PUC de 100 euros) porque gran parte del gasto se dirige a familias que ya superaban el umbral. En contraste, en Andalucía y Extremadura, donde la incidencia de la pobreza es mayor, bastan 25.000 euros por niño incluso con la PUC más alta (200 euros), ya que la mayoría de los beneficiarios sí necesitan la ayuda para salir de la pobreza.
 - El impacto presupuestario anual se estima en unos 9.052 millones de euros con la PUC de 100 euros y 18.103 millones con la PUC de 200 euros. Para la versión más generosa, esto equivaldría a algo más de un punto porcentual del PIB, o alrededor del 4,7% de los últimos Presupuestos Generales del Estado.
- Por su parte, elevar el IMV por hijo también reduce la pobreza infantil, si bien menos que la PUC. Ahora, lo hace a menor inversión por niño, niña o adolescente que deja de estar en una situación de pobreza y con un impacto presupuestario agregado un orden de magnitud por debajo de la PUC. Sin embargo, cabe recordar que dado su actual alcance en número de personas afectadas sería menor al de la anterior.
- Con el complemento del 40%, la pobreza monetaria relativa se reduciría de manera agregada en las comunidades autónomas analizadas en 1,8 puntos. Los máximos se observan en Ceuta y Melilla (5 y 6 puntos, respectivamente), mientras que el resto queda a bastante distancia, desde los 3 puntos en Asturias hasta efectos más pequeños en Madrid o Cataluña.
 - En pobreza monetaria severa el impacto sería mayor: entre 3 y 6 puntos de reducción con el complemento más generoso en Ceuta y Melilla y 2-3 puntos en Andalucía. En Baleares, Aragón, Cantabria o Madrid el descenso es cercano a 1 punto.
 - En este caso, la inversión por niño, niña o adolescente sacado de la pobreza se estima alrededor de los 8.500 euros en Cataluña con el complemento del 40%; 13.500 euros para Madrid; y la cifra más alta se registra en Castilla-La Mancha con algo más de 18.000 euros. Todo ello queda un orden de magnitud por debajo de la inversión requerida por la PUC.
 - En consonancia, el impacto presupuestario agregado sería notablemente más contenido: unos 670 millones de euros con un complemento del 20% y 1.300 millones de euros con el complemento del 40%, una cifra significativa pero mucho más acotada y alejada del desafío fiscal y de financiación asociado con la PUC. Es importante señalar que esta simulación presupuestaria se basa en la cifra de población beneficiaria actual (se estima que un 55% de los beneficiarios potenciales no lo solicita). Además, no incluye el CAPI por dificultad metodológica.

OTRAS FORMAS DE REDUCIR LA POBREZA INFANTIL

Más allá de las transferencias, y considerando que el empleo es la primera fuente de renta de los hogares, se simulan a través de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) dos palancas más: subir el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) un 20%, y aumentar la intensidad laboral un 20% (a través de políticas que reduzcan la parcialidad o incrementen los meses de permanencia en el empleo). Se mide tanto la reducción en la tasa de pobreza monetaria relativa como el efecto en reducir la distancia al umbral de pobreza.

- Los resultados muestran que tanto el incremento de la intensidad laboral como la subida del SMI reducen la tasa de pobreza para niños, niñas y adolescentes, aunque el aumento de horas trabajadas tiene un efecto ligeramente superior: 1,3 puntos porcentuales, frente a 0,8 puntos con el SMI.
- El incremento del SMI apenas reduce la brecha de pobreza (los hogares estarían apenas unos 25 euros más cerca del umbral), mientras que el aumento de intensidad laboral la reduce de forma mucho más significativa (alrededor de 250 euros más cerca).
- Esto refleja que una subida adicional del SMI (tras las acumuladas en los últimos años) beneficiaría principalmente a hogares que ya están cerca del umbral de pobreza, mientras que el incremento de intensidad laboral ayuda a menos familias, pero que parten de situaciones más desfavorables.
- Por tipo de hogar, en los monoparentales el SMI no movería la tasa, pero incrementar la intensidad la reduciría 2 puntos, algo que encaja con el hecho de que estos hogares tienen que repartir las horas de una sola persona entre trabajos dentro y fuera del hogar. Para las familias numerosas (dos adultos y tres o más niños) el SMI reduce la tasa 1,8 puntos, mientras que el incremento de intensidad laboral la reduciría algo menos, 0,8 puntos. No obstante, es importante señalar que el aumento del SMI podría ampliar la distancia respecto al umbral de acceso en el segundo grupo, que con mayor frecuencia cuenta con dos personas asalariadas. Sin embargo, el incremento en la intensidad laboral podría contribuir a reducir dicha brecha.
- Por comunidades autónomas, los descensos estimados para ambas palancas se concentrarían en Navarra, Galicia, Canarias y Cantabria. Murcia, Castilla y León, Castilla La Mancha, Baleares, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía se situarían en una posición intermedia (si bien para algunas el efecto de la subida del SMI sería nulo), mientras que en Aragón, Extremadura, La Rioja, Euskadi y Asturias el efecto sería prácticamente nulo con ambas medidas. Estas diferencias parecen atribuibles en gran medida a la diferente composición de hogares entre autonomías.

Conclusiones del análisis

Este análisis muestra el potencial de elevar las transferencias monetarias por encima de los niveles actuales. Como se ha visto, la PUC logra el mayor impacto en pobreza infantil, con un acceso más fácil que contribuiría a reducir el *non take-up* y la estigmatización. Ahora bien, lo hace exigiendo un compromiso presupuestario de un nivel muy elevado: por encima de medio punto porcentual del PIB en inversión pública extra en la versión de 100 euros, y más de un punto porcentual en su versión más generosa (200 euros); entre un 2,3% y un 4,7% de los últimos PGE. El IMV reforzado también tendría impacto en la reducción de pobreza agregada, aunque menos que la PUC. A la vez, rinde más que la PUC en euro invertido por niño, niña o adolescente sacado de la pobreza, es más sostenible y viable fiscalmente; y, dado que parte de un *non take-up* elevado, podría mejorar su alcance con medidas de simplificación administrativa y de coordinación con los sistemas autonómicos. En particular, podrían considerarse canales alternativos que garanticen dicho alcance, como la gestión a través de los impuestos del hogar. Además, se observa que las políticas laborales, especialmente aquellas enfocadas en incrementar la permanencia y estabilidad en el empleo, muestran también un importante potencial para reducir la pobreza de niños, niñas y adolescentes al mejorar los ingresos de los hogares más vulnerables. Esto resulta especialmente relevante para los hogares monoparentales, que enfrentan barreras estructurales específicas que limitan tanto su inserción laboral como su estabilidad económica.



Recomendaciones de UNICEF España

Basándonos en un criterio de maximización de impacto (eficacia) sobre la pobreza infantil y recordando que, más allá de las consideraciones de viabilidad presupuestaria actual, el objetivo a largo plazo debería orientarse hacia acciones concretas que resuelvan un problema social que representa una vulneración de derechos y un coste del 5% del PIB para la sociedad española, recomendamos:

1. Apoyo a la infancia. Prestación Universal por Crianza (PUC): Se propone implementar la PUC como una deducción fiscal reembolsable, garantizando su acceso en efectivo incluso para hogares no obligados a declarar renta, algo que se reforzaría si la declaración pasara a ser universal. Este diseño universal busca reducir el fenómeno del *non take-up*, eliminar la estigmatización de las ayudas condicionadas y avanzar hacia un sistema de garantía de ingresos más equitativo. La PUC podría implementarse de forma progresiva de manera que la cantidad recibida varíe respecto a la renta, pudiendo llegar a excluir a las más altas. En términos de impacto presupuestario y simplificación del sistema, la PUC podría sustituir a ayudas y deducciones fiscales existentes, como la de maternidad y el mínimo por descendiente, optimizando recursos, estimados en aproximadamente 5.500 millones de euros anuales incluyendo dimensiones estatales y autonómicas. Por tanto, la implementación coordinada del PUC de 100 euros tendría un coste de 9.052 millones que, si descontamos las deducciones actuales que tienen las personas con hijos a cargo que hacen la declaración de la renta, podría significar un esfuerzo presupuestario extra de unos 3.500 millones de euros.

2. Complementariedad con ayudas focalizadas: La PUC debe complementarse con prestaciones no contributivas a las familias vulnerables, como CAPI, y aquellas gestionadas por las comunidades autónomas compatibles. Estas medidas focalizadas permiten una mayor eficiencia y un impacto presupuestario contenido, siendo clave para reforzar la protección en hogares con niños vulnerables. La simplificación de trámites y la concesión de oficio son esenciales para mejorar su eficacia.

3. Políticas laborales y de conciliación: Se destaca la necesidad de aumentar la intensidad laboral y reducir la parcialidad, especialmente en hogares monoparentales, mayoritariamente encabezados por mujeres. Esto debe ir acompañado de un refuerzo de los permisos parentales remunerados, garantizar el acceso universal a educación infantil de calidad (0-3 años), y ofrecer apoyos económicos y servicios de cuidado. Estas medidas buscan mejorar la inserción laboral y reducir la pobreza infantil.

4. Vivienda y Garantía Infantil Europea: La pobreza es multidimensional y para combatirla es necesario reforzar el acceso a los servicios esenciales como una vivienda digna y adecuada, priorizando a familias con menores de edad en situación de vulnerabilidad. Las comunidades autónomas deben adaptar sus planes de vivienda y coordinarse con gobiernos locales para erradicar la infravivienda, garantizar suministros básicos y evitar desahucios sin alternativa habitacional. Además, se propone fortalecer la implementación de la Garantía Infantil Europea mediante planes autonómicos, financiación sostenida, participación activa de la infancia y coordinación interinstitucional eficaz.

Introducción

La pobreza infantil es uno de los desafíos centrales para España. El país tiene una tasa del 34,6% de niños, niñas y adolescentes (en riesgo de pobreza o exclusión social), lo que sitúa a nuestro país en la segunda posición más elevada de la Unión Europea. Esto no solo compromete el bienestar inmediato de millones de personas, sino que perpetúa ciclos intergeneracionales de precariedad y desigualdad, limitando las perspectivas educativas, laborales y vitales. Sirva como resumen de todo ello el coste social y económico estimado de estos niveles de pobreza infantil: 63 mil millones de euros anuales, equivalente al 5,1% del PIB, según el estudio realizado por el Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, del que EsadeEcPol fue parte. Estas cifras se traducen en un fuerte impacto en la vida de los niños y niñas y en el ejercicio de sus derechos, en términos de educación (menos oportunidades y menos refuerzos y otras actividades) y futuro laboral (peor formación, más abandono, relaciones con menos potencial...), de salud (peor alimentación, peor vivienda, menos salud presente y futura) o de bienestar emocional (por ejemplo, los propios niños, niñas y adolescentes destacan los problemas en la relación social con sus iguales; por otro lado, los padres y, especialmente, las madres, señalan la percepción de estrés o angustia). Todo ello motiva una respuesta a la vez decidida y eficaz, que para serlo debe partir de la evidencia existente.

No partimos de la nada: en los últimos años se han debatido y finalmente puesto en marcha políticas públicas sin precedentes en la historia reciente española. Las transferencias monetarias han emergido como la primera línea de intervención, materializándose en instrumentos como el Ingreso Mínimo Vital y su Complemento de Ayuda para la Infancia, así como en el debate sobre prestaciones universales por crianza. Estas iniciativas se enmarcan en un contexto estratégico más amplio, que incluye

la implementación de la Garantía Infantil Europea y el desarrollo de marcos normativos específicos como la Ley de Familias. La convergencia de estas políticas representa un momento clave en la construcción del Estado de bienestar español, con un potencial que requiere de medición y análisis rigurosos.

En ese sentido, el presente análisis aspira a contribuir definiendo la situación actual, valorando soluciones a partir de la evidencia, y especialmente cuantificando con precisión los beneficios tangibles de las políticas de transferencias monetarias para reducir la pobreza infantil. Logramos esto utilizando datos del Panel de Hogares del Instituto de Estudios Fiscales y la Agencia Tributaria —una base de datos de alcance sin precedentes que abarca un millón de hogares con elevado grado de detalle— incorporando simulaciones basadas en modelos con una perspectiva territorial granular, comparando la eficacia y la eficiencia relativa entre políticas universales y focalizadas, y estableciendo métricas de coste-eficiencia por punto porcentual de reducción de la pobreza.

No obstante, la complejidad multidimensional de la pobreza infantil va más allá de las intervenciones puramente monetarias. La erradicación sostenible de la pobreza infantil requiere un ecosistema de políticas que aborde tanto las carencias materiales y sociales como las barreras estructurales en educación, vivienda, salud y, especialmente, el mercado laboral (un mercado laboral que, en un momento de expansión, no está siendo capaz de reducir la pobreza infantil, como se verá en detalle en una sección posterior). Solo mediante esta aproximación sistémica es posible generar transformaciones duraderas que garanticen igualdad de oportunidades para toda la infancia.

La sección I de este informe recoge un diagnóstico de la pobreza infantil en España, combinando datos comparados y de evolución histórica con un análisis de sus dimensiones múltiples (ingresos, carencias materiales, AROPE), su distribución por tipos de hogar, por comunidad autónoma, y factores como la composición migratoria o la estructura familiar, así como los mecanismos que explican su persistencia y el impacto que implica. Y de aquí parte la Sección II, que examina las respuestas posibles a partir de la evidencia internacional sobre políticas efectivas —con especial atención a las transferencias monetarias—; y la sección III, en las que se describe el marco europeo, estatal y autonómico, detalla las políticas en curso (IMV, complemento de ayuda para la infancia, prestaciones por crianza). La Sección IV parte de ese debate para presentar microsimulaciones que estiman el impacto, coste y eficiencia de diferentes escenarios y territorios. La Sección V complementa con estimaciones del potencial que albergan medidas que van más allá de las transferencias monetarias, centrándose en aspectos laborales (especialmente relevantes en el caso español, como se desgranará en el análisis) como el aumento del SMI o la intensidad del empleo. Finalmente, se hacen una serie de propuestas desde UNICEF España que se concluyen del estudio.





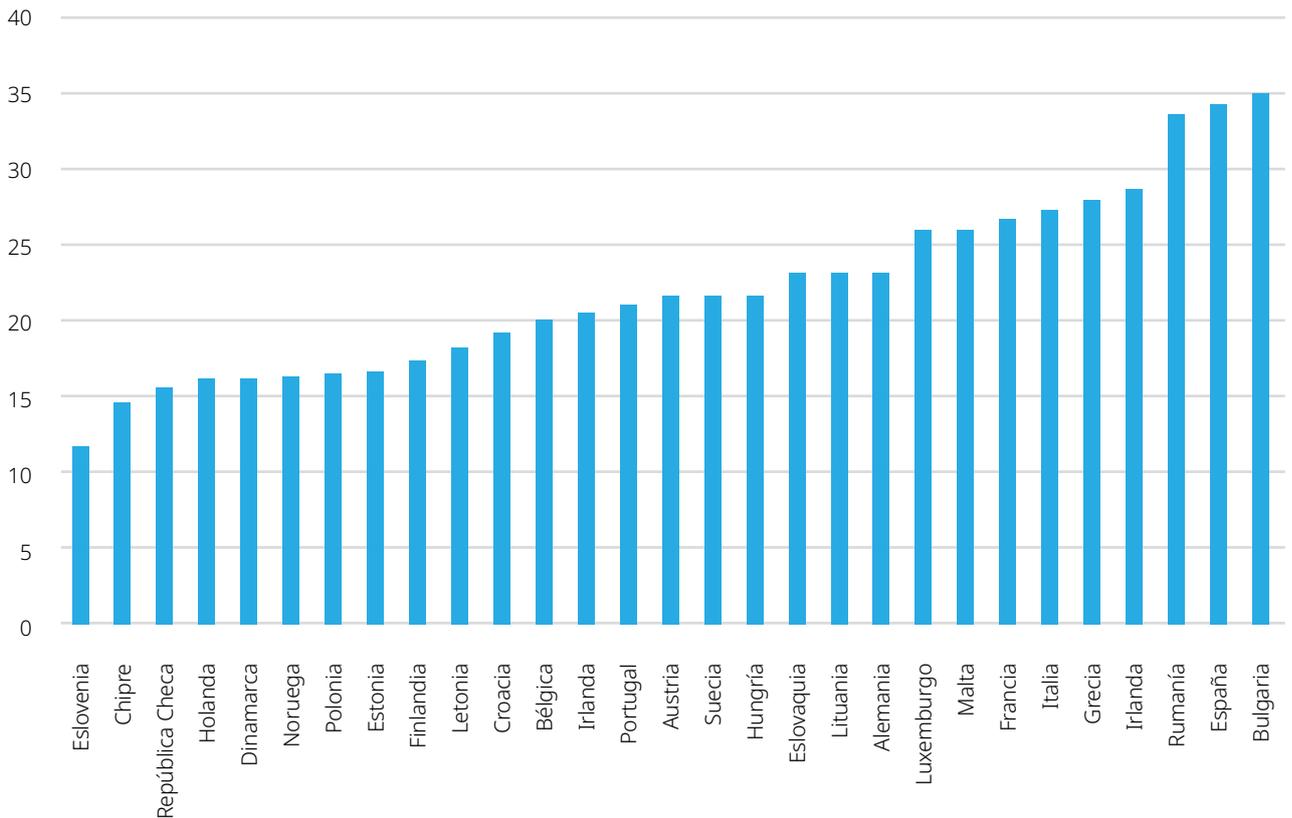
Sección I

La situación de la pobreza infantil en España

Perspectiva comparada y evolución

La pobreza en la infancia (es decir, la que afecta a personas menores de 18 años) es un fenómeno persistente en nuestro país, que alcanza cifras comparativamente muy elevadas. Según los últimos datos disponibles de Eurostat, el porcentaje de personas menores de edad en riesgo de pobreza o exclusión social (véase definición en la siguiente subsección) es la segunda más elevada de la Unión Europea, con casi un 35% de la población menor de 18 años en esta situación, solo por detrás de Bulgaria (35,1%). Esto representa alrededor de 2,73 millones de personas, siendo que el INE estima la población por debajo de los 18 alrededor de los 7,9 millones a inicios de 2025.

Gráfico 1:
Población menor de 18 años en riesgo de pobreza o exclusión social (%), 2024



Fuente: Eurostat. European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).

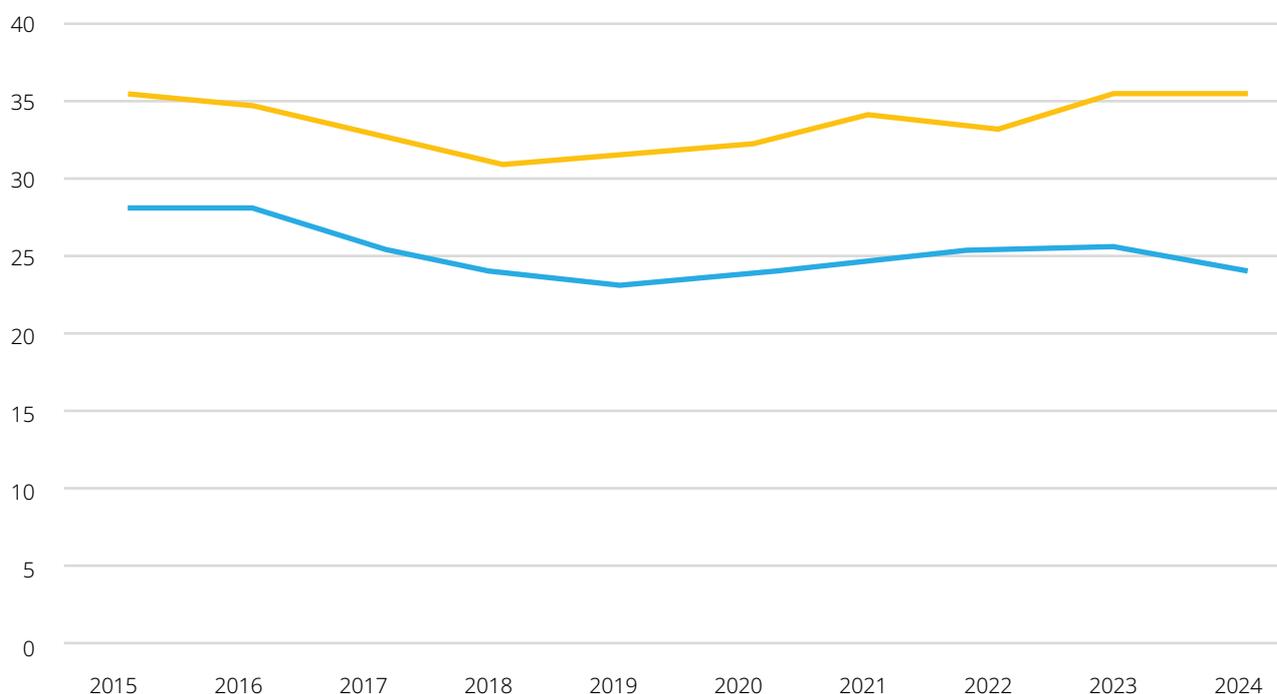
España se sitúa, por tanto, a nivel internacional, entre los países como Bulgaria, Colombia, Italia, México, Turquía o Estados Unidos, que presentan tasas por encima del 25% y que, además, han visto cómo han presentado menos de un 10% de cambio en la última década.¹

No sólo eso, sino que, como muestra el Gráfico 2, la evolución ha sido creciente desde el año 2018, tras unos años de reducción, manteniéndose (e incluso ampliándose) las diferencias con la media de la Unión Europea (UE-27).

Gráfico 2:

Población menor de 18 años en riesgo de pobreza o exclusión social (%)

■ UE-27 ■ España



Fuente: Eurostat. European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).

Esta magnitud y persistencia de la pobreza infantil, y sus graves consecuencias económicas y sociales así como sobre los derechos de la infancia, hacen del fenómeno un problema que debería ser prioritario para los decisores públicos, y revertir esta tendencia algo primordial para el presente y el futuro social y económico del país.

La tasa AROPE y sus componentes: las varias dimensiones de la pobreza infantil.

La pobreza infantil es un fenómeno multidimensional. Por ello, no solo se mide a través del ingreso del hogar (o, más precisamente, de tener un ingreso bajo en relación al conjunto de la población), sino que también se consideran situaciones de carencia material y social, así como la vinculación de las personas en edad de trabajar

¹ España: pobreza infantil en medio de la abundancia. Pobreza infantil en los países de la OCDE/UE. Documento elaborado por UNICEF España basado en el Report Card 18 de la Oficina de Investigación de UNICEF. Disponible en: <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/communication/ReportCardPobrezaEspana2023.pdf>

con el mercado de trabajo. Este enfoque ofrece una visión más completa del bienestar infantil: no se trata únicamente de cuánto entra en casa, sino de qué falta en ella y el impacto que eso tiene en la vida de niños, niñas y adolescentes.

Así, combinando estas tres situaciones se puede obtener un indicador más amplio de población en riesgo de pobreza o exclusión social (ARPE, por sus siglas en inglés *at risk of poverty or social exclusion*), definido según unos criterios establecidos por Eurostat. La tasa ARPE² se va actualizando. Se emplea aquí la definición anclada a los objetivos de 2030, que se define como aquella población que está al menos en alguna de las siguientes tres situaciones:

■ **Pobreza monetaria relativa.** El umbral de riesgo de pobreza se calcula cada año a partir de la distribución de los ingresos del año anterior, fijándose en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas.³ La tasa de riesgo de pobreza es el porcentaje de personas que está por debajo del umbral de la pobreza.⁴

■ **Carencia material y social severa.** Se considera que una persona está en situación de carencia material y social severa si padece al menos siete de un total de 13 componentes de carencia, de los cuales siete se definen a nivel de hogar y seis son personales.⁵

■ **Baja intensidad en el empleo.** Porcentaje de hogares en los que sus miembros en edad de trabajar⁶ lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia.

Comenzando por la tasa de riesgo de pobreza (monetaria), si bien ha tenido oscilaciones coyunturales (por ejemplo, se redujo entre 2016 y 2018, para luego volver a crecer) se ha mantenido prácticamente constante en la última década: en el año 2015 era del 29,6%, alcanzando un “mínimo local” por debajo del 27% en 2018, mientras que en 2024 fue del 29,2%. Esta cifra no solo muestra la elevada persistencia de la pobreza infantil, sino que además sitúa a España como el país con los peores datos de toda la Unión Europea en este indicador.

De hecho, si se amplía el periodo de análisis hasta el año 2010, como hace Eurofound en un reciente informe,⁷ se observa cómo, a pesar de encontrarnos en un contexto europeo de reducción de la pobreza infantil (con algunas excepciones, como el caso de Francia), España apenas la ha reducido en la última década y media.

En relación con la carencia material severa, desde 2013 hasta 2017, descienden las principales privaciones, especialmente aquellas vinculadas a bienes básicos y capacidad de gasto. Este periodo coincide con la salida progresiva de la crisis financiera. Sin embargo,

2 En 2021 el Subgrupo de Indicadores del Comité de Protección Social (UE), junto con Eurostat, realizaron unos ajustes en la definición de acuerdo con los nuevos objetivos del Objetivo Europa 2030. Por tanto, la definición de la carencia material y social severa y de la baja intensidad en el empleo han sido modificadas recientemente. Ver: https://www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv_metodo.pdf

3 Las unidades de consumo se calculan utilizando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años.

4 Otra métrica relevante es la de pobreza severa: es decir, el porcentaje de personas que está por debajo del 40% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo.

5 En el caso de las personas menores de 16 años, no se dispone de los seis conceptos a nivel de persona; por tanto, los valores de esos elementos se imputan a partir de los valores recogidos para las personas de su hogar con 16 o más años. Todo esto lleva a considerar, en los cálculos realizados, el anterior concepto de “carencia material severa”, que considera todos los conceptos a nivel de hogar. Para calcular el riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020), se empleaba el concepto de “carencia material severa”, correspondiente a los hogares con carencia en al menos cuatro conceptos de una lista de nueve. De estos, seis coinciden con conceptos considerados en la definición de “carencia material y social severa”.

6 Personas de 18 a 64 años, excluyendo los estudiantes de 18 a 24 años, los jubilados o retirados, así como las personas inactivas entre 60 y 64 cuya fuente principal de ingresos del hogar sean las pensiones.

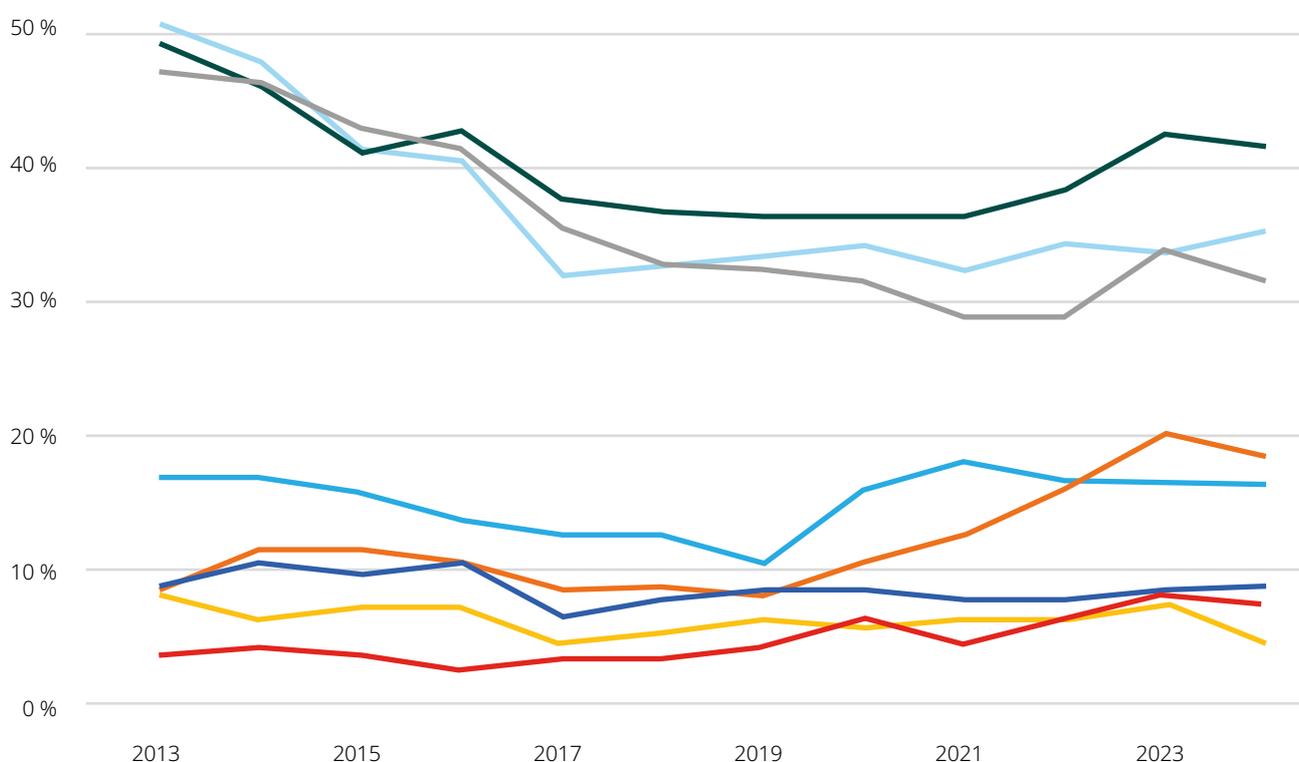
7 Eurofound (2025), Working for children matters: An overview of service delivery and workforce in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Disponible en: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/working-children-matters-overview-service-delivery-and-workforce-europe>.

a partir de 2018, el ritmo de mejora se frena. En 2020, año de la pandemia, algunas privaciones vuelven a crecer, aunque seguidas de una caída temporal en 2021, probablemente ligada a las políticas de protección extraordinarias implementadas ese año. No obstante, los dos últimos años muestran un patrón preocupante con un repunte de la carencia.

Gráfico 3:

Evolución del porcentaje de menores de 18 años según el tipo de carencia material

■ Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda, ■ no puede permitirse un automóvil, ■ no puede permitirse un ordenador personal, ■ no puede permitirse ir de vacaciones una semana al año, ■ no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada, ■ no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado una vez cada dos días, ■ no puede sustituir los muebles estropeados o viejos y ■ no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV | EsadeEcPol

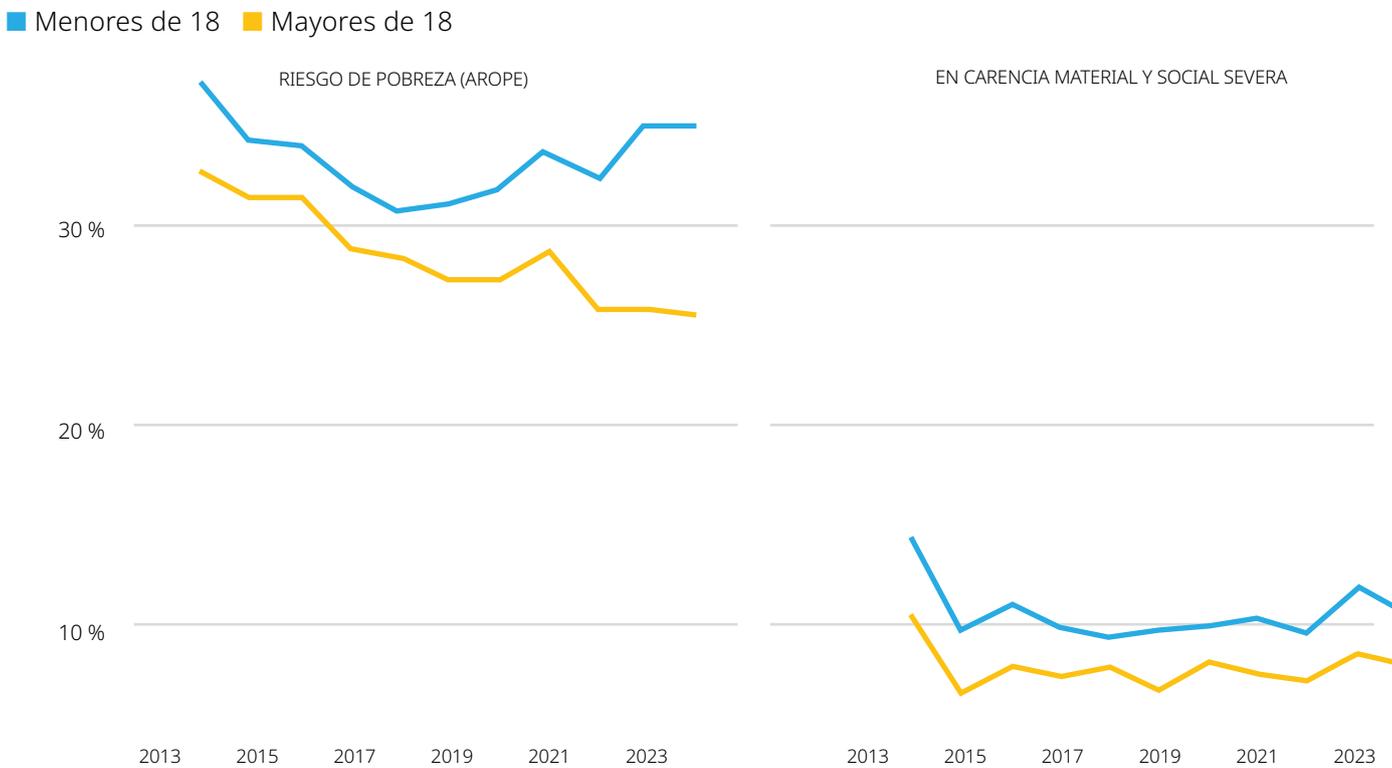
En esta evolución reciente destacan tres repuntes: alimentación proteica, vivienda y capacidad para afrontar imprevistos. La escalada de precios de los alimentos en 2023 —con subidas de dos dígitos en el ticket del supermercado (+10,1% en precios dentro del hogar) y caída del volumen comprado (−0,4%)— comprimió el presupuesto de las familias, encareciendo especialmente las proteínas (carne, pollo y pescado) y aumentando el riesgo de carencia en los hogares con menores de edad. De hecho, en 2024 el 2,4% de los hogares con niños, niñas y adolescentes declaró no poder permitirse al menos una comida diaria de carne o pescado, porcentaje que se eleva al 6,7% cuando la persona de referencia es extranjera de fuera de la UE.⁸ En vivienda, el encarecimiento del alquiler y el shock hipotecario por el endurecimiento financiero se han traducido en

8 Ministerio de Agricultura. "Informe anual del consumo alimentario en España 2023". https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/alimentacion/temas/consumo-y-tendencias-en-alimentacion/panel-de-consumo-alimentario/ultimos-datos/consumo-2023/resumen-consumo-alimentario-2023.pdf?utm_source=chatgpt.com e INE (2024) Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) - Módulo sobre carencia material infantil. <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/m1ECV2024.htm>

mayores cargas: en 2023 el 36,2% de los hogares percibía los gastos de la vivienda como “una carga pesada” (48,5% en el quintil de menor renta). Finalmente, la fragilidad frente a shocks se hizo visible en la incapacidad para afrontar gastos imprevistos, que subió del 35,5% al 37,1% entre 2022 y 2023, posiblemente afectando de forma desproporcionada a hogares con niños, niñas y adolescentes por su mayor gasto esencial.

La siguiente figura compara las tasas de AROPE y carencia material severa entre menores de 18 años y mayores de edad. Al igual que en el indicador anterior, la AROPE del 34,6% significaría alrededor de 2,7 millones de niños, niñas y adolescentes en esta situación, de las que más de 900.000 (equivalentes al 11,5%) presentan carencia material severa.

Gráfico 4:
Diferentes tasas de riesgo de pobreza entre menores de 18 años y mayores de 18 años



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, INE.
 Nota: la tasa AROPE ofrecida aquí es la AROPE 2030.

Dos mensajes emergen. Primero, la pobreza infantil ha sido sistemáticamente superior a la de los adultos en toda la serie. Segundo, la brecha entre ambos grupos no se ha cerrado, ni siquiera en los años de crecimiento económico, sino que incluso se ha abierto. De hecho, en 2024, por ejemplo, la tasa AROPE infantil superó en 10,5 puntos a la de los adultos, la mayor brecha generacional de la UE. El mismo patrón se observa en la carencia severa: las tasas entre niños, niñas y adolescentes siempre duplican, o casi, a las de los adultos. Exploramos a continuación tanto para qué subgrupos ha crecido más, como las posibles causas tras el repunte.

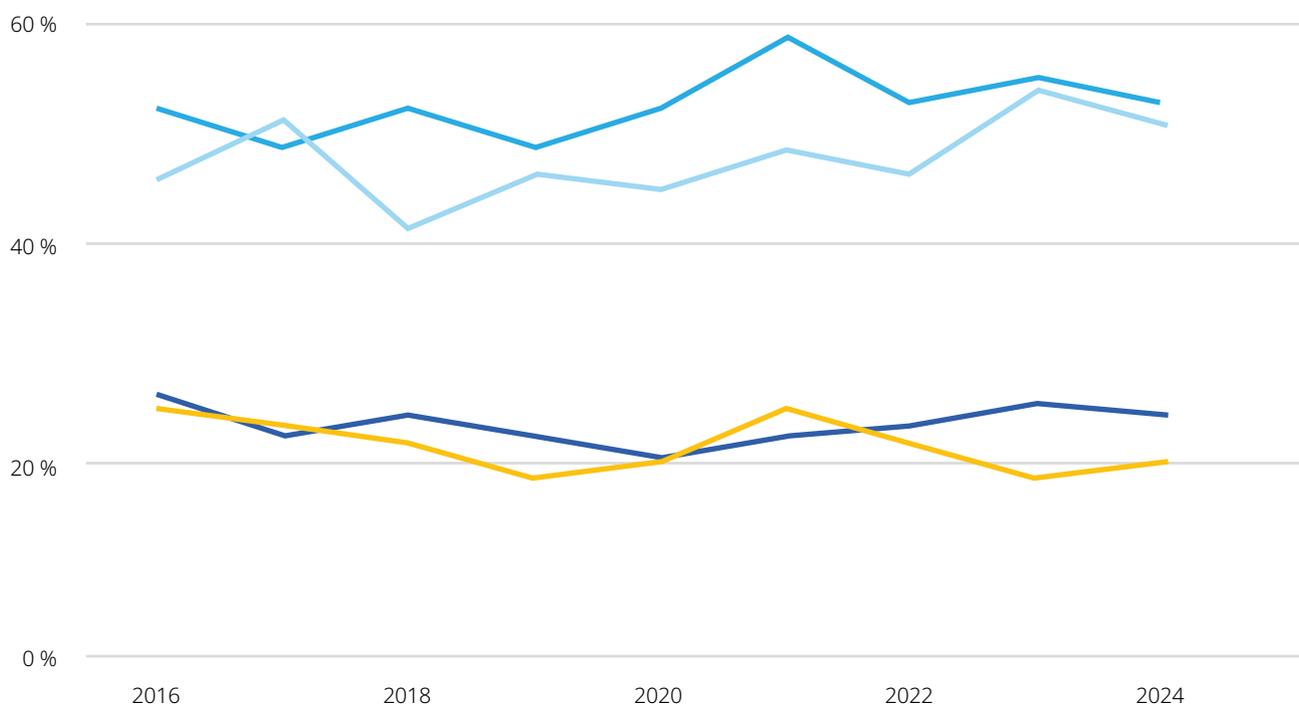
CÓMO VARÍA LA POBREZA INFANTIL POR TIPO DE HOGAR

La descomposición de la tasa AROPE 2030 según la estructura del hogar revela de forma clara que el riesgo de pobreza infantil no se distribuye de manera homogénea entre los distintos tipos de hogar. Para empezar, los hogares monoparentales —es decir, aquellos en los que un solo adulto convive con al menos un niño o niña dependiente⁹— registran de forma sistemática las tasas más elevadas de pobreza o exclusión social infantil, situándose en torno al 50% a lo largo de toda la serie (2016–2024).

Gráfico 5:

Evolución del porcentaje de menores de edad en riesgo de pobreza o exclusión social

■ Un adulto con al menos un niño dependiente, ■ dos adultos con un niño dependiente, ■ dos adultos con dos niños dependientes, o ■ dos adultos con tres o más niños dependientes.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

Nota: la tasa AROPE ofrecida aquí es la AROPE 2030. Nota: “Niño o niña dependiente” = todos los menores de 18 años y, además, las personas de 18 a 24 años que son económicamente inactivas y conviven con al menos uno de sus progenitores, de acuerdo con la metodología de la ECV alineada con EU-SILC. Esto define la categoría de la variable independiente (el tipo de hogar) pero la tasa observada sigue siendo entre niños, niñas y adolescentes.

Esta tendencia no solo evidencia menores niveles de ingreso disponibles, sino también una exposición mayor a la precariedad laboral, la sobrecarga de cuidados no compartidos y una red de apoyo familiar o institucional más limitada, junto con los hogares formados por dos adultos con tres o más niños, niñas y adolescentes, que también presentan tasas elevadas, por encima del 40%, con escasa variación interanual.

⁹ En esta sección, al observar tipologías de hogares con “al menos X niños o niñas dependientes” se emplea la definición del INE, alineada con EU-SILC: “niño dependiente” se define como todos los menores de 18 años y, además, las personas de 18 a 24 años que son económicamente inactivas y conviven con al menos uno de sus progenitores. Esto define la categoría de la variable independiente (el tipo de hogar) pero la tasa observada sigue siendo entre niños, niñas y adolescentes.

En contraste, los hogares con dos adultos y niño o niña dependiente muestran tasas claramente más bajas, por debajo del 30%, lo que revela cómo la carga de cuidado adicional y el tamaño del hogar influyen de manera crítica en la situación de vulnerabilidad. Así, a mayor número de menores de 18 y menor número de adultos sostenes de ingreso, mayor es el riesgo de pobreza en la infancia.

Por otro lado, el análisis del riesgo de pobreza infantil según la composición migratoria del hogar muestra diferencias marcadas: en hogares donde no hay adultos extranjeros, la tasa de pobreza o exclusión social infantil ronda el 20%, mientras que en aquellos con uno o más adultos extranjeros, el riesgo se incrementa de forma significativa. En los hogares con dos o más adultos extranjeros, las tasas superan sistemáticamente la mitad de los hogares, situándose en 2024 en torno al 50%. Aunque se observa una ligera tendencia a la baja desde 2021, la brecha persiste con fuerza. Estas disparidades reflejan barreras estructurales que enfrentan las familias migrantes: menor acceso a empleos estables, limitaciones administrativas para acceder a prestaciones y servicios sociales, y mayor exposición a formas de exclusión residencial o educativa.



CÓMO VARÍA TERRITORIALMENTE LA POBREZA INFANTIL

Además de las diferencias derivadas del tipo de hogar o la nacionalidad de los progenitores, otro elemento importante del análisis de la pobreza infantil en España es el importante contraste en las tasas de pobreza o exclusión social entre los distintos territorios, comunidades y ciudades autónomas. Según los datos de la última Encuesta de Condiciones de Vida del INE, la tasa AROPE para menores de 18 años oscila entre el 18% de Galicia y el 45% de Murcia, no pudiendo incluir en el análisis a Ceuta y Melilla por falta de muestra suficiente.

Tabla 1

Tasa AROPE estimada para cada Comunidad Autónoma

	TASA AROPE 0-17
Región de Murcia	45%
Andalucía	44%
Castilla-La Mancha	42%
Canarias	41%
Comunitat Valenciana	39%
Principado de Asturias	37%
Comunidad Foral de Navarra	36%
Extremadura	35%
La Rioja	33%
Comunidad de Madrid	32%
Castilla y León	32%
Cataluña	29%
Aragón	29%
Cantabria	27%
Illes Balears	24%
Euskadi	21%
Galicia	18%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, 2024.

Nota: se excluye de la estimación a Ceuta y Melilla por presentar muestras excesivamente pequeñas. Todas las incluidas presentan una estimación de margen de error al 95% de entre el 1,99% y el 5,4%; las excluidas estaban por encima del 8%.

Por debajo de la media estatal se encuentran Madrid, Castilla y León, Cataluña, Aragón, Cantabria, Baleares, Euskadi y Galicia. Por encima de la media, esto es, con peores cifras, la mencionada Murcia junto a Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias y Comunitat Valenciana. La Rioja, Extremadura y Navarra se encuentran muy prácticamente en la media estatal. En este amplio rango, encontramos comunidades autónomas que presentan el dato de casi 2 de cada 10 niños y niñas en riesgo de pobreza o exclusión social, mientras que este dato sube hasta casi 5 de cada 10 en el otro extremo.

Es importante avisar, como se establece en la nota de la tabla, que los datos de la ECV pueden ser no muy representativos en los territorios más pequeños (en los que presentan errores muestrales potenciales de 4-5

puntos). Pero incluso teniendo en cuenta márgenes estadísticos de error puede decirse que estas aproximaciones sí presentan un panorama de situaciones muy diferentes que es necesario tener en cuenta a la hora de abordar las responsabilidades, las políticas y su impacto en los análisis posteriores.

Tabla 2
Riesgo de pobreza o exclusión social (objetivo Europa 2030) y sus componentes

	Total				Menos de 18			
	AROPE 2030	Monetaria	Carencia	Baja int. Lab.	AROPE 2030	Monetaria	Carencia	Baja int. Lab.
2014	30,2	22,2	10,7	16,9	36,7	30,5	14,7	14,1
2015	28,7	22,1	7,4	15,4	34,0	29,6	10,5	11,9
2016	28,8	22,3	8,5	14,9	33,7	29,7	11,6	11,5
2017	27,5	21,6	8,3	12,8	31,9	28,3	10,6	9,7
2018	27,3	21,5	8,7	10,8	30,5	26,8	10,1	7,3
2019	26,2	20,7	7,7	10,9	31,0	27,4	10,4	8,1
2020	27,0	21,0	8,5	10,0	31,6	27,4	10,5	7,1
2021	27,8	21,7	8,3	11,6	33,4	28,9	10,8	9,1
2022	26,0	20,4	7,7	8,7	32,2	27,8	10,3	6,5
2023	26,5	20,2	9,0	8,4	34,5	28,9	12,3	6,9
2024	25,8	19,7	8,3	8,0	34,6	29,2	11,2	6,7

	De 18 a 64				65 y más años			
	AROPE 2030	Monetaria	Carencia	Baja int. Lab.	AROPE 2030	Monetaria	Carencia	Baja int. Lab.
2014	32,4	22,9	10,9	17,8	15,5	11,4	6,0	-
2015	31,2	22,8	7,5	16,5	14,5	12,3	3,5	-
2016	31,1	22,9	8,6	15,9	16,0	13,0	5,1	-
2017	28,7	21,7	8,2	13,7	18,9	14,8	6,7	-
2018	28,3	21,8	8,5	11,8	20,7	15,6	8,1	-
2019	27,2	20,6	7,4	11,7	18,1	14,5	6,0	-
2020	27,3	19,8	8,9	10,9	21,6	18,8	5,5	-
2021	28,5	20,9	8,3	12,4	20,5	17,5	5,8	-
2022	25,8	19,0	7,9	9,3	21,3	18,7	5,1	-
2023	26,1	18,5	9,2	8,8	20,9	18,3	5,6	-
2024	25,6	18,1	8,6	8,4	19,5	16,9	4,8	-

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Encuesta de Condiciones de Vida). Nota: En la Encuesta de Condiciones de Vida, los ingresos que se utilizan en el cálculo de variables como rentas y tasa de riesgo de pobreza corresponden siempre al año anterior. Se muestran, en verde (rojo), los valores más bajos (altos) de los respectivos indicadores.

La baja intensidad laboral ha sido el componente que más ha avanzado en la última década. El rasgo definitorio del mercado laboral español durante lo que va de siglo ha sido de baja solidez en el empleo disfrutado por los hogares: alto desempleo estructural, parcialidad e intermitencia, carreras laborales fragmentadas. El avance del indicador de intensidad laboral refleja una mejora gradual pero decidida en este frente. Ahora bien, se aprecia incluso un repunte en 2022 que se mantiene parcialmente en 2024, cosa que no sucede en el resto de hogares. Es decir: las mejoras en la solidez del empleo han alcanzado a los hogares con niños, pero de manera levemente más desigual. Esto podría explicar al menos una parte de la dinámica de los últimos años. Sin embargo, la diferencia es pequeña, y hay que buscar en los otros componentes, especialmente dado el aumento de la carencia material y social severa que se produjo en el año 2023 y el incremento de la pobreza monetaria en el año 2024 (con renta de 2023).

Empezando por la carencia material, el contexto económico de fuerte inflación durante los años 2021 a 2023 llevó a incrementos muy considerables de los precios. En particular, la inflación afectó de manera crítica a los precios de los productos energéticos y de los alimentos, grupos de gasto que suponen una mayor proporción de la cesta de la compra de los hogares de los deciles más bajos de la distribución. De este modo, fueron los hogares de menor renta los que sufrieron tasas de inflación más altas, al menos durante 2021 (durante 2022, las distintas políticas públicas implementadas en respuesta a la crisis hicieron que el IPC fuera estable para los distintos deciles de gasto equivalente).¹⁰ En 2023, la curva del IPC interanual por deciles de gasto equivalente se invirtió, siendo menor para los hogares de menor renta, y en 2024, volvió a su perfil inicial, aunque a niveles más bajos.¹¹ El posterior descenso también ha sido menor en carencia material para la población infantil, sugiriendo que efectivamente estos hogares soportan

una carga mayor de la escalada reciente. En la medida en que la definición de carencia material y social severa considera una serie de componentes relacionados con varios de los shocks sufridos a lo largo de estos años. Además de ítems como “no poder permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días” o “no poder permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada”, directamente relacionados con el encarecimiento de la energía y de los alimentos, la subida de los tipos de interés o la subida del precio de la vivienda han afectado otros ítems como la incapacidad de afrontar gastos imprevistos o el haber tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...). Todo ello ha impactado directamente en el aumento de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social en los últimos años.

Ahora bien, el componente con un repunte más claro es, en cualquier caso, la pobreza monetaria. Además de mantenerse en niveles más elevados que el total, la dirección de la evolución para niños, niñas y adolescentes es la opuesta a la del resto de grupos etarios. Aquí se mezclan un componente estadístico y otro sustantivo. Por una parte, una suerte de “efecto mediana”: al crecer los ingresos medianos y ser la pobreza relativa un indicador relativo a esta medida estadística (específicamente, al 60%), el umbral sube y penaliza a quienes se quedan rezagados, que podrían ser con mayor frecuencia hogares con niños y niñas.

Por otra, se observaría un incremento de rentas más modesto en estos hogares. A modo indicativo, la ECV permite observar cómo la renta media de los hogares con niñas y niños dependientes ha crecido menos que la de hogares sólo con adultos; tanto en el largo plazo (desde 2008 hasta 2024) como en el corto (dos últimos años).

10 Martínez Jorge, Á. y Martínez Santos, J. (2023). “Las desigualdades en el impacto de la inflación en 2022, compensadas por la electricidad”. EsadeEcPol. <https://www.esade.edu/ecpol/es/blog/las-desigualdades-en-el-impacto-de-la-inflacion-en-2022-compensadas-por-la-electricidad/>

11 EsadeEcPol (2025). “Cómo fue la inflación en 2024 para los hogares pobres y ricos en España”. EsadeEcPol. <https://www.esade.edu/ecpol/es/blog/como-fue-la-inflacion-en-2024-para-los-hogares-pobres-y-ricos-en-espana/>

Tabla 3**Crecimiento de la renta media nominal por persona y unidad de consumo según tipo de hogar**

	2008-2024	2022-2024
Hogares de una persona	37%	14%
1 adulto con 1 o más niños dependientes	25%	10%
2 adultos sin niños dependientes	40%	15%
2 adultos con 1 o más niños dependientes	30%	11%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, INE

Nota: "Niño o niña dependiente" = todos los menores de 18 años y, además, las personas de 18 a 24 años que son económicamente inactivas y conviven con al menos uno de sus progenitores, de acuerdo con la metodología de la ECV alineada con EU-SILC. Esto define la categoría de la variable independiente (el tipo de hogar) pero la tasa observada sigue siendo entre niños, niñas y adolescentes.

Este hecho convive con mejoras sustantivas no solo de la dinámica laboral en desempleo estructural o temporalidad, como se ha mencionado más arriba y se refleja en la intensidad laboral, sino también con subidas sustanciales del salario mínimo interprofesional. Así, si bien existe evidencia de que estas subidas, unidas a otras mejoras de ingresos (laborales o con origen en transferencias, como se verá más abajo) han reducido la densidad en la parte baja de la distribución salarial (es decir, que esta se ha comprimido por una mejora de las personas de menor renta), no habría sido suficiente para cerrar las brechas existentes.

Todo ello motiva un debate de búsqueda de soluciones en la política pública, enfocadas especialmente en robustecer los ingresos de estos hogares. Y aquí entra el último componente que sirve para entender tanto el diferencial de España respecto a otros países de su entorno, como el que existe entre perfiles etarios, y la persistencia de la brecha: precisamente, el funcionamiento de estas políticas.

Históricamente, el sistema de bienestar español ha mantenido un sesgo a la baja en lo que respecta a proteger tanto a los hogares en situación de pobreza en general como, especialmente, a los colectivos de menor edad: según la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, EAPN, las transferencias sociales la reducen solo un 20.2% (7,4 puntos), menos de la mitad que la media de la UE (41.9%).¹² En años recientes se ha desplegado un esfuerzo notable para corregir este sesgo. Avanzando que, pese a lo notable de su incorporación, han resultado insuficientes a la luz de estos datos (y ello motiva en gran medida el presente informe), la siguiente sección II ofrecerá un marco comparativo y basado en evidencia para entenderlo, y es desde este marco que en la sección III se pasa al caso español. En todo ello, así como en las secciones correspondientes a la simulación de políticas (IV, V) el foco se mantendrá no en la AROPE sino específicamente en las tasas de pobreza monetaria. Ello viene motivado porque son las empíricamente observables y observadas, y porque son las que llevan el peso del riesgo de exclusión de niños, niñas y adolescentes, como se ha visto en esta sección.

¹² EAPN (2025). "El estado de la pobreza - infancia y pobreza". 15 Informe. <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/XV%20Informe%20EL%20ESTADO%20DE%20LA%20POBREZA-%202025%20DIANA%20INFANCIA%20Y%20POBREZA.pdf>

LOS COSTES Y LAS CONSECUENCIAS DE LA POBREZA INFANTIL

La pobreza infantil tiene un fuerte impacto en la vida de los niños y niñas, en términos de educación (menos oportunidades y menos refuerzos y otras actividades) y futuro laboral (peor formación, más abandono, relaciones con menos potencial...), de salud (peor alimentación, peor vivienda, menos salud presente y futura) o de bienestar emocional.

La pobreza infantil no solo condiciona las circunstancias vitales inmediatas, sino que marca profundamente el futuro de niños, niñas y adolescentes, haciendo imprescindible romper el llamado “círculo de la pobreza”.

Como señalan Cantó, González et al. (2023):

“Experimentar pobreza en la infancia limita las perspectivas educativas y laborales a la vez que restringe las oportunidades y amplía las desigualdades sociales. Las personas que han vivido situaciones de pobreza en edades tempranas tienen una mayor dificultad en la adquisición de habilidades básicas, un menor nivel de estudios, menos posibilidades de acceder a empleos cualificados, salarios más bajos, peor estado de salud, menor nivel de bienestar y un tejido más frágil de relaciones familiares y sociales. Crecer en un hogar en situación de pobreza o exclusión tiene efectos duraderos a lo largo de la vida.”

El Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil ha cifrado el coste social anual de la pobreza infantil en 63.079 millones de euros, equivalente al 5,1% del PIB o 1.338 euros per cápita al año,¹³ considerando únicamente sus efectos sobre el mercado laboral y la salud, lo que hace la estimación algo más

parecido a un suelo que a un techo, pues no incluye otros impactos como los efectos sobre el desarrollo emocional y social, la probabilidad de residir en viviendas de baja calidad o incluso carecer de hogar.

DIMENSIONES INTERCONECTADAS

Educación

La pobreza infantil genera una cascada de desventajas educativas que se manifiestan en menor rendimiento académico y mayores tasas de abandono escolar. Un análisis reciente con datos de las pruebas de evaluación diagnóstica desarrolladas en la Comunidad de Madrid en 3º y 6º de primaria y 4º de la ESO para el curso 2016/17 muestra que los estudiantes de mayor nivel socioeconómico rinden significativamente mejor para todas las asignaturas y niveles educativos, con diferencias en lengua y matemáticas equivalentes a casi dos años de escolarización.¹⁴ La diferencia en el desempeño, tanto en matemáticas como en lengua, entre el alumnado de mayor y menor nivel socioeconómico se observan, no obstante, en todos los países de la OCDE.¹⁵



13 Cantó, González et al. (2023). El Coste de la Pobreza Infantil en España. Disponible en: https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/2023-12/PDF_Final_Pobreza%20infantil_simple.pdf

14 Ruiz-Valenzuela, J. y Montalbán Castilla, J. (2022). “Fracaso escolar en España: ¿Por qué afecta tanto a los chicos y alumnos de bajo nivel socioeconómico?”. EsadeEcPol. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/fracaso-escolar-en-espana-por-que-afecta-tanto-a-los-chicos-y-alumnos-de-bajo-nivel-socioeconomico/>

15 Blanden, J. et al. (2022). “Educational Inequality*”. NBER Working Paper 29979. <https://www.nber.org/papers/w29979>

LOS COSTES Y LAS CONSECUENCIAS DE LA POBREZA INFANTIL

Salud

El impacto sobre la salud presenta gradientes significativos según la intensidad de la pobreza. La pobreza moderada se asocia con un 30% más de probabilidad de mala salud general y un 36% más de padecer exceso de peso, mientras que la pobreza severa amplifica estos efectos hasta un 90% más de probabilidad de mala salud. Particularmente preocupante es el impacto no lineal sobre la salud mental: la depresión aumenta un 12% en pobreza moderada pero se dispara al 45% en situaciones severas, evidenciando que el deterioro del bienestar psicológico se acelera desproporcionalmente con la intensificación de la privación.¹⁶ Otro estudio que estima el coste agregado de la pobreza infantil, para Estados Unidos,¹⁷ señala que esta se asocia a una mayor hospitalización, peor nutrición o mayor probabilidad de discapacidad, derivadas en gran medida del entorno físico (por ejemplo, por la exposición a sustancias contaminantes), resultando en costes sanitarios directos o una reducción de los años de vida ajustados por la calidad. Según un análisis de largo plazo para en Estados Unidos, la pérdida del empleo del padre afecta a la salud física y mental de los niños y niñas, en particular entre aquellos de familias de bajo nivel socioeconómico.¹⁸

Trabajo y oportunidades

Las consecuencias laborales en la edad adulta son sustanciales: quienes experimentaron pobreza infantil ganan en promedio 5.130 euros brutos

menos anuales, cifra que se eleva a 6.155 euros para casos de pobreza severa. Esta penalización salarial refleja no solo menor capital humano acumulado, sino también menor productividad y estabilidad laboral, derivadas del déficit educativo previo y las condiciones de salud deterioradas.¹⁹

A nivel psicológico y emocional, las situaciones de estrés familiar y las condiciones de vida, entre otros factores, generan costes no solo en términos de salud mental, sino también problemas emocionales y un desarrollo cognitivo más lento.²⁰ Otro estudio con datos para Noruega encuentra un efecto negativo sobre el rendimiento educativo de la pérdida del empleo del padre.²¹

Vivienda

Existe, además, evidencia de que la pobreza expone a las familias con hijos e hijas al riesgo de sufrir consecuencias negativas en relación con la vivienda, como la falta de esta o, en su caso, una deficiente.²² De nuevo, la relación es en ambas direcciones, observándose una interacción entre un bajo nivel de ingresos y una vivienda precaria. Según Eurostat (2024), la pobreza infantil tras deducir de los ingresos del hogar los gastos de la vivienda alcanzaría el 40,4%, incrementándose en más de 11,2 puntos porcentuales sobre la tasa de riesgo de pobreza (29,2), el mayor incremento entre los grandes grupos de edad. Esto serían casi 900.000 niños, niñas y adolescentes más en pobreza (889.000).

16 Cantó, O. et al. (2023). "El coste de la pobreza infantil en España". Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil. https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/2023-12/PDF_Final_Pobreza%20infantil_simples.pdf

17 McLaughlin, M. y Rank, M. R. (2018). "Estimating the Economic Cost of Childhood Poverty in the United States". *Social Work Research*, 42 (2), 73–83. <https://doi.org/10.1093/swr/svy007>

18 Schaller, J. y Zerpa, M. (2019). "Short-Run Effects of Parental Job Loss on Child Health". *American Journal of Health Economics*, 5 (1). https://doi.org/10.1162/ajhe_a_00106

19 Cantó, O. et al. (2023). "El coste de la pobreza infantil en España". Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil. https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/2023-12/PDF_Final_Pobreza%20infantil_simples.pdf

20 Hirsch, D. (2008). "Estimating the costs of child poverty". Joseph Rowntree Foundation. <https://www.donaldhirsch.com/costofpoverty08.pdf>

21 Rege, M. et al. (2011). "Parental Job Loss and Children's School Performance". *The Review of Economic Studies*, 78 (4), 1462–1489. <https://doi.org/10.1093/restud/rdr002>

22 Torrico, R. (2009). "From poverty to child welfare involvement: The critical role of housing in family stability". *Children, Youth & Families Practice Update*.



Sección II

Qué funciona para luchar contra la pobreza infantil

Tal y como se ha identificado en la Sección I, existe un problema persistente íntimamente vinculado con los ingresos monetarios en los hogares con niños, niñas y adolescentes en España. Frente a esto, existe amplia evidencia del impacto de las transferencias monetarias para la reducción de la pobreza, como se detallará más adelante. Sin embargo, el sistema español de protección social, especialmente hasta la creación del IMV, ha tenido un fuerte sesgo contributivo (es decir, vinculado al hecho de haber cotizado y, a la relación con el mercado laboral) y, por tanto, ha dejado fuera a una parte significativa de la población. De ahí la importancia de las prestaciones no contributivas u otros tipos de políticas de rentas. Es desde este punto que parte la presente revisión comparativa de evidencia, pensada, más que para resultar exhaustiva, para que informe de las decisiones a tomar en el caso español.

La primera de esas decisiones tiene que ver con la eficacia. La evidencia empírica, tanto en países de alto ingreso como de ingreso medio y bajo, muestra de forma consistente que las transferencias monetarias a familias pueden ser un método especialmente efectivo para reducir significativamente la pobreza infantil. Estas transferencias pueden adoptar múltiples modalidades, y especialmente dos; subsidios universales a la infancia (sin condición asociada) o prestaciones focalizadas en familias con rentas bajas, sea en modelo transferencia por solicitud previa o por vía fiscal (créditos, deducciones). En cualquier caso, comparten el objetivo de aumentar los ingresos disponibles, reduciendo así la probabilidad de caer por debajo del umbral de pobreza y mejorando, de manera directa e indirecta, otros indicadores de bienestar infantil.²³



23 Milligan, K. y Stabile, M. (2011). Do Child Tax Benefits Affect the Well-Being of Children? Evidence from Canadian Child Benefit Expansions. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (3): 175-205.

De modo general, un análisis de la OCDE muestra que las transferencias de efectivo reducen la pobreza infantil en promedio alrededor de un tercio, con impacto estimados superiores a la media en Austria, Irlanda, Suecia, Hungría y Finlandia.²⁴ Otra revisión comparativa reciente enuncia que:

En general, la evidencia sugiere que las prestaciones familiares en efectivo desempeñan un papel importante en la reducción de la pobreza infantil y la mejora del bienestar y los resultados educativos de los niños. Las prestaciones por hijo también contribuyen a la seguridad alimentaria y tienen efectos positivos en el desarrollo infantil, la salud mental infantil y el estrés y la salud materna.²⁵

La evidencia específica acompaña estas ideas. Quizá los estudios de mayor alcance y profundidad se han producido con los programas estadounidenses, que son de tipo focalizado. Un análisis reciente del Census Bureau de Estados Unidos muestra cómo el Child Tax Credit (EITC) sacó a 2,9 millones de niños y niñas de la pobreza.²⁶ Existe por añadidura amplia evidencia en los efectos sobre otros indicadores en ámbitos como la educación o la salud. Por ejemplo, Dahl y Lochner (2012) utilizan cambios en el Earned Income Tax y encuentran que un aumento de 1.000 dólares en el ingreso anual familiar eleva el rendimiento académico infantil de manera sensible, con ganancias mayores para niños y niñas de familias más vulnerables.²⁷ Por su parte, Hoynes, Miller y Simon (2015), utilizando un marco de análisis similar, encuentran que el EITC reduce la incidencia de bajo peso al nacer y aumenta el peso medio al nacer a través de una mayor atención

prenatal y menores hábitos de salud negativos (por ejemplo, tabaquismo).²⁸

En un análisis a más largo plazo, Bastian y Michelmore (2018) utilizan cuatro décadas de variación en el EITC federal y estatal y estiman el impacto de la exposición a las ampliaciones de este durante la infancia en los resultados educativos y laborales en la edad adulta: un aumento de 1.000 dólares cuando a edades entre 13 y 18 años aumenta la probabilidad de completar la escuela secundaria (1,3%), la universidad (4,2%) y de tener empleo cuando se es adulto joven (1%), así como los ingresos en un 2,2%.

Moviéndonos hacia la universalidad, evaluaciones sobre el programa Family 500+ en Polonia confirman estas tendencias. Un estudio temprano midió el impacto causal del programa Family 500+ introducido en Polonia en abril de 2016 sobre la desigualdad y la pobreza infantil, explotando microdatos armonizados (LIS/HBS) y una estrategia de diferencias en diferencias entre hogares “tratados” y “no tratados” antes y después de la reforma. En ese momento, y antes de una reforma que lo universalizó, el diseño del 500+ fue parcialmente universal: otorgaba una transferencia mensual no sujeta a impuestos de 500 PLN (unos 117€) por cada segundo y subsiguiente hijo hasta los 18 años (universal), y también por el primer/único hijo solo si el ingreso per cápita neto del hogar no superaba 800 PLN (188€) mensuales (1,200 PLN o 218€ al cambio si había discapacidad). Los autores documentan una reducción estadísticamente significativa de la probabilidad de ser pobre de alrededor de 10–

24 OCDE (2012). Money or Kindergarten? Distributive Effects of Cash Versus In-Kind Family Transfers for Young Children. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/money-or-kindergarten-distributive-effects-of-cash-versus-in-kind-family-transfers-for-young-children_5k92vxbgpmnt-en.html

25 Koebel, K. y Stabile, M. (2024). “Child benefits in an international comparative context”. CEPR. <https://cepr.org/voxeu/columns/child-benefits-international-comparative-context>

26 Burns K., y Fox L. (2022). The Impact of the 2021 Expanded Child Tax Credit on Child Poverty. US Census Bureau Working Paper SEHSD-WP2022-24. Disponible en: <https://www.census.gov/library/working-papers/2022/demo/SEHSD-wp2022-24.html>

27 Dahl, G. B. y Lochner, L. (2012). The Impact of Family Income on Child Achievement: Evidence from the Earned Income Tax Credit. *American Economic Review*, 102 (5): 1927-56.

28 Hoynes, H., Miller, D. y Simon, D. (2015). Income, the Earned Income Tax Credit, and Infant Health. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7 (1): 172-211

14 puntos porcentuales en los hogares elegibles tras la implementación, con resultados robustos a especificaciones y más intensos en hogares monoparentales y con baja educación. Otro trabajo con metodología cuasi-experimental (diferencias en diferencias) muestra que, tras la introducción de esta ayuda por hijo, los hogares beneficiarios aumentaron sus gastos en alimentación y actividades educativas/culturales, a la vez que disminuyó la probabilidad de que enfrentasen dificultades para pagar servicios básicos como suministros del hogar o atención médica.²⁹

Por último, y de manera complementaria, también existe evidencia sobre el efecto de las transferencias

condicionadas, muy habitualmente en el ámbito educativo o de salud, y más frecuentemente en países de rentas medias y bajas. El programa “Progresá” en México (posteriormente “Oportunidades” y “Prospera”) es un ejemplo canónico de este tipo de intervenciones. Se trata, en esencia, de un programa de transferencias monetarias condicionadas para hogares pobres que incentiva educación, salud y nutrición a cambio de asistencia escolar y controles de salud, con becas crecientes y apoyos alimentarios, especialmente para niñas y niños. Una evaluación de este programa encontró un aumento promedio de un 3,4% en la tasa de matrícula de todo el alumnado de primero a octavo y un incremento mayor, de un 14,8%, de las niñas que habían terminado sexto curso.³⁰



Universalidad vs focalización

Pero la amplia varianza de tipologías aconseja también al menos cierta discusión y contraste sobre qué aspectos, o bajo qué condiciones, un tipo u otro de políticas tiene efectos determinados. Esto informa sobre los dilemas inherentes a una política pública de este calado y tiene, como se verá, reflejo en el debate vigente en España.

A priori, un modelo no condicionado podría tener mayor alcance. Así lo sugiere un análisis de 18 países

(mayoritariamente europeos) en hogares de madres solteras: encontró que los efectos de reducción de la pobreza son mayores en el caso de las políticas universales.³¹ Esto, posiblemente, ocurra por su amplitud. Otro estudio con datos de Rusia apunta a que los esquemas universales logran reducciones adicionales de la pobreza al evitarse errores de inclusión.³² También por la priorización, porque se trata de políticas universales en términos de renta pero (lógicamente) no de edad: un informe con datos de 30

29 Milovanska-Farrington, S. (2021). The Effect of Child Benefits on Financial Difficulties and Spending Habits: Evidence from Poland's Family 500+ Program. IZA DP No. 14274. Disponible en: <https://www.iza.org/publications/dp/14274/the-effect-of-child-benefits-on-financial-difficulties-and-spending-habits-evidence-from-polands-family-500-program>

30 Schultz, T. P. (2004). School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresá poverty program. *Journal of Development Economics*, 74 (1): 199-250.

31 Brady, D. y Burroway, R. (2012). Targeting, universalism, and single-mother poverty: a multilevel analysis across 18 affluent democracies. *Demography*, 49 (2), 719-46.

32 Notten, G., y Gassmann, F. (2008). Size matters: targeting efficiency and poverty reduction effects of means-tested and universal child benefits in Russia. *Journal of European Social Policy*, 18 (3), 260-274.

países europeos señala que, en términos de reducción de la pobreza infantil, focalizar el conjunto de los beneficios en los niños y niñas (que el enfoque sea *pro-child*) pesa más que hacerlo en hogares de menor renta (es decir, que el enfoque sea *pro-poor*).³³

Ahora bien, todo ello es sensible al diseño de la transferencia concreta. Un análisis para 26 países se encargó de mirar, dentro de los sistemas de prestaciones ya encaminadas a la infancia, si introducir o no un enfoque de rentas podía funcionar mejor que la universalidad. Resultó en este estudio que sí:³⁴ los autores construyen una medida de diseño de la focalización y concluyen que cuando es más sólida hacia las familias de bajos ingresos se asocia con una mayor reducción de la pobreza infantil.

El caso canadiense sirve como ejemplo de bajo qué condiciones un programa focalizado puede funcionar especialmente bien: un estudio cuasiexperimental de 2023 comparó los efectos de dos cambios en el país. La reforma de 2015 introdujo prestaciones universales aumentadas (160\$/mes para menores de 6 años), mientras que el Canada Child Benefit de 2016 implementó un esquema progresivo que concentra mayores recursos en hogares de menor renta. Ambos diseños lograron reducciones significativas de la pobreza infantil, pero el análisis cuasiexperimental demuestra que el modelo progresivo alcanzó impactos distributivos sustancialmente superiores. Crucialmente, no se detectaron efectos desincentivadores sobre la participación laboral femenina en ninguno de los esquemas, ni en el margen extensivo ni en el intensivo.

Antes que como prueba de la superioridad de un modelo frente a otro, el caso ayuda a ilustrar lo necesario para que un sistema funcione:

■ **Invertir en quien más lo necesita.** Las transferencias universales, por su naturaleza, suponen un coste mayor y tienden a distribuirse de forma amplia entre todos los estratos de renta. A diferencia de las transferencias focalizadas, que se concentran en los hogares de menores ingresos, un esquema universal en principio beneficia tanto a familias pobres como de clase media e incluso altas pero garantiza que llega a todo aquel que lo necesita. Por ejemplo: el Kindergeld alemán (219-250 € mensuales) lo recibe prácticamente el 100% de los hogares con menores de edad. Una simulación oficial (IAB-MSM³⁵) que eleva el Kindergeld a 315 € por niño comprueba que casi la mitad del gasto adicional quedaría los estratos medios, mientras que sólo un 20% beneficiaría al primer tercil más pobre. El riesgo de pobreza infantil cae mucho menos que con un refuerzo focalizado. Otra evaluación ("Teilhabegehd") calcula que un subsidio universal algo mayor recortaría la pobreza infantil 11 p.p., pero al coste de 10-24 mM € anuales y con dos tercios del gasto llegando a hogares que no son pobres.³⁶

■ **Asegurar alcance y evitar auto-exclusión.** Ahora bien, la universalidad parte del alcance completo, mientras que la mayor barrera identificada por la evidencia en los modelos focalizados reside en su alcance, que muchas veces se ve dificultado por la calidad y accesibilidad del diseño. Las transferencias focalizadas, especialmente si no se dan de oficio, suelen enfrentar tasas de no acceso o *non take-up* elevadas: no todas las familias elegibles logran solicitarlas o cumplir los complejos requisitos administrativos. Asimismo,

33 Bárcena-Martín, E. et al. (2018). Social Transfers and Child Poverty in European Countries: Pro-poor Targeting or Pro-child Targeting? *Journal of Social Policy*, 47 (4), 739-758.

34 Van Lancker, W. y Van Mechelen, N. (2015). Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries. *Social Science Research*, 50, 60-75.

35 Bruckmeier, K., d'Andria, D. y Wiemers, J. (2022) "Universal, targeted or both: Effects of different child support policies on labour supply and poverty - A simulation study". IAB-DISCUSSION PAPER <https://doku.iab.de/discussionpapers/2022/dp0622.pdf>

36 Bertelsmann Stiftung (ed.): Maximilian Blömer, Wie wirkt das Teilhabegeld und was kostet es? Simulationsrechnung für ein Kindergrundsicherungsmode <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wie-wirkt-das-teilhabegehd-und-was-kostet-es>

las condicionalidades estrictas³⁷ y el estigma asociado a recibir “ayuda social”³⁸ cuando ésta no se encuentra diseñada pensando en la ciudadanía pueden disuadir a potenciales beneficiarios. Estos bloqueos se han convertido (también en el caso español, como se verá en la sección siguiente) en el principal problema a sortear en la implementación de esta clase de políticas.

■ **Preservar incentivos al empleo.** En contraste, las transferencias focalizadas lo tienen a *priori* más sencillo en alinearse con los incentivos para que madres y padres no reduzcan sus ingresos laborales, porque en teoría permite diseños en los que el beneficio crezca o decrezca con los ingresos. Las transferencias universales han mostrado cierto impacto negativo en el empleo de las madres en lugares como Dinamarca, Alemania, Canadá (en su diseño anterior a la reforma) o Polonia. Se trata, eso sí, de efectos variables tanto en su magnitud como en su duración, y probablemente vinculados a la generosidad relativa de la transferencia además de a otros componentes estructurales propios de cada país (mercado laboral, reparto de tareas del hogar, presencia o ausencia de otros beneficios como los permisos de paternidad/maternidad), también facilitan los cuidados y la capacidad de madres y padres a elegir entre el cuidado y el empleo. Hay que anotar que las transferencias focalizadas también pueden producir este desincentivo, como ha avisado la AIREF para el IMV en España en su Quinta Opinión sobre el mismo.

■ **Generosidad suficiente.** Pero, como ilustra el caso canadiense, la búsqueda de incentivos alineados debe convivir con el hecho de que la evidencia muestra un consenso más o menos claro en un punto: cualquier modelo de transferencias debe contar con una generosidad suficiente para presentar efectos sobre pobreza infantil. En países con menos apoyo

monetario a las familias, la reducción de la pobreza infantil es más limitada –en España, Grecia o Rumanía transferencias menos generosas o de menor alcance solo logran disminuir la tasa de riesgo de pobreza infantil en menos del 25%³⁹ mientras en otros el nivel supera el 50%– lo que evidencia el margen de mejora existente mediante una protección social más robusta para los niños y niñas. El trabajo de Van Lancker & Van Mechelen citado más arriba que explora la potencia de las transferencias focalizadas insiste sobre este punto: el tamaño del presupuesto y la generosidad se asocian con mayores reducciones en la pobreza en la infancia. De hecho, advierten, sistemas selectivos asociados con bajos presupuestos tendrían resultados subóptimos.



A la luz de esta evidencia parece que: (1) las transferencias monetarias en genérico son poderosas, pero el específico importa y enfrenta dilemas de política pública a considerar a la hora de elegir instrumentos, especialmente entre generosidad e incentivos correctos; y eficiencia o alcance; y (2) el diseño óptimo variará no solo por las características propias de cada modelo o combinación, sino por los rasgos de partida de cada país. Todo ello informa y aconseja un análisis centrado en el caso español, con el que se procede a continuación.

37 Véanse los casos alemán o de Países Bajos.

38 Friedrichsen, J. y Schmacker, R. (2019) “Fear of stigmatization prevents individuals from claiming benefits” DIW Weekly Report 26+27. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.632843.de/dwr-19-26-1.pdf

39 Bornukova, K; Hernándezm A. y Picos, F. (2021). Investing in children: The impact of EU tax and Benefit systems on child poverty and inequality. JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms, No. 2/2024 . <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/306588/1/1905119747.pdf>

MÁS ALLÁ DE LAS TRANSFERENCIAS. OTRAS POLÍTICAS CON LA EVIDENCIA DE SU LADO

La propia tasa AROPE, indicador central tanto para entender analíticamente como para fijar objetivos en torno a la reducción de la pobreza infantil, plantea la inevitable multidimensinalidad del fenómeno. Y, de hecho, a la hora de considerar qué intervenciones concretas pueden funcionar, existe amplia evidencia empírica del efecto de otras políticas públicas no monetarias para reducir la pobreza infantil y mejorar el bienestar de los y las niños, niñas y adolescentes. Centrándonos precisamente en los ámbitos ilustrados con la AROPE:

■ Las políticas de vivienda y eficiencia energética pueden romper el ciclo de la pobreza al mejorar el entorno en que crece la infancia. Las intervenciones no monetarias en salud, tanto en términos de cobertura como de nutrición u otros hábitos de salud pública, también reducen la pobreza infantil al reducir la morbilidad y mejorar el capital humano, así como en el ejercicio de derechos. Finalmente, las políticas que promueven el empleo de los progenitores pueden influir en la pobreza infantil, ya sea aumentando los ingresos del hogar o a través de su efecto en la intensidad en el empleo.

■ Por su parte, los programas de alimentación en la escuela a través de ayudas o de manera directa (objetivo clave de la Garantía Infantil Europea, que incluye “Al menos una comida saludable y gratuita por día lectivo”), han sido implementados en numerosos países, con tipologías diversas,⁴⁰ evidenciándose una relación positiva entre estos y diversos resultados relacionados con la educación (asistencia a clase, capacidades cognitivas y desempeño educativo), constituyendo además una transferencia de recursos a los hogares.⁴¹

■ En el ámbito de la pobreza energética, la literatura muestra un efecto limitado de intervenciones como instalar electrodomésticos más eficientes o de medidas basadas en información (mediante etiquetas, estadísticas, etc.), mientras que las tácticas que incentivan la comparación social hacia el ahorro tienen un mayor impacto positivo a la hora de fomentar el ahorro energético.⁴² Además, proporcionar información sobre la importancia y las implicaciones de un consumo eficiente de suministros del hogar en la economía doméstica, la salud y el medio ambiente, promueve el ahorro energético, especialmente en hogares con niños, niñas y adolescentes.⁴³ Finalmente, mientras que algunos análisis sobre la implementación del bono social eléctrico no encuentran un efecto significativo sobre diferentes medidas subjetivas de pobreza energética,⁴⁴ otros estudios sí que se encuentran una reducción modesta de la pobreza energética objetiva.⁴⁵



40 En España, por ejemplo, a través de becas comedor, de cobertura total o parcial, dependiendo de la comunidad autónoma.

41 Bundy, D. A., Drake, L. J., y Burbano, C. (2013). School food, politics and child health. *Public Health Nutrition*, 16 (6): 1012-1019.

42 Nisa, C.F., Bélanger, J.J., Schumpe, B.M. et al. (2019). Meta-analysis of randomised controlled trials testing behavioural interventions to promote household action on climate change. *Nat Commun* 10, 4545.

43 Asensio, O. I. y Delmas, M. A. (2015). Nonprice incentives and energy conservation. *PNAS Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 112(6), E510–E515.

44 García Álvarez, G. y Tol, R. S. J. (2021). The impact of the Bono Social de Electricidad on energy poverty in Spain. *Energy Economics*, 103.

45 Bagnoli, L. y Bertoméu-Sánchez, S. (2022). How effective has the electricity social rate been in reducing energy poverty in Spain? *Energy Economics*, 106.

Incluso fuera de aquello que se puede medir dentro de la AROPE vale la pena mencionar, por ejemplo, los programas de educación preescolar o de tutorías individualizadas dirigidos a niños, niñas y adolescentes de hogares vulnerables que han mostrado evidencia robusta. El efecto de la educación preescolar ha sido ampliamente documentado, con evidencia para países como Estados Unidos⁴⁶ o Noruega,⁴⁷ tanto en indicadores de desempeño educativo como de mercado laboral. Por su parte, las tutorías individualizadas (o en pequeños grupos) son la intervención educativa de apoyo directo al alumnado vulnerable que ha demostrado ser más eficaz,⁴⁸ arrojando resultados muy positivos tanto en Italia⁴⁹ como en España.⁵⁰



46 Deming, D. (2009). Early Childhood Intervention and Life-Cycle Skill Development: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics* 1 (3): 111-134.

47 Havnes, T. y Mogstad, M. (2011). No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (2): 97-129.

48 Nickow, A., Oreopoulos, P. y Quan, V. (2020). The impressive effects of tutoring on preK-12 learning: A systematic review and meta-analysis of the experimental evidence. National Bureau of Economic Research, Working Paper, 27476.

49 Carlana, M. y La Ferrara, E. (2024). Apart but Connected: Online Tutoring, Cognitive Outcomes, and Soft Skills. NBER Working Paper, 32272, National Bureau of Economic Research (NBER). Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w32272>

50 Gortazar, L., Hupkau, C. y Roldán-Monés, A. (2024). Online tutoring works: Experimental evidence from a program with vulnerable children. *Journal of Public Economics*, 232.



Sección III

Las políticas contra la pobreza infantil en España

EL MARCO LEGAL Y ESTRATÉGICO EN EL QUE OPERAN ESTAS POLÍTICAS

Internacional

La Convención sobre los Derechos del Niño, que reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, así como el derecho a la educación y a beneficiarse de la seguridad social. Por su parte, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se encuentran no solo el fin de la pobreza, sino otros objetivos conexos como la salud y el bienestar o la educación de calidad.

Europeo

Existen tres instrumentos fundamentales en relación con la infancia y la adolescencia: el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que contiene el derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad, así como el derecho a la protección contra la pobreza (“los niños procedentes de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades”); la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, que establece que toda la infancia debe gozar de los mismos derechos y vivir libre de discriminación de ningún tipo; y, empujando a acciones más concretas, la Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea, cuyo objetivo es garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social en la Unión Europea, tengan acceso a seis servicios clave (educación y cuidado infantil, educación y actividades extraescolares, al menos una comida saludable por día lectivo, asistencia sanitaria, vivienda adecuada

y alimentación saludable). Asimismo, el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales establece objetivos concretos en materia de pobreza infantil: reducir el número de personas en situación de pobreza en al menos 15 millones para 2030, incluyendo al menos 5 millones de niños, niñas y adolescentes. En el caso de España, esto supone una reducción de 780.000 personas en situación de pobreza. Para alcanzar este objetivo, España se ha fijado metas específicas respecto a la tasa AROPE infantil, que se situaba en el 30,3% en 2019: una reducción de 3,4 puntos porcentuales como meta intermedia para 2025 y de 8,6 puntos porcentuales como meta final para 2030.

Estatad

El Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030) constituye el principal instrumento programático para implementar este instrumento. Por otro lado, la Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia y la Adolescencia (2023-2030) recoge actuaciones en ocho áreas estratégicas, entre las que se encuentran acabar con la pobreza y la exclusión social en la infancia y la adolescencia.

Además, la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030 actúa como hoja de ruta del Gobierno y se articula en cuatro retos: garantizar recursos (ingresos mínimos y acceso a vivienda), inversión social en las personas, protección social y garantía del Estado del Bienestar, y desarrollo de alianzas y trabajo en red. Entre sus prioridades figuran reforzar la garantía de ingresos y la vivienda —

con foco en la pobreza infantil severa—, impulsar educación y empleo de calidad, y asegurar el acceso universal y equitativo a servicios públicos (sanidad, apoyos a familias y dependencia). Su implementación se concreta en objetivos y líneas de actuación con planes operativos anuales de ejecución y seguimiento en coordinación con comunidades autónomas y otros actores.

LO QUE SE ESTÁ HACIENDO EN ESPAÑA PARA LUCHAR CONTRA LA POBREZA INFANTIL

Motivados por la gravedad del problema en España, así como por las exitosas experiencias internacionales, se han impulsado diferentes iniciativas de transferencias monetarias enfocadas a reforzar la protección de las familias con niños, niñas y adolescentes y reducir la pobreza infantil de forma efectiva.

El IMV y su complemento para la infancia

El Ingreso Mínimo Vital (IMV)⁵¹ se puso en marcha durante la pandemia y supuso un giro en las políticas no contributivas contra la pobreza a nivel estatal: es una prestación económica que tiene como objetivo principal prevenir el riesgo de pobreza severa y exclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad económica, que funciona desde entonces sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias.⁵² Garantiza una renta mínima cubriendo la diferencia entre los ingresos reales de una persona u hogar y la cantidad establecida como garantía, además de incluir mecanismos e itinerarios de inclusión destinados a facilitar un paso a la participación plena en la economía. De manera especialmente relevante, el IMV contempla un complemento mensual de ayuda a la infancia (CAPI) para hogares con niños y niñas: 115 euros por cada niño menor de tres años, 80,5 euros entre los tres y seis años, y 57,5 euros entre los seis y dieciocho años. La ley reconoció automáticamente

este complemento infantil a quienes ya recibían la asignación económica por hijo a cargo (sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%). Además, incluye un complemento de monoparentalidad del 22% de la cuantía mensual de las transferencias individuales. Por último, protege de manera más intensa a la infancia que otras prestaciones al establecer escalas de equivalencia para niños, niñas y adolescentes superiores a las utilizadas habitualmente en este tipo de prestaciones.

Sin embargo, tal y como avanzaba la revisión de casos internacionales, el IMV se viene enfrentando a una barrera que limita su alcance, tanto sobre la reducción de la pobreza en general como de la pobreza infantil en particular: la elevadísima tasa de no acceso (*non take-up*, como se le conoce en la literatura empírica). Según los datos más recientes de la AIReF,⁵³ el 55% de los hogares que podrían recibir el IMV aún no lo han solicitado, con el consiguiente coste de oportunidad que esto tiene. Los datos son todavía más preocupantes en el caso del complemento de ayuda para la infancia: el 72 % de los hogares que podrían recibir este complemento aún no lo han solicitado. Las diferencias con el año 2023 son mínimas (un punto porcentual en cada caso), lo que muestra la gravedad y persistencia del problema.

Con todo, se ha producido un incremento interanual del 34 % en el número de hogares que perciben el CAPI A a 31 de diciembre de 2024: un total de 452.234 hogares de territorio fiscal común.

51 Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. BOE-A-2021-21007.

52 A nivel subestatal, tanto las comunidades autónomas como, en su caso, los ayuntamientos, disponen de sus propios instrumentos de lucha contra la pobreza infantil, sea a través de prestaciones monetarias o a través de la provisión de otros bienes y servicios. Así, por ejemplo, la creación del IMV no eliminó las rentas mínimas autonómicas, que siguen en funcionamiento y lo complementan. Como parte de esta labor, el Gobierno central transfiere fondos a las comunidades autónomas (en 2025, casi 200 millones de euros) para apoyar a familias vulnerables y luchar contra la pobreza, también la infantil.

53 AIReF (2025). 4ª Opinión Ingreso Mínimo Vital. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, Madrid. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/07/IMV/Opinion.pdf>

A nivel autonómico, y como ha venido señalando la AIREF en los últimos años en sus sucesivas Opiniones sobre el IMV (2022, 2024), existen amplias diferencias en el nivel de *non take-up* del IMV y del CAPI. En concreto, Illes Balears y Cataluña continúan con tasas de *non take-up* del IMV superiores al 65%, encontrándose entre las comunidades autónomas que han mantenido un porcentaje elevado de beneficiarios de sus programas de rentas mínimas después de la aparición del IMV. En el caso del CAPI, la comunidad autónoma con mayor tasa de *non take-up* es Illes Balears (85%) seguida de la Comunidad de Madrid (80%) y Canarias (79%).

Entre los motivos del *non take-up* se encuentran tanto la existencia de obstáculos en el acceso, que limitan la solicitud por parte de algunas personas (derivados, por ejemplo, de la falta de información o de procesos burocráticos complejos) como aquellas situaciones en las que, pese a que existe la capacidad para solicitar la prestación, se decide no hacerlo (por motivos de percepción social o de desequilibrio entre costes y beneficios percibidos).⁵⁴ Así mismo, también hay que tener en cuenta potenciales efectos de las rentas autonómicas en las elevadas cifras de *non take up* del IMV, en cuanto a su compatibilidad o no, en el sentido que señala AIREF en su 3ª Opinión. Y, si bien las tasas de no solicitud son también elevadas para prestaciones similares en países de nuestro entorno, su magnitud obliga a plantear actuaciones que permiten reducirlas. En este sentido, según apuntan las entidades mediadoras⁵⁵ del IMV, la ausencia de información, la burocracia disuasoria y el exceso de condiciones a cumplir *ex ante*, así como la definición de la unidad de convivencia, constituyen un grupo de motivos que explican el *non take-up*.

Prestaciones económicas de apoyo a la crianza sobre la mesa

En parte como respuesta a la falta de alcance del IMV, el Proyecto de Ley de Familias, actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados, prevé la creación de una prestación por crianza de 100 euros mensuales destinada a las familias con menores de tres años de edad a cargo. La finalidad de esta prestación es contribuir a garantizar un nivel de vida adecuado a todas las personas menores de tres años de edad ayudando a sus progenitores, tutores, acogedores o guardadores a sufragar los gastos asociados a la crianza. En su borrador actual, solo sería posible percibir dicha prestación por una única vía: si cualquiera de los progenitores percibe en relación con el mismo descendiente el complemento de ayuda para la infancia, no se tendrá derecho durante el tiempo en que este perciba la deducción por maternidad.⁵⁶

En paralelo, el Ministerio de Derechos Sociales ha propuesto la creación de una prestación universal por crianza notablemente más generosa: de 200 euros mensuales por cada hijo menor de 18 años. Sin embargo, esta prestación no lleva tramitación legal por norma propia, sino que se encuentra condicionada a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

Las comunidades autónomas, por su parte, tienen amplias competencias en infancia, adolescencia y servicios sociales, desplegando un abanico de políticas que van desde transferencias monetarias (a veces con complementos específicos para menores) hasta programas educativos y de salud pública. En los marcos estratégicos, no es habitual contar con instrumentos centrados exclusivamente en pobreza infantil —la Estrategia catalana 2025-2030 y la Estrategia de Garantía Infantil de Euskadi 2030 son excepciones—, abordándose

54 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024). Análisis sobre la brecha de cobertura en la implantación del Ingreso Mínimo Vital (IMV): Informe del fenómeno *non take-up*. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/0/20240211+-+Informe+NTU.pdf/65919f5d-c76b-d67d-3717-34d52c005924?t=1713427642393>

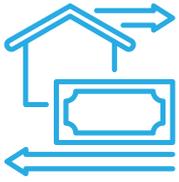
55 EAPN (2024). ¿Por qué no pedimos el IMV cuando nos corresponde? https://accesovital.es/wp-content/uploads/2024/09/Estudio-NTU_v5_FINAL.pdf

56 Prevista en el artículo 81 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

el problema en estrategias generales (infancia, inclusión) o mediante medidas específicas. En el plano normativo, prácticamente todas las Comunidades autónomas disponen de leyes de infancia y adolescencia que pueden incluir previsiones sobre pobreza infantil. Desde 2020, la coexistencia IMV-rentas mínimas autonómicas se ha resuelto de forma heterogénea. Varias Comunidades autónomas han mantenido o reforzado sus esquemas como complemento (p. ej., Euskadi, Navarra, C. Valenciana o Canarias), mientras que otras han reducido cobertura y gasto, a veces condicionando el acceso a haber solicitado previamente el IMV para evitar duplicidades. En 2023, el propio Ministerio de Derechos Sociales documenta estas cláusulas y la tendencia a usar las rentas autonómicas como piso complementario o de último recurso. La evidencia reciente muestra caídas medias de beneficiarios y de inversión en múltiples territorios, con fuertes diferencias entre comunidades; precisamente por ello, AIREF recomienda clarificar el encaje (compatibilidad, suplementos y pasarelas) para que el IMV no desplace indebidamente las rentas autonómicas allí donde son clave para familias con menores de edad.

En paralelo, el Primer Informe bienal de progreso de la Garantía Infantil Europea (GIE) en España (publicado por el Ministerio de Juventud e Infancia en 2024) da cuenta de avances en la puesta en marcha del Plan de Acción —gobernanza, identificación de colectivos diana y medidas en educación, salud y alimentación—, pero subraya la necesidad de reforzar la capilaridad territorial y también, en línea con lo anterior, la articulación con las prestaciones de garantía de ingresos para llegar efectivamente a los hogares con niños y niñas en mayor privación.





Sección IV

Simulando el impacto de las transferencias de renta contra la pobreza infantil en España

Una vez repasadas motivaciones, causas, consecuencias y evidencia y lo que está en marcha en la lucha contra la pobreza infantil, es momento de pasar a simular y medir precisamente el potencial que tienen las dos medidas de transferencia centrales en el debate en torno a estas políticas para aliviar la pobreza infantil en España: el complemento a la infancia dentro del IMV y una prestación por crianza, contemplando tanto su efecto potencial en reducir la pobreza como la eficiencia con la que lo hacen (reflejada en estimaciones de coste y viabilidad presupuestaria), recogiendo así la tensión central reflejada tanto por la evidencia comparada como por el propio debate en España. Asimismo, se introduce la generosidad de ambas medidas como variable. El alcance y los incentivos al empleo no pueden ser objeto de la simulación, pero sí lo son del conjunto de la discusión de opciones y vías a tomar a partir de la misma.

Metodología y fuentes

Para simular el impacto de las transferencias el Centro de Políticas Económicas de Esade ha construido un modelo que estima los efectos de ciertas prestaciones en indicadores como la tasa de pobreza. En este caso se han considerado cuatro escenarios: (1) una Prestación Universal por Crianza (PUC) de 100 euros mensuales por hijo menor de 18 años; (2) la misma prestación, pero de 200 euros mensuales; (3) un aumento del 20 % en la cuantía percibida por el IMV por cada menor de edad en el hogar; y (4) un aumento del 40 %, también aplicado solo a los beneficiarios actuales del IMV.

Este enfoque permite anclar la simulación en cada perfil de familia y en la cantidad realmente percibida, de modo que los hogares con más necesidad reciben una ayuda proporcionalmente mayor.

Estas simulaciones quedan basadas en el Panel de Hogares del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y la Agencia Tributaria (AEAT), una base de datos construida a partir de registros administrativos del IRPF, complementados con información fiscal adicional, cuando procede, con datos de la Seguridad Social. El resultado es un panel longitudinal de gran tamaño —un millón de hogares de todos los niveles de renta, distribuidos por todas las comunidades autónomas de régimen general— que permite seguir a los mismos hogares e individuos a lo largo de varios periodos fiscales.

Al apoyarse en datos fiscales, ofrece gran precisión en las rentas de declarantes y no declarantes y, en su versión más reciente, incluye también información patrimonial. Aunque menos detallada que la Encuesta Financiera de las Familias en la composición de activos, resulta suficiente para analizar la evolución patrimonial con mayor frecuencia y con seguimiento individualizado. Su amplitud elimina los problemas de representatividad en grupos específicos.

En conjunto, se trata de una fuente sin precedentes por alcance y detalle sobre la distribución de renta y patrimonio de los hogares. En este trabajo se emplean los datos de 2022, los más recientes disponibles en el momento del análisis.

El análisis se desarrolla a nivel de comunidad autónoma⁵⁷ por dos motivos. Primero, porque existen notables diferencias regionales en pobreza infantil, demografía y cobertura del IMV. Segundo, para aprovechar el potencial que ofrece el Panel de Hogares en cuanto a tamaño muestral e información de cada uno de los

⁵⁷ No obstante, en el resumen ejecutivo se ofrecen valores para todas las CCAA como ilustración del impacto agregado estimado de las políticas.

hogares incluidos. Todo ello a pesar que no incluye a las comunidades con régimen foral propio (Euskadi y Navarra), al quedar fuera de la AEAT.

Las simulaciones estiman, para cada comunidad autónoma la reducción de la pobreza infantil monetaria, tanto relativa como severa —es decir, la proporción de menores que viven por debajo del 60 % y del 40 % de la mediana nacional del ingreso equivalente (10.990 y 7.326 euros anuales, respectivamente)— atribuible a cada política. Además, miden el efecto sobre la distribución del ingreso, calculan un agregado de impacto presupuestario —que permite aproximar la viabilidad de las medidas a nivel estatal— y elaboran una métrica de coste por menor efectivamente salido de la pobreza en cada comunidad.

El impacto presupuestario se obtiene sumando los importes estimados para cada versión de las políticas, multiplicados por el número de menores afectados, y elevando los resultados de la muestra a la población total. Posteriormente, se agregan las cifras de todas las comunidades incluidas en el Panel. La métrica de coste por menor se calcula dividiendo el coste total de la política en una comunidad entre el número estimado de niños, niñas y adolescentes que superan el umbral de la pobreza.

Estos dos últimos indicadores —especialmente el segundo— permiten valorar la eficiencia de las intervenciones, aunque deben interpretarse con cautela: no incluyen los costes administrativos de cada medida (más elevados en el caso del IMV), pueden presentarse efectos de segunda ronda (como cambios en la participación laboral o multiplicadores locales) y no linealidades (duplicar una prestación no implica necesariamente duplicar su impacto, ya que pueden existir rendimientos decrecientes o umbrales que generen efectos desproporcionados).

En todas las simulaciones los umbrales del 60 % y 40 % se recalculan a nivel nacional con la Encuesta de Condiciones de Vida. De lo contrario, al usar solo el Panel, los umbrales

quedarían subestimados al no incluir los ingresos de las dos comunidades con hacienda propia. Esta actualización es necesaria, además, porque los umbrales se desplazan cuando aumentan los ingresos de la población.

Antes de seguir, conviene señalar dos limitaciones. Primero, se asume que la introducción de las prestaciones no altera el comportamiento de las familias ni otras fuentes de ingreso (no se modelan cambios en empleo, fertilidad ni interacciones con otras ayudas). Segundo, en el caso del IMV, el refuerzo se aplica solo a los hogares que ya lo perciben: no se modelan cambios de cobertura ni escenarios de *non take-up*.

Pese a estas restricciones, el ejercicio ofrece una estimación robusta y comparable del potencial de cada política para reducir la pobreza infantil en las distintas regiones, aportando evidencia útil al debate público.

SIMULACIÓN DE UNA PRESTACIÓN UNIVERSAL POR CRIANZA

La PUC, al otorgar una cantidad fija por hijo/a a todas las familias con menores de edad, tendría un alcance masivo: beneficiaría a unos 7,9 millones de niños, niñas y adolescentes en España (con datos demográficos del INE a inicios de 2025), observando los siguientes efectos potenciales para las comunidades autónomas incluidas en el Panel de Hogares.

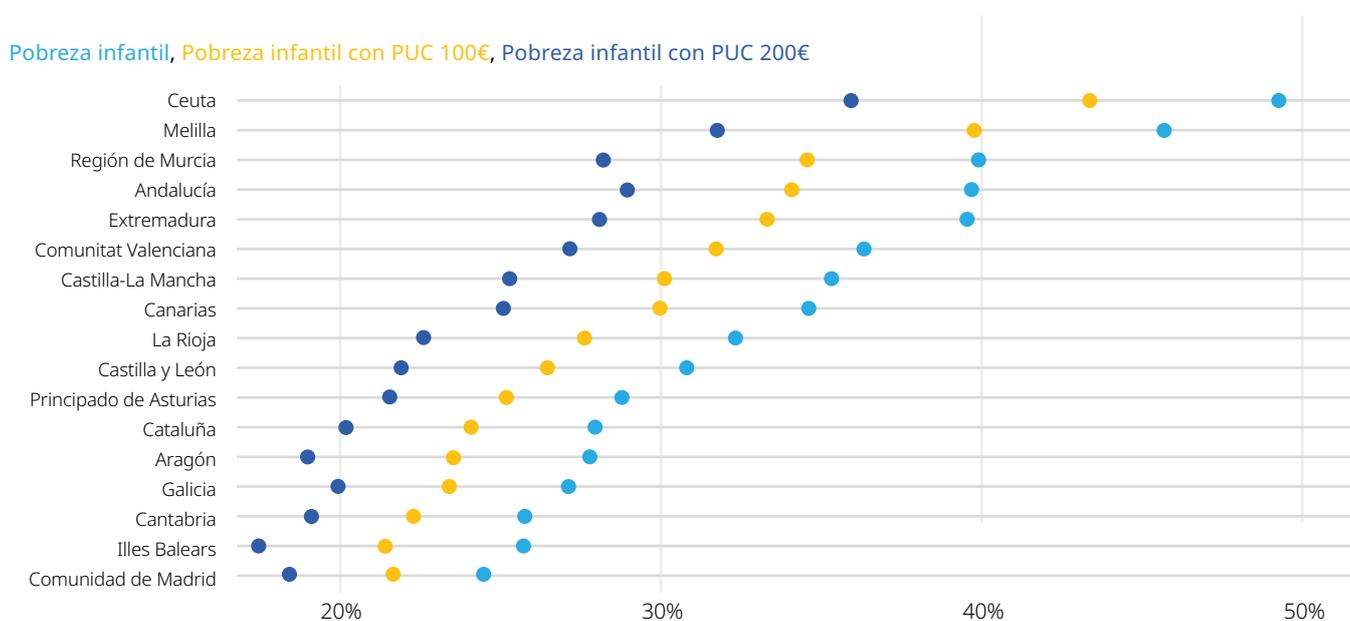
Impacto en pobreza relativa

A continuación, se muestra la tasa de niños, niñas y adolescentes en riesgo de pobreza real y las tasas derivadas de las simulaciones cuantitativas. En primer lugar, todas las comunidades autónomas experimentarían una reducción apreciable de la pobreza infantil con la PUC, incluso con la cuantía menor. Con una prestación de 100 euros al mes, Ceuta vería caer su tasa del 49% al 44% y con 200 euros se reduciría hasta casi el 38%, logrando una disminución de 11 puntos porcentuales. En el mismo grupo de intensidad, Melilla, Murcia, Extremadura y Andalucía también registrarían

caídas importantes, con reducciones entre 8 y 11 puntos. Por ejemplo, Extremadura pasa de una tasa del 39% a aproximadamente 30% con la prestación de 200 euros. En el otro extremo, comunidades autónomas como Madrid y Cantabria, con tasas iniciales más bajas, verían reducciones más modestas, especialmente con la PUC de 100 euros: de entre 2 y 3 puntos, hasta 5 con 200 euros, lo que refleja un impacto menos pronunciado de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza relativa.

Gráfico 6:

Impacto estimado de la PUC en la tasa de pobreza monetaria relativa entre niños, niñas y adolescentes



Fuente: Simulaciones elaboradas a partir del Panel de Hogares (AEAT · IEF), 2022.

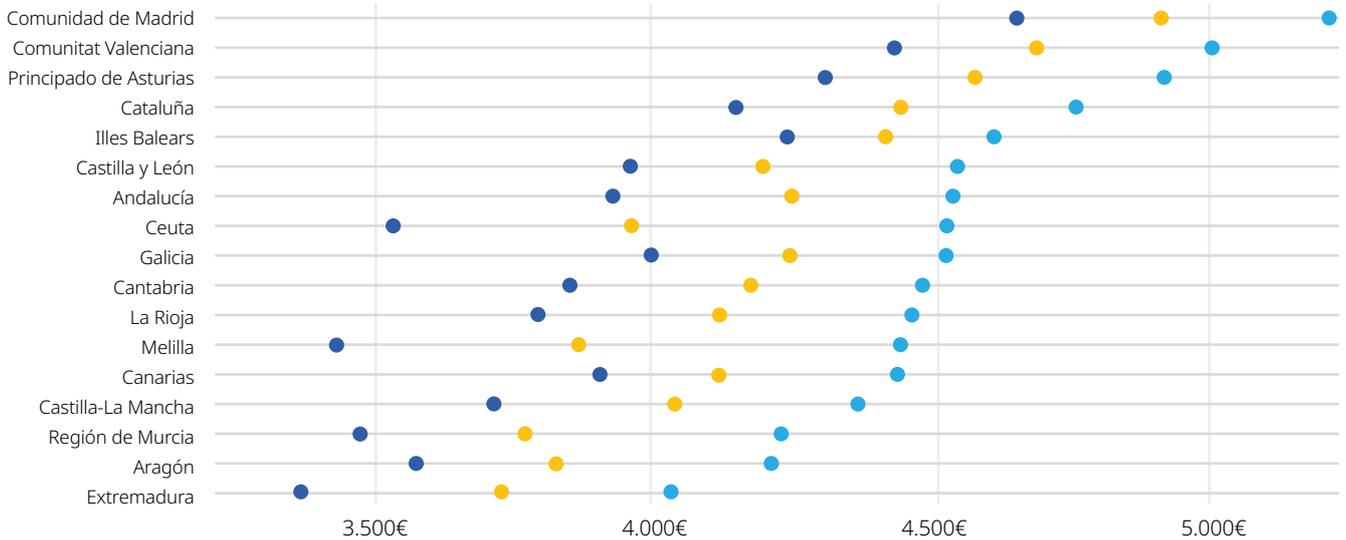
Impacto agregado en la pobreza relativa en España. Convirtiendo este dato en un agregado para todas las Comunidades autónomas incluidas en el análisis (con la limitación a considerar de la falta de Euskadi y Navarra que impide hablar en términos de efectos estatales como tal) resulta que: con 100 € mensuales por menor, la pobreza relativa cae al 28,4% (-3,6 puntos) y la severa al 13,6 % (-3,3). Con 200 €, el descenso es sustantivo: al 24,9 % en pobreza relativa (-7,1 puntos) y al 10,8 % en severa (-6,1). La ventaja proviene de dos mecanismos: cobertura y alineación con el riesgo.

Impacto en la distancia al umbral de pobreza relativa. La PUC reduce de forma significativa la distancia entre la renta media de los niños, niñas y adolescentes en pobreza y el umbral de pobreza relativa. Con la prestación de 100 €/mes, todos los hogares pobres se acercan al umbral, y con 200 €/mes el acercamiento es mayor, sobre todo en regiones con brechas iniciales amplias como Extremadura, Andalucía o Canarias. No obstante, el efecto adicional presenta rendimientos decrecientes: en comunidades con distancias iniciales reducidas, la ganancia extra de pasar de 100 a 200 € es más limitada.

Gráfico 7:

Impacto estimado de la PUC en la distancia al umbral de pobreza monetaria relativa entre niños, niñas y adolescentes

Distancia media de la renta antes de la PUC, distancia media de la renta tras la PUC 100€ y distancia media de la renta tras la PUC 200€

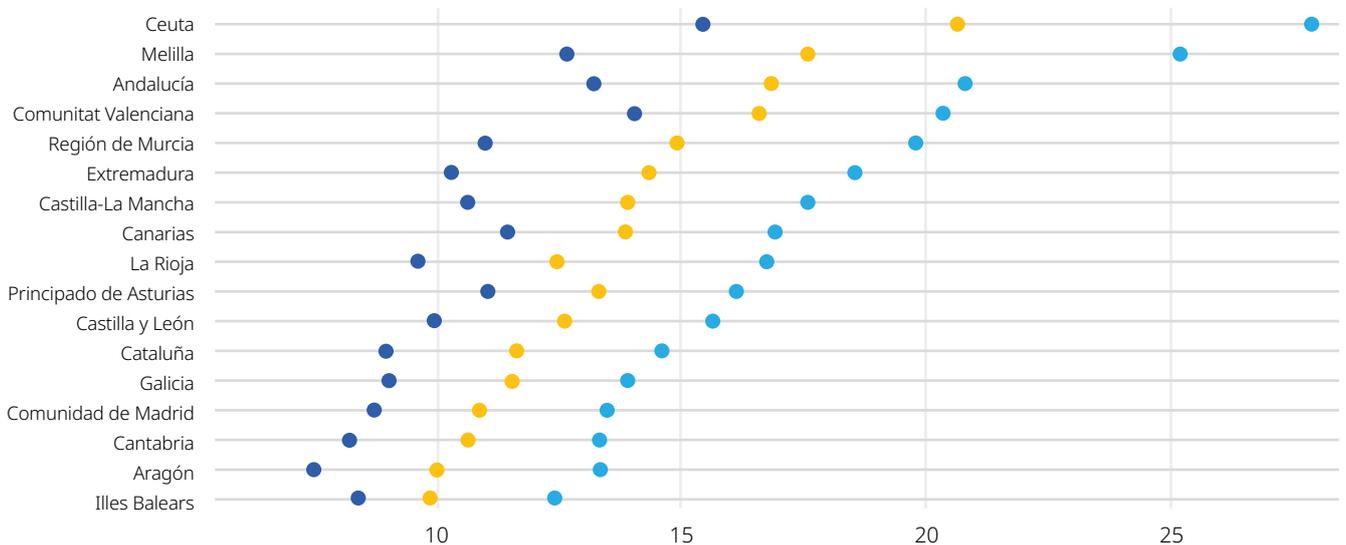


Impacto en pobreza severa. La simulación sobre el riesgo de pobreza severa (40 % de la mediana) muestra un efecto relevante, aunque en cifras absolutas más bajas. Ceuta, con una tasa inicial cercana al 28%, reduciría más de 10 puntos con la prestación de 200 euros. Melilla y Andalucía lograrían descensos de 12 y 9 puntos respectivamente, y Castilla-La Mancha, Murcia y Extremadura entre 6 y 9. En cambio, Aragón y Baleares, con tasas iniciales más bajas, solo bajarían entre 3 y 6 puntos. El patrón sugiere que la PUC resulta más eficaz allí donde la pobreza severa es más elevada.

Gráfico 8:

Impacto estimado de la PUC en la tasa de pobreza monetaria severa entre niños, niñas y adolescentes

Pobreza infantil severa, Pobreza infantil severa con PUC 100€, Pobreza infantil severa con PUC 200€

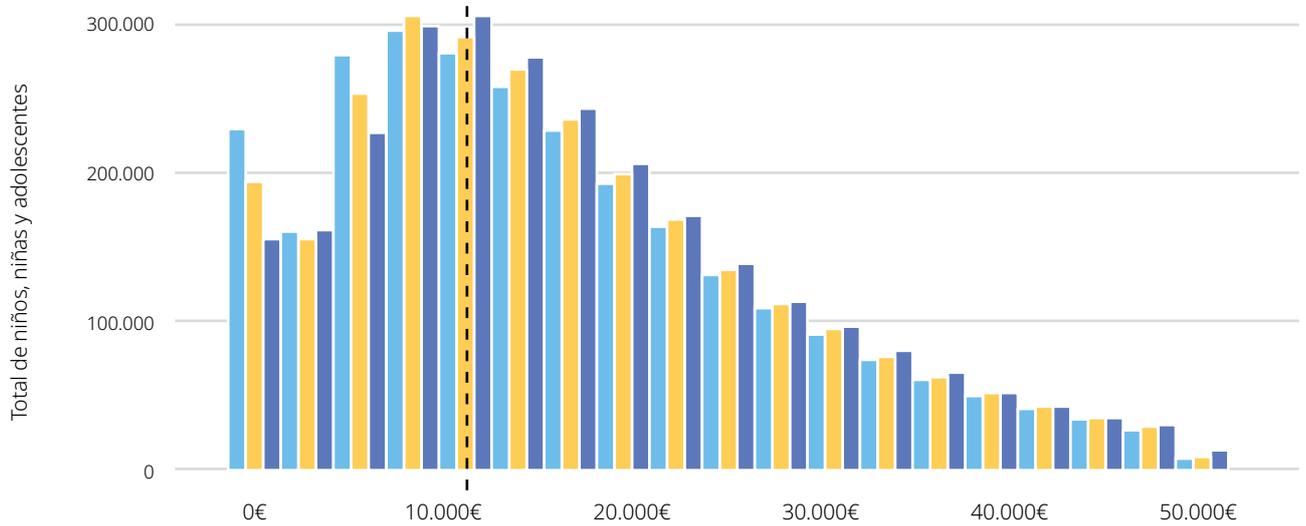


Fuente: Simulaciones elaboradas a partir del Panel de Hogares (AEAT · IEF), 2022.

Efecto sobre la distribución de ingresos. La distribución del ingreso neto equivalente antes y después de la PUC muestra un claro desplazamiento hacia la derecha, sobre todo en los tramos más bajos. Con la PUC de 100 €/mes aumenta la densidad de hogares cercanos al umbral de pobreza, lo que reduce el número de niños, niñas y adolescentes en esa situación. Al elevar la prestación a 200 euros/mes, el desplazamiento se intensifica, concentrando más hogares justo por encima del umbral. Sin embargo, el efecto adicional presenta rendimientos decrecientes, ya que la mejora relativa es menor en los niveles de renta más altos dentro del grupo beneficiario. En conjunto, la PUC refuerza sobre todo los ingresos de los hogares con menos recursos, con un impacto más moderado en los de renta elevada.

Gráfico 9: Distribución del ingreso neto equivalente antes y después de la PUC

Ingreso neto equivalente antes de la PUC, Ingreso neto equivalente con PUC 100€ e Ingreso neto equivalente con PUC 200€



Fuente: Simulaciones elaboradas a partir del Panel de Hogares (AEAT · IEF), 2022. El gráfico agrega todas las comunidades autónomas incluidas en el Panel, que son las de régimen general - quedan, por tanto, fuera las que tienen su régimen fiscal propio (Navarra y Euskadi).

Coste por niño, niña y adolescente sacado de la pobreza relativa

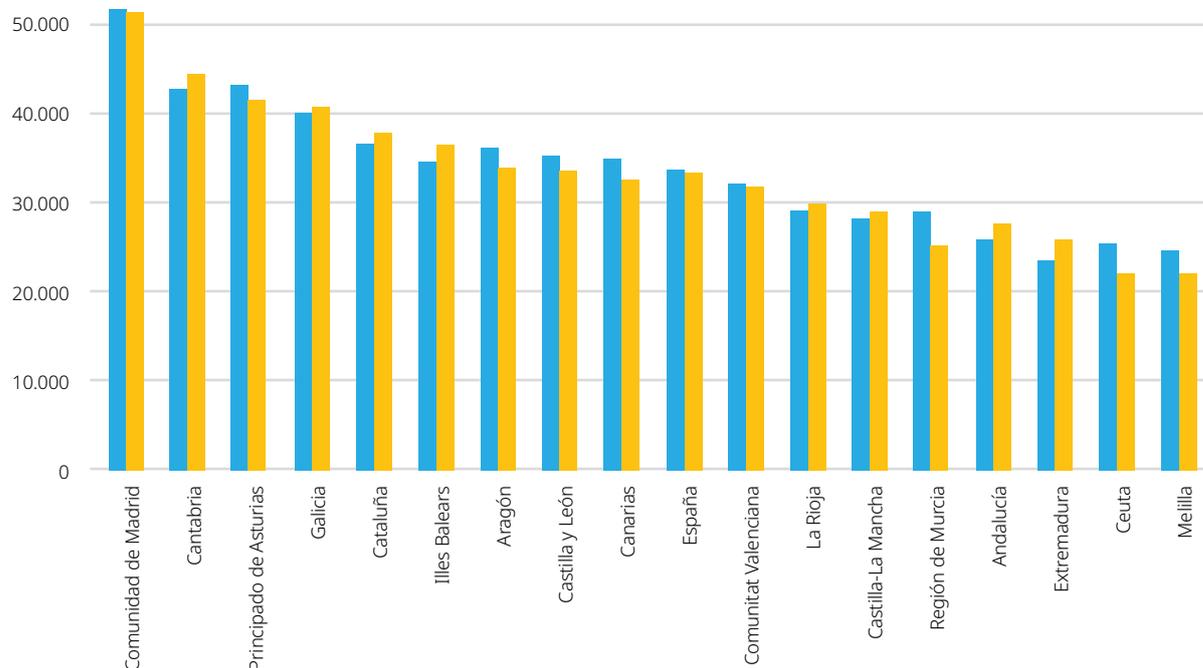
Un aspecto adicional a medir es la eficiencia de la medida. El gráfico muestra la inversión anual por niño o niña efectivamente sacado de la pobreza, calculada dividiendo el gasto en cada comunidad entre el número de niños, niñas y adolescentes que pasan a situarse por encima del 60 % de la mediana.

Madrid presenta el coste más alto: más de 51.000 euros con la prestación de 100 € y algo menos con la de 200 €. Le siguen Cantabria, Galicia y Asturias, todas por encima de 40.000 € tanto con 100 € (≈42.900 / 40.200 / 43.200 €) como con 200 € (≈44.500 / 40.700 / 41.500 €). La razón es que, en estas comunidades con baja incidencia de pobreza, buena parte del gasto recae en hogares que ya no estaban en riesgo, lo que diluye la eficiencia.

En cambio, en comunidades con mayor pobreza, como Andalucía o Extremadura, el coste cae a entre 25.000 y 28.000 euros con la prestación de 200 €, ya que más recursos llegan a hogares que realmente estaban bajo el umbral, maximizando el efecto de cada euro invertido. En síntesis, el carácter universal de la PUC reduce su rendimiento en regiones con poca pobreza, mientras que en las más vulnerables cada euro invertido rinde más.

Gráfico 10:**Coste anual estimado por niño, niña o adolescente sacado de la pobreza con la PUC**

PUC 100€ y PUC 200€



Fuente: Simulaciones elaboradas a partir del Panel de Hogares (AEAT · IEF), 2022.

Es importante señalar que este cálculo no equivale al valor que el Estado paga por sacar a un niño de la pobreza en un sentido individual; de hecho, todo niño, niña y adolescente recibe la prestación, estén en hogar en situación de pobreza o no. Más bien es un indicador que ayuda a comparar políticas.

Viabilidad presupuestaria

Con una cuantía fija de 100 euros mensuales por menor (1.200 al año), el coste bruto anual se situaría en unos 9.052 millones de euros a nivel nacional, mientras que con 200 euros mensuales ascendería a 18.103 millones. Dada su cobertura universal, se espera un impacto significativo en la reducción de la pobreza infantil, aunque con variaciones regionales relevantes.

SIMULACIÓN DE UN COMPLEMENTO EN EL IMV

Se analiza ahora la segunda política simulada: incrementar el IMV por cada hijo o hija a cargo en hogares beneficiarios. Actualmente el IMV es una renta mínima estatal dirigida a hogares en pobreza severa; añadir un incremento extra del IMV del 20%, y alternativamente un 40% significa elevar el umbral garantizado para esas familias. A diferencia de la PUC esta medida solo alcanza a los hogares ya perceptores del IMV, que son una fracción de los hogares pobres por problemas de cobertura, requisitos y el diseño focalizado a la pobreza más aguda. El presente análisis se abstiene de simular distintos escenarios de *non take-up* y parte del número de beneficiarios actual. Tampoco incluye el CAPI, al no disponer de una estrategia metodológica clara para distinguirlo en la fuente de otras prestaciones y deducciones.

No se varía el *non take-up* por dos motivos. El principal es la necesidad de evaluar políticas viables política y administrativamente, sin costes de gestión imposibles de estimar en un modelo como el aquí empleado (tramitación, personal, etc.). Además, ampliar la cobertura del IMV modificaría la distribución del ingreso equivalente, base para calcular los umbrales de pobreza. Como el Panel de Hogares no incluye a Euskadi y Navarra, no se podría recalcularse a nivel estatal: al hacerlo solo con parte de la población se incurriría en un sesgo, probablemente al alza, en la proporción de niños, niñas y adolescentes que salen de la pobreza.

Impacto en pobreza relativa

Para empezar con las simulaciones, se compara la caída de la pobreza infantil (en puntos porcentuales) en cada comunidad autónoma con incrementos del IMV del +20% y del +40%. Las comunidades se ordenan de menor a mayor tasa tras la medida, lo que permite visualizar qué regiones logran un mayor efecto.

El aumento del IMV tendría un impacto desigual en la reducción de la pobreza infantil según la comunidad autónoma. Según el gráfico, las mayores reducciones se observan en Melilla (-2,84 p.p.), Ceuta (-2,49 p.p.) y el Principado de Asturias (-1,43 p.p.), regiones caracterizadas por una elevada vulnerabilidad

estructural y una amplia cobertura del IMV en hogares con niños, niñas y adolescentes. En estos territorios, donde el IMV representa una proporción significativa del ingreso familiar, los incrementos simulados del 20% y 40% logran mayores efectos.

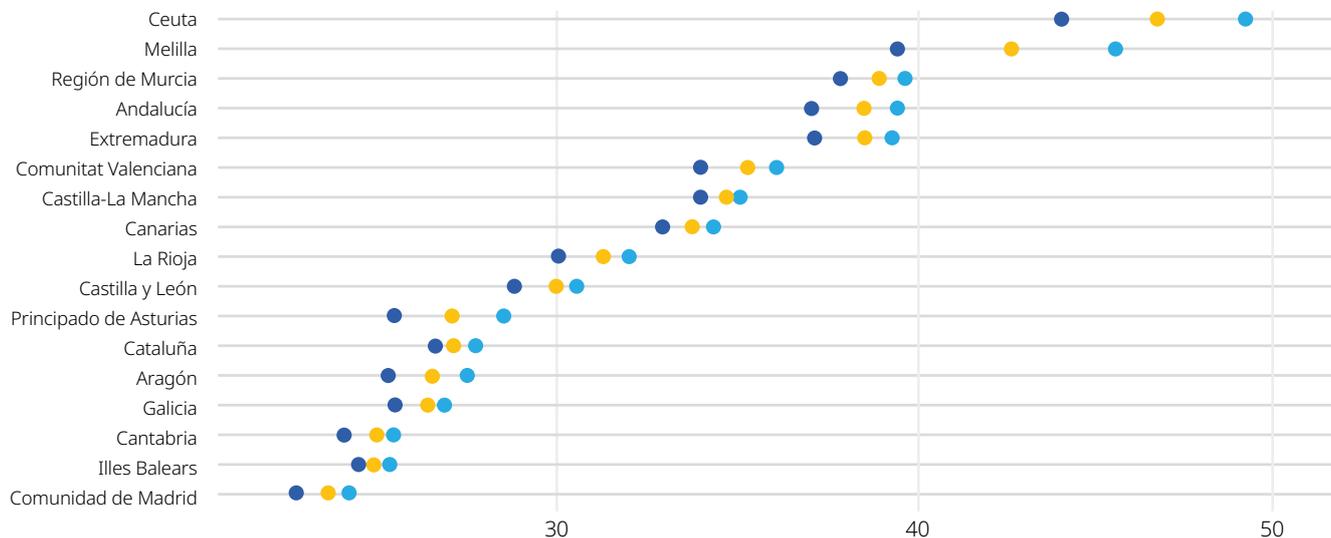
En un segundo grupo, con reducciones intermedias (entre 0,6 y 1 punto con +20%): Andalucía (-0,95), Extremadura (-0,76), La Rioja (-0,81) y Aragón (-0,98). Por ejemplo, en Andalucía, donde la pobreza infantil supera el 39%, el aumento del IMV en un 40% permite reducirla casi un punto.

En contraste, varias comunidades muestran efectos en torno a medio punto con +20%: Cataluña (-0,60), Comunidad de Madrid (-0,59), Castilla y León (-0,63), Galicia (-0,46) e Illes Balears (-0,50). Un caso particular es Castilla-La Mancha, que, pese a tener una pobreza infantil elevada, apenas logra una reducción de -0,36 p.p., lo que podría evidenciar una limitada penetración del IMV en familias con niños, niñas y adolescentes. En estas regiones, el incremento del IMV tiene un impacto mucho más acotado, lo que sugiere que se requiere mejorar la accesibilidad y eficacia administrativa de la política para que cumpla plenamente su objetivo redistributivo. Hay que contemplar, además, como ya se ha mencionado anteriormente, los distintos instrumentos autonómicos que existen y que podrían matizar esos resultados.



Gráfico 11:**Impacto estimado de un complemento al IMV en la tasa de pobreza monetaria relativa entre niños, niñas y adolescentes**

Pobreza infantil, Pobreza infantil con IMV +20% y Pobreza infantil con IMV +40%



Fuente: Simulaciones elaboradas a partir del Panel de Hogares (AEAT · IEF), 2022.

Impacto agregado en la pobreza relativa en España

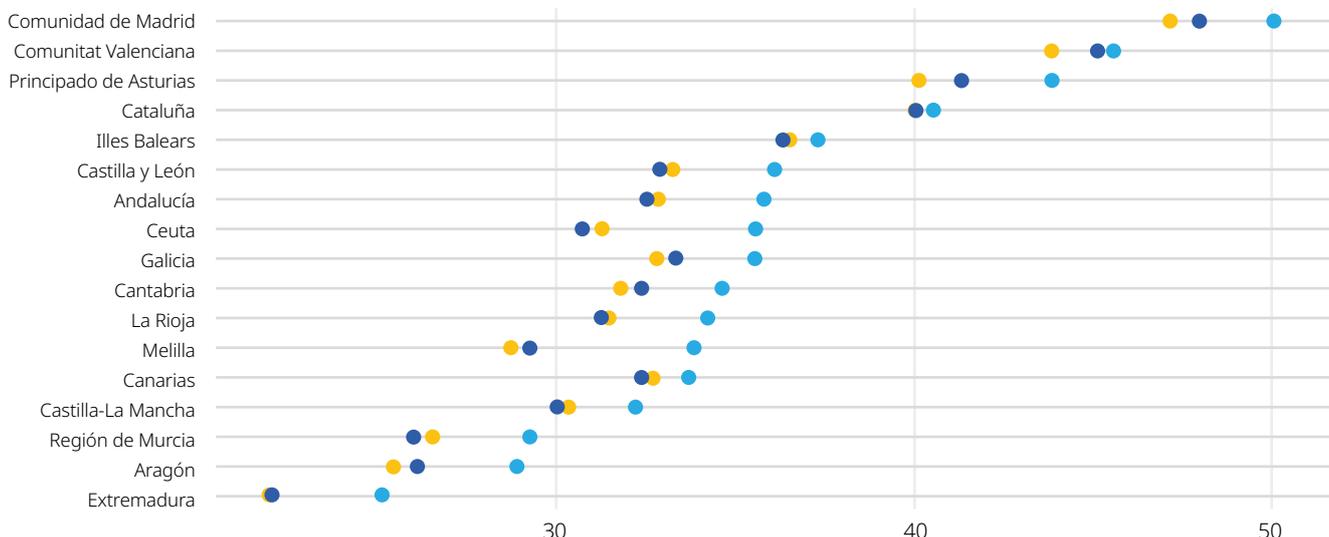
Al igual que con la PUC, se le añade un estimado del conjunto de las comunidades autónomas sometidas al análisis, con las mismas limitaciones a anotar aquí también: no es un dato estatal per se porque no incluye Euskadi ni Navarra, pero sirve para dar una idea agregada. En el punto de partida actual, el riesgo de pobreza infantil se sitúa en el 32% en términos de pobreza relativa y en el 16,9% en pobreza severa a nivel nacional. A partir de ahí, un refuerzo del IMV del 20% reduce las tasas al 31,3% y 15,6%, respectivamente. Con un aumento del 40%, el avance continúa, 30,2% en pobreza relativa y 15,1% en severa, pero aparecen rendimientos marginales decrecientes: duplicar el esfuerzo del 20% al 40% apenas añade 0,5 puntos de reducción adicional en pobreza severa. Esto es coherente con la naturaleza focalizada del IMV: es eficaz para aliviar la severidad entre quienes acceden, pero su capacidad de mover la tasa agregada es limitada cuando persisten las ya mencionadas fricciones de acceso (complejidad administrativa, documentación, etc.) y cuando parte de los hogares elegibles no llega a convertirse en beneficiario efectivo.

Impacto en la distancia al umbral de pobreza relativa

Aquí, el refuerzo del +20% por hijo genera una mejora visible en todas las comunidades, destacando los avances más amplios en territorios con distancias iniciales mayores como Extremadura, Andalucía o Canarias. El incremento adicional al +40% prolonga la tendencia positiva, aunque el salto es más contenido en la mayoría de las regiones, lo que sugiere un impacto marginal decreciente cuando los hogares ya están próximos al umbral. Así, el análisis territorial apunta a que la efectividad del IMV reforzado depende tanto del punto de partida de las rentas como de la capacidad de la prestación para alcanzar a quienes más lo necesitan.

Gráfico 12:**Impacto estimado de un complemento al IMV en la distancia al umbral de pobreza monetaria relativa entre niños, niñas y adolescentes**

Distancia media de la renta antes del IMV, distancia media de la renta tras el IMV +20% y distancia media de la renta tras el IMV +40%



Fuente: Simulaciones elaboradas a partir del Panel de Hogares (AEAT · IEF), 2022.

Impacto en pobreza severa

A continuación se presentan las simulaciones sobre el impacto estimado de un aumento del IMV en la pobreza infantil severa en las comunidades autónomas, comparando la situación actual con escenarios de incremento del 20% y 40%. Al igual que en los casos anteriores, se observa una mejora generalizada, aunque con variaciones significativas según la región. Este tipo de pobreza, que refleja situaciones de privación más severa, responde de forma más contenida a las transferencias, pero sigue mostrando reducciones apreciables en territorios donde el IMV tiene mayor peso en los ingresos familiares.

Destacan regiones como Ceuta y Melilla, donde la pobreza infantil severa disminuye entre 3 y 6 puntos porcentuales con el incremento del IMV; en Andalucía, en cambio, el descenso es más moderado, del entorno de 2-3 puntos. En estos casos, Ceuta (~28%) y Melilla (~25%) parten por encima del 23%; con el +40%, Melilla desciende por debajo del 20%, mientras que Ceuta queda en torno al 22%. Andalucía parte en torno al 21% y cae por debajo del 20% con el +40%. También en comunidades como la

Comunitat Valenciana, Murcia o Extremadura, la medida logra reducciones visibles, aunque algo más contenidas. En cambio, en comunidades como Illes Balears, Aragón, Cantabria o Madrid, el efecto del aumento del IMV es más limitado, con descensos que se sitúan en torno al punto porcentual (inferiores en Baleares). En general, el impacto es más evidente allí donde los hogares más pobres están ya cubiertos por el IMV y dependen en mayor medida de esta prestación para sostener sus niveles de consumo básico. Estas diferencias pueden estar mediadas por la interacción con las rentas mínimas autonómicas, y ameritaría un análisis ex profeso para identificar y calibrar posibles derivadas en aquellas Comunidades autónomas donde el IMV convive con otras prestaciones de distintas maneras. Por ejemplo, en Euskadi sigue la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) como complemento del IMV; Cataluña mantiene la Renta Garantizada de Ciudadanía que se suma cuando procede; la Comunitat Valenciana ha adaptado la Renta Valenciana de Inclusión para hacerla compatible.

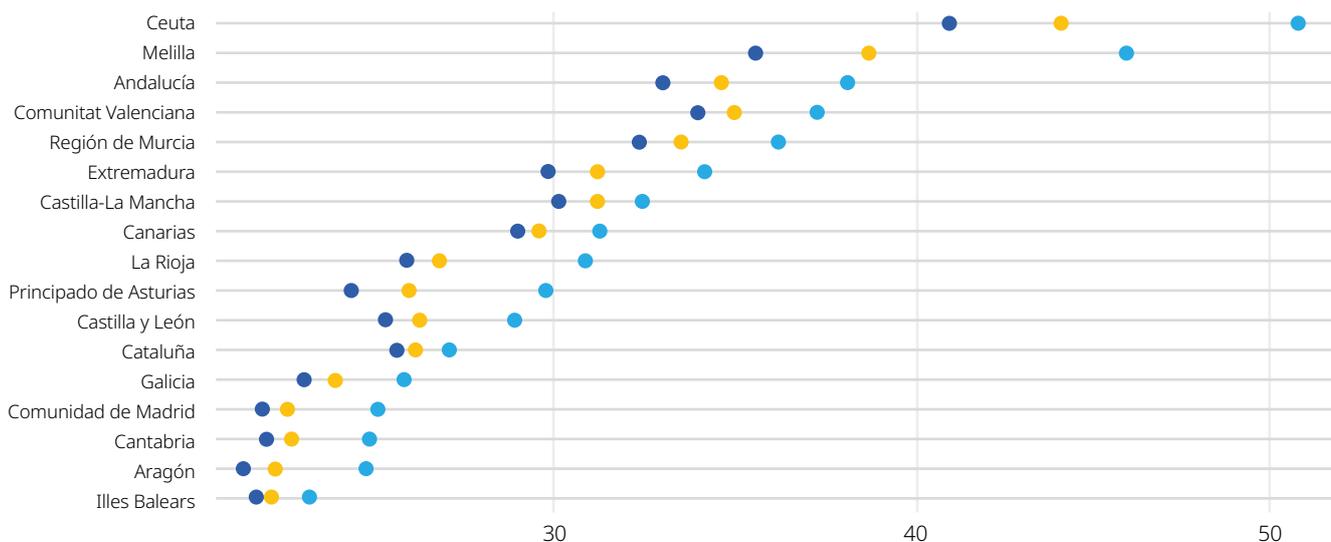
En cambio, en comunidades como Illes Balears, Aragón, Cantabria o Madrid, el efecto del aumento del IMV es

mucho más limitado, con descensos inferiores al punto porcentual. Esto puede deberse a varios factores: menor tasa de pobreza severa inicial o intensidad/brecha de pobreza, menor cobertura del IMV entre hogares con niños, niñas y adolescentes, o mayor peso de otras fuentes de ingreso. Aunque la medida contribuye en todas las regiones, el gráfico confirma que su capacidad para reducir la pobreza severa infantil está condicionada por el grado de inserción territorial y administrativa de la política, lo que refuerza la necesidad de fortalecer su implementación y asegurar complementariedad con otras estrategias sociales o prestaciones autonómicas. Los efectos de un complemento del 40% son siempre mayores a los del complemento menor, por último, aunque en algunas comunidades autónomas la diferencia es mucho más significativa que en otras, donde multiplicarlo por dos aportaría poco. Esto sucede especialmente en aquellas con menores tasas de pobreza monetaria de partida. Allí posiblemente hay menos hogares con niños justo por debajo del umbral, por lo que doblar el complemento (del +20% al +40%) mueve a pocos de ellos por encima de la línea: la “masa al borde” es pequeña.



Gráfico 13: Impacto estimado de un complemento al IMV en la tasa de pobreza monetaria severa entre niños, niñas y adolescentes

Pobreza infantil severa, Pobreza infantil severa con IMV +20%, Pobreza infantil severa con IMV +40%



Fuente: Simulaciones elaboradas a partir del Panel de Hogares (AEAT · IEF), 2022.

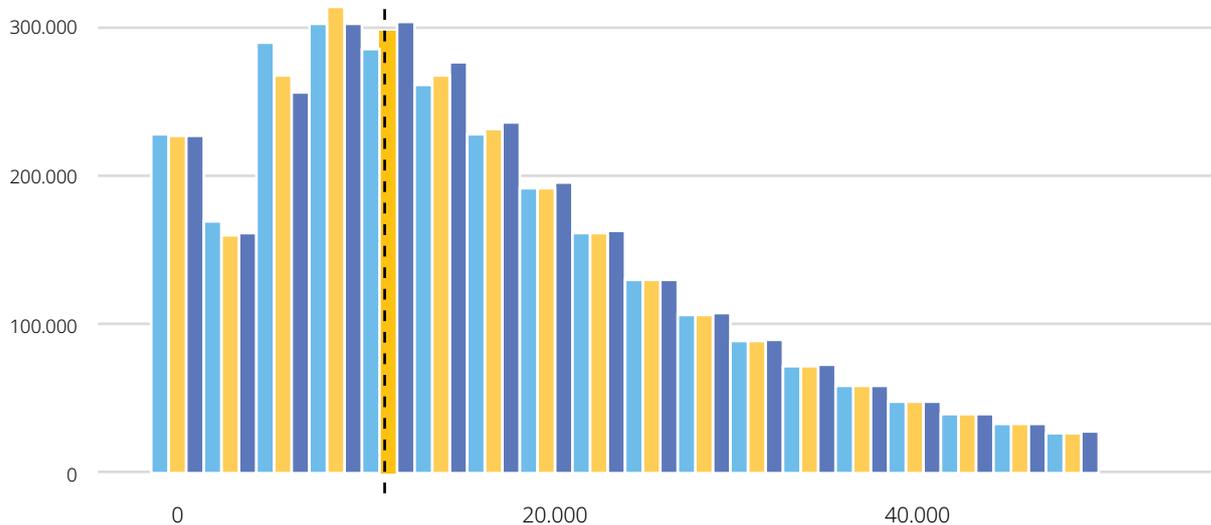
Impacto en la distribución

En coherencia con lo anterior, la distribución del ingreso neto equivalente muestra que el IMV actúa desplazando a los hogares beneficiarios hacia niveles más cercanos —y en algunos casos superiores— al umbral de pobreza. El complemento del +20% incrementa la densidad de hogares en esa franja crítica, mientras que el +40% añade un refuerzo que permite a un número adicional superar la línea de pobreza. No obstante, la mayor parte de la mejora se concentra en los deciles más bajos, con menor efecto sobre los tramos medios de la población objetivo. Esta evolución confirma que, al igual que en la PUC, el refuerzo del IMV es más decisivo para los hogares con mayor grado de privación, y su potencial se maximiza cuando se combina con estrategias que mejoren el acceso y la cobertura de la prestación.

Gráfico 14:

Distribución del ingreso neto equivalente antes y después de un complemento al IMV

Ingreso neto equivalente antes del IMV, Ingreso neto equivalente con IMV +20% e Ingreso neto equivalente con IMV +40%



Fuente: Simulaciones elaboradas a partir del Panel de Hogares (AEAT · IEF), 2022. El gráfico agrega todas las comunidades autónomas incluidas en el Panel, que son las de régimen general - quedan, por tanto, fuera las que tienen su régimen fiscal propio (Navarra y Euskadi).

Coste

Por último, igual que en el caso de la PUC, es importante medir el coste de esta medida en cuanto a sacar a niños, niñas y adolescentes de la pobreza relativa se refiere. Para ello se muestra el coste por niño que sale de la pobreza infantil como resultado del incremento del IMV del 20% por hijo. Está expresado en euros por niño que logra superar el umbral del 60% de la mediana de renta, como resultado directo de esta política. El gráfico ilustra el coste anual por niño efectivamente sacado de la pobreza infantil a través de un aumento del IMV, considerando incrementos del 20% y 40%.

Este indicador no solo permite valorar el impacto económico de la medida, sino también su coste relativo

según la comunidad autónoma. Las diferencias entre territorios son notables: Cataluña aparece como de las más eficientes, con un coste por niño en torno a 8.500 euros; le siguen Melilla, Ceuta y la Comunidad de Madrid, con costes entre 10.000 y 13.500 euros anuales por niño, mientras que Castilla y León se sitúa por encima de ese rango.

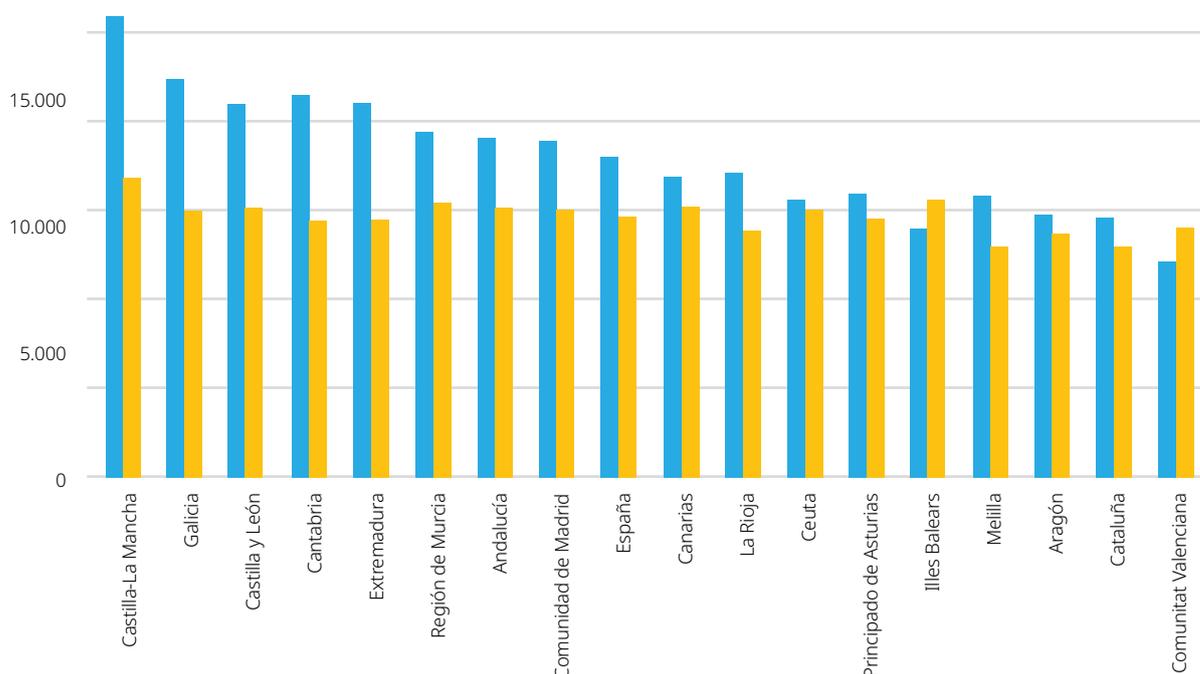
Por el contrario, Galicia, Castilla-La Mancha y Cantabria presentan costes significativamente más altos, todos por encima de los 15.000 euros, superando en el caso de Castilla-La Mancha los 18.000. Esto sugiere que, en estas comunidades, el aumento del IMV consigue sacar a menos niños, niñas y adolescentes de la pobreza en relación con el gasto total realizado, lo que puede

deberse a múltiples factores estructurales. Entre ellos, el nivel de cobertura efectiva del IMV, la distancia media que separa a los hogares beneficiarios del umbral de pobreza, la composición demográfica o la existencia (o ausencia) de políticas autonómicas complementarias que faciliten o refuercen el efecto de la transferencia, especialmente en un contexto en el que las comunidades autónomas en conjunto han reducido gasto en protección social y en familia en los últimos años.

Gráfico 15:

Coste anual estimado por niño, niña o adolescente sacado de la pobreza con un complemento al IMV

Coste del incremento del 20% y del 40% en el IMV



Fuente: Simulaciones elaboradas a partir del Panel de Hogares (AEAT · IEF), 2022.

Viabilidad presupuestaria

El monto presupuestario estimado de esta política a partir de extrapolar las cifras disponibles en el Panel de Hogares (limitándonos a los actuales perceptores) y asumiendo el nivel de *take up* actual es inferior al de la PUC: unos 670 millones de euros para un aumento del 20% por hijo y 1.300 millones para un 40%.

A la luz de esta última cifra vale la pena agregar que no se trata únicamente de cuantificar la inversión necesaria para reducir la pobreza infantil, sino de comprender su grado de eficiencia (el retorno de cada euro invertido). Cuando el IMV logra alcanzar con precisión a los hogares con niños, niñas y adolescentes que se encuentran cerca del umbral de pobreza, cada euro invertido tiene un retorno social más alto y efectivo. Por el contrario, en contextos donde la cobertura es limitada o donde los beneficiarios se encuentran muy por debajo del umbral, el mismo esfuerzo económico resulta menos eficiente y requiere un mayor volumen de recursos para lograr un impacto tangible. Esta evidencia refuerza la necesidad de ajustar a futuro la política no solo en términos de cuantía, sino también en su diseño operativo, canal de distribución, capacidad de implementación territorial y alineación con otras medidas complementarias.

Este análisis muestra **el potencial de las transferencias monetarias por encima de los niveles actuales**, ilustrando a la vez un dilema entre alcance y viabilidad: la PUC logra el mayor impacto en pobreza infantil, pero exige un mayor esfuerzo financiero: más de un punto porcentual de PIB en gasto público, en su versión más generosa. El IMV reforzado es un orden de magnitud más barato y dirige mejor cada euro invertido a quien más lo necesita. Pero, para lograrlo de manera plena, debería superar su freno bien documentado por la evidencia acumulada en su falta de alcance a día de hoy, algo que motiva la búsqueda no solo de ideas de mejora de la política en diseño y generosidad enfocada a niños, niñas y adolescentes, sino de explorar en el futuro propuestas y canales alternativos (empezando, por ejemplo, por el de los impuestos del hogar) que puedan rebajar este dilema e incrementar, precisamente, a cuánta gente se puede alcanzar con cualquier tipo de transferencia.





Sección V

Más allá de las transferencias de renta: simulando las políticas en el empleo

Las simulaciones realizadas evidencian el potencial significativo de las transferencias monetarias para reducir la pobreza infantil. Un sistema universal de prestaciones puede generar descensos sustanciales en las tasas de pobreza, mientras que el fortalecimiento focalizado del IMV ofrece mayor viabilidad presupuestaria.

Ahora bien, hemos constatado que la pobreza infantil es un fenómeno de naturaleza multidimensional, tanto en sus causas como en sus consecuencias. De las muchas áreas que toca, quizás una que pesa especialmente en España a la luz tanto de los datos vertidos en la sección descriptiva como de los problemas estructurales que aquejan a nuestra economía desde hace décadas es el hecho de tener un mercado laboral que, aunque pase por uno de sus mejores momentos relativos de los últimos tiempos, mantiene cuellos de botella que afectan de manera decidida a la pobreza infantil, al proporcionar ingresos insuficientes (y de débil o irregular trayectoria) a muchos hogares.

Así, existen políticas concretas relacionadas con el desempeño de los trabajadores en el mercado laboral que merecen ser consideradas. En general, estas políticas pueden dividirse en dos grandes grupos, las políticas destinadas a incrementar el salario por hora (entre las que destaca el SMI en el caso de España) y las destinadas a incrementar la intensidad laboral de los trabajadores, ya sea incrementando el número de meses trabajados o reduciendo la tasa de parcialidad del empleo. Estas políticas afectan eminentemente a la tasa de riesgo de pobreza, puesto que su finalidad es la de incrementar la masa salarial agregada de los trabajadores, especialmente entre los trabajadores de la parte baja de la distribución de la renta.

Por ello, empleado los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2024, se simula el impacto de ambos tipos de política sobre las principales cifras de riesgo de pobreza y brecha de pobreza entre los menores de 18 años en España. Para realizar este ejercicio de simulación, es importante tener en cuenta las limitaciones de los datos, entre los que destacan la información laboral autorreportada en la encuesta, lo que hace que ciertos individuos muestren valores poco realistas en variables clave como salario por hora u horas trabajadas. Aún así, trabajos previos como Arranz y Serrano (2023), entre otros, han desarrollado metodologías para corregir en la medida de lo posible este tipo de errores de reporte de las variables laborales, que se aplican en el presente ejercicio.

De este modo, se simulan los siguientes escenarios:

- 1. Incremento del 20% del SMI:** Para este escenario, se identifica a todos los trabajadores que percibieron un salario por hora igual o inferior al SMI en el año de referencia de la encuesta. Una vez identificados, se aplica un incremento del salario por hora bruto del 20%, que posteriormente se traslada a un incremento del salario bruto anual manteniendo constantes las horas trabajadas. Finalmente, aplicando las retenciones que ya soportaba ese trabajador en el ejercicio de referencia de la encuesta, se estima un nuevo salario neto anual y, por último, un nuevo ingreso del hogar y un nuevo ingreso equivalente.
- 2. Incremento del 20% de la intensidad laboral:** Para este ejercicio, se selecciona de forma aleatoria a un 20% de los trabajadores que reportan haber trabajado a jornada parcial en el año de referencia de la encuesta. Una vez hecho, se estima un nuevo salario

bruto anual manteniendo constante el salario bruto por hora pero asumiendo que los meses de trabajo a jornada parcial pasarían a jornada completa. Para evitar asumir un número fijo de horas trabajadas en los meses trabajados a jornada parcial, se emplea el número de horas habitualmente trabajadas en el último empleo como aproximación.

Merece la pena destacar que ambos escenarios de simulación representan un impacto extraordinariamente parecido sobre la mediana del ingreso equivalente (base para el cálculo del umbral de la pobreza), que pasa de 19.307€ en el escenario base a 19.500€ y 19.490€ respectivamente. Esto es de especial utilidad, puesto que supone que las diferencias en el efecto sobre la pobreza monetaria relativa (60% de la mediana) y la brecha de pobreza infantil no se deben a diferentes intensidades de tratamiento de ambos escenarios. En la siguiente tabla se muestran los resultados agregados de la estimación sobre las tres variables principales: ingreso equivalente, tasa de pobreza monetaria y brecha de pobreza infantil.

Tabla 4
Escenarios de simulaciones: políticas laborales y su efecto sobre la pobreza de niños, niñas y adolescentes

	Mediana Ingreso Equivalente	Pobreza monetaria relativa (60% mediana)	Distancia al umbral
Escenario base	19.307€	29%	3.877€
Incremento SMI 20%	19.500€	28,2%	3.852€
Incremento intensidad laboral	19.490€	27,8%	3.664€

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2024).

En primer lugar, los resultados apuntan a que ambas medidas son efectivas para reducir la tasa de riesgo de pobreza infantil, si bien el incremento de la intensidad laboral parece tener un efecto ligeramente superior de 1,28 pp respecto a 0,83 pp en el caso del crecimiento del SMI. Estos resultados sobre la tasa de pobreza infantil pueden entenderse mejor teniendo en cuenta que, tras las sucesivas subidas del SMI en los últimos años, la distribución de sus beneficiarios se ha desplazado progresivamente desde la parte más baja de la distribución hacia decilas más altas, lo cual reduce su efectividad en términos de reducción de la pobreza.

Además, el efecto de la subida de un 20% del SMI es mínimo en términos de reducción de la brecha de pobreza infantil, con una caída del 0,7% en términos relativos frente a una caída del 5,5% de la brecha de pobreza en el escenario de incremento de la intensidad laboral. Estos resultados apuntan a que la reducción en la tasa de pobreza infantil en el escenario de subida del SMI responden a hogares que se situaban mayoritariamente cerca del umbral de pobreza, mientras que los hogares beneficiarios netos en el segundo escenario, si bien son menos en número, tienden a salir del riesgo de pobreza desde una situación más desfavorable en términos de brecha de pobreza, lo que genera importantes caídas en esta variable cuando estos hogares superan el umbral.

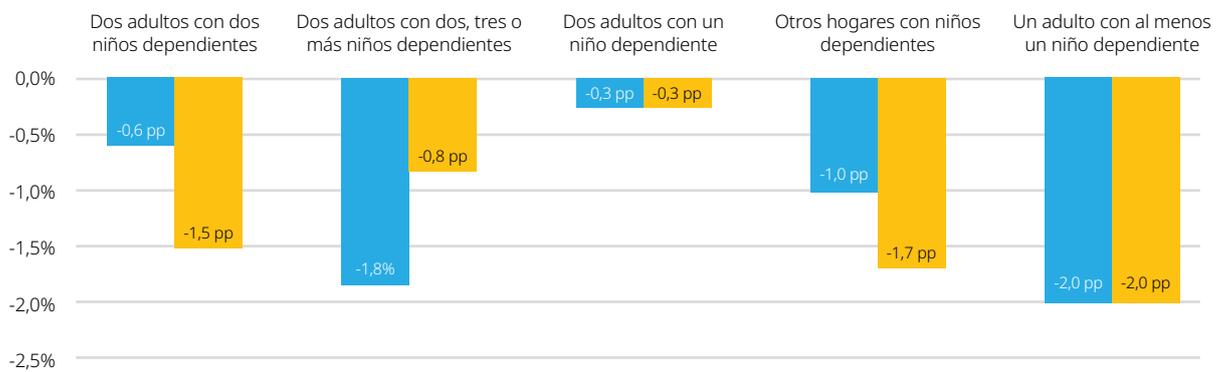
El resultado es especialmente heterogéneo entre tipos de hogar, una de las variables clave de cara a determinar el riesgo de pobreza infantil, tal y como se ha visto en la sección I. Solo en uno de los cinco tipos de hogar el impacto del incremento del SMI es superior al impacto del incremento de la intensidad laboral, los hogares con dos adultos y tres

o más hijos. Es igualmente destacable que el efecto de la subida del SMI es nulo sobre los hogares monoparentales, mientras que el efecto llega a los dos puntos porcentuales en el escenario de mayor intensidad laboral. Esto se explica por ser los hogares monoparentales los que presentan mayores tasas de riesgo de pobreza, y una de las categorías con mayor brecha de pobreza.

Gráfico 16:

Reducción estimada de la pobreza relativa entre niños, niñas y adolescentes por palancas laborales según composición del hogar

■ SMI ■ Intensidad laboral



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2024).

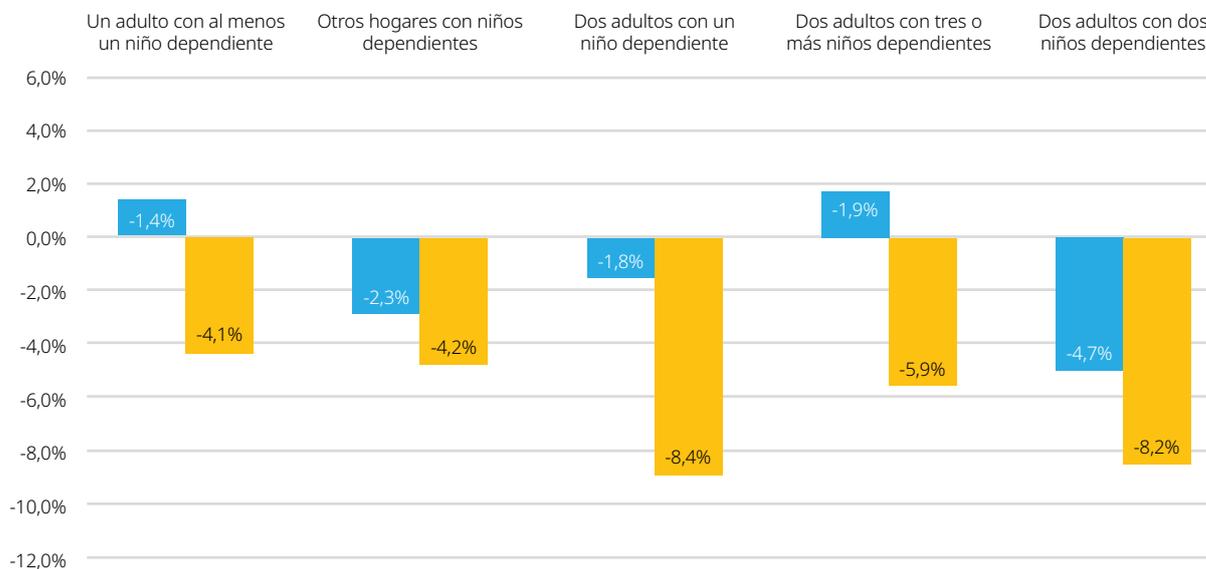
Nota: "Niño o niña dependiente" = todos los menores de 18 años y, además, las personas de 18 a 24 años que son económicamente inactivas y conviven con al menos uno de sus progenitores, de acuerdo con la metodología de la ECV alineada con EU-SILC. Esto define la categoría de la variable independiente (el tipo de hogar) pero la tasa observada sigue siendo entre niños, niñas y adolescentes.

En términos de brecha de pobreza infantil, las mayores diferencias entre ambos escenarios se concentran en los hogares donde existe un mayor número de niños y niñas dependientes por adulto, esencialmente familias monoparentales y familias numerosas. En estos hogares la brecha de pobreza se incrementa ligeramente en el escenario de incremento del SMI (entre el 1,4% y el 1,9%), mientras que esta misma se reduce en un 4% y un 5,4% en el escenario de incremento de la intensidad del empleo. De hecho, existe una importante correlación, tanto a nivel de comunidades autónomas como por tipo de hogar, entre la caída en el porcentaje de niños y niñas en situación de pobreza infantil y la caída de la brecha de pobreza, en ambos escenarios. En términos generales, los grupos donde ambas políticas conllevan una mayor reducción de la tasa de riesgo de pobreza infantil, la brecha de pobreza se reduce con menos intensidad, o incluso llega a aumentar ligeramente, y viceversa.



Gráfico 17:**Reducción estimada de la distancia al umbral de pobreza relativa entre niños, niñas y adolescentes por palancas laborales según composición del hogar**

■ SMI ■ Intensidad laboral



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2024).

Por último, el gráfico 17 muestra el impacto en términos de riesgo de pobreza de ambos escenarios respecto al escenario base por comunidad autónoma. En primer lugar, se observa que el impacto de reducción del riesgo de pobreza infantil muestra una gran concentración territorial en ciertas comunidades autónomas, entre las que destacan Navarra, Galicia, Canarias y Cantabria. Esta relación sin embargo, responde más a factores de efecto composición de los hogares más que a características idiosincráticas de estas regiones. Estas cuatro muestran niveles de brecha de pobreza ligeramente inferiores a la media estatal, lo que, sumado a potenciales diferencias en composición de los hogares, puede llegar a explicar estas diferencias regionales.

Esto se aprecia claramente a través de la fuerte relación que existe a nivel autonómico entre el impacto del incremento de la intensidad laboral y el peso de determinados grupos de hogares. Por ejemplo, el impacto de la medida sobre el riesgo de pobreza infantil crece a medida que se reduce el porcentaje de menores de 18 años en hogares de dos progenitores y dos o más

menores. Por el contrario, el efecto aumenta a medida que aumenta el peso de menores de edad en hogares monoparentales y otros hogares. Las diferencias son sustanciales, Navarra y Galicia presentan porcentajes de niños y niñas en hogares monoparentales y otros hogares (que el INE agrupa en una categoría genérica) muy por encima de la media nacional, con cerca de un 40%, mientras que este porcentaje se reduce al entorno del 15% entre las comunidades con un efecto nulo como Aragón o Extremadura.

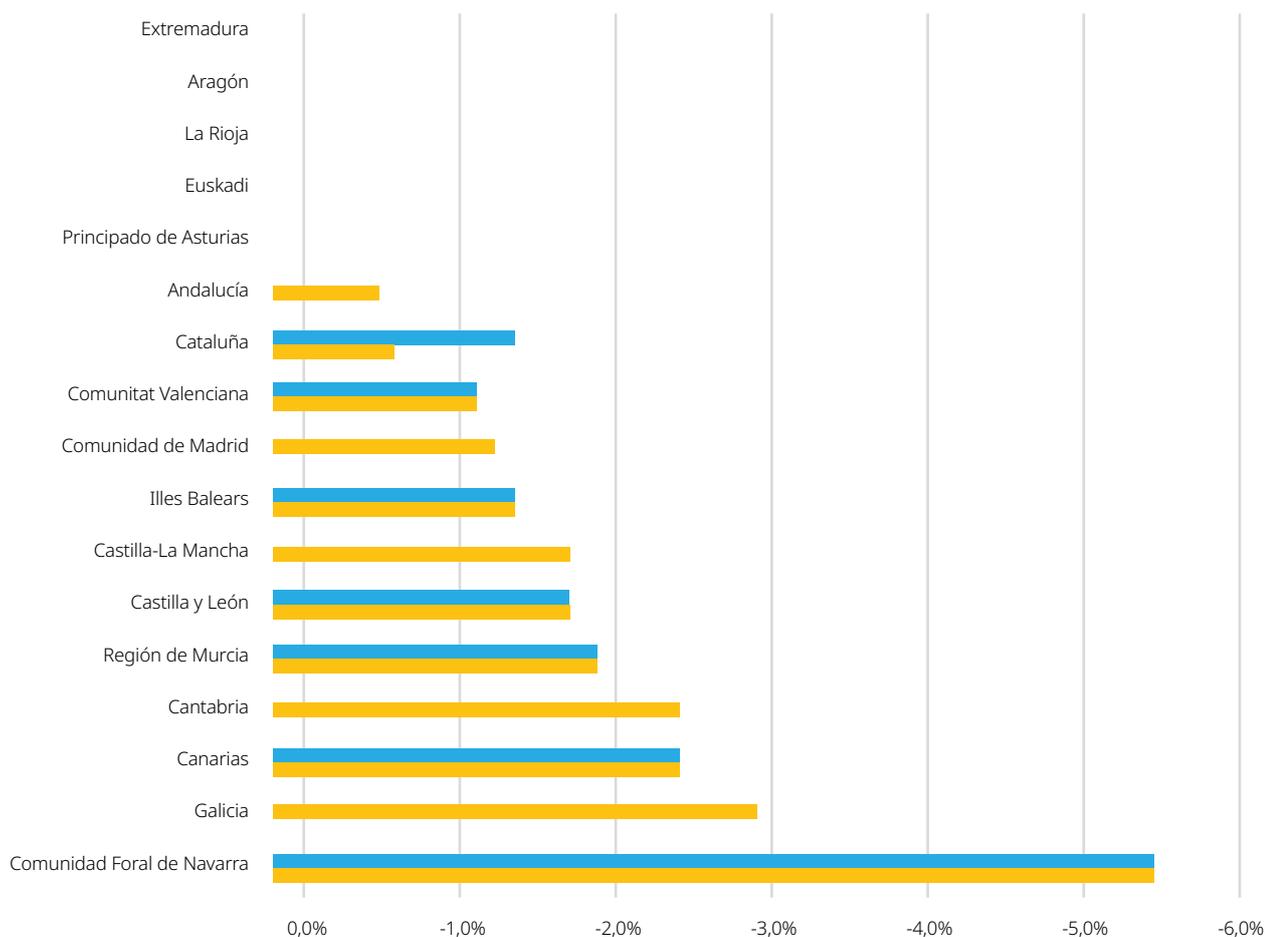
Además, a diferencia de los ejercicios previos de simulación que emplean el Panel de Hogares del IEF, es necesario tomar esta estimación de impacto con precaución por el pequeño tamaño de la muestra de las comunidades autónomas más pequeñas. Estos resultados ponen de manifiesto como diferentes políticas ajenas a las prestaciones monetarias pero relacionadas con el mercado de trabajo tienen potencial para reducir tanto la tasa de pobreza monetaria como la brecha de pobreza o distancia al umbral. Si bien el impacto de ambas es limitado, la mejora

de la intensidad laboral (que puede conseguirse a través de multitud de políticas públicas, desde educativas a puramente laborales) representa una alternativa relativamente barata para el sector público con potencial para reducir la pobreza infantil especialmente en ciertos colectivos de hogares.

Gráfico 18:

Reducción estimada de la pobreza relativa entre niños, niñas y adolescentes por palancas laborales en cada comunidad autónoma

■ SMI ■ Intensidad laboral



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2024).

Conclusiones y recomendaciones de UNICEF España

España sigue manteniendo altas tasas de pobreza infantil, no solo en relación con el resto de los países del entorno europeo, sino también en términos de brechas territoriales internas. El IMV, junto al elemento “corrector” del CAPI, supone una medida innovadora en la protección social en nuestro país. Sin embargo, años después de su implantación persisten las dificultades en cuanto a gestión, cobertura y adaptación a la diversidad social y territorial.

UNICEF en todo el mundo aboga, con base en la evidencia, por las herramientas de transferencia de rentas como las más efectivas a la hora de la lucha contra la pobreza infantil, y comparte las bondades del IMV en España hasta la fecha, habiendo incidido en su momento para que se introdujera la mejora en pro de la infancia que supone el CAPI. No obstante, las altas cifras de pobreza infantil persisten y los estudios disponibles avalan que se encuentra lejos de lograr la eficacia que podría suponer la implantación de una prestación universal por crianza en la lucha contra la pobreza infantil en nuestro país.

La Prestación Universal por Crianza se presenta como la política con mayor potencial para reducir la pobreza infantil de forma masiva y estructural. Es la única medida capaz de alcanzar a todos los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, y además garantizando que aquellos que están en riesgo no lleguen a cruzar el umbral. Su diseño universal permite una cobertura total, sin dejar fuera a quienes más lo necesitan.

Además de su impacto directo en la reducción de la pobreza infantil —hasta 7,1 puntos porcentuales con una prestación de 200€ mensuales (en todo el estado español, excepto Euskadi y Navarra)—, la PUC tiene un efecto preventivo sobre hogares vulnerables que, aunque no estén por debajo del umbral, se

encuentran en situación de fragilidad económica y no están cubiertos por otro tipo de prestaciones de asistencia social.

La implementación de la PUC requeriría una inversión significativa por parte del Estado, lo que la convierte en una decisión política y estratégica de primer orden: el impacto presupuestario estimado requeriría de un esfuerzo fiscal equivalente a un punto porcentual del PIB, aproximadamente, pero es infinitamente más barata que lo que le cuesta al Estado la pobreza en la infancia. Para explorar su viabilidad, se deberían contemplar diseños que rebajaran este esfuerzo de ajuste progresivo a través de la Agencia Tributaria, como la devolución parcial en la declaración de la renta para hogares con ingresos altos, o la exclusión de éstos de la prestación. Esto permitiría mantener el carácter universal o cuasi universal en el acceso, pero con una distribución más equitativa del esfuerzo público y una viabilidad mayor.

El no actuar contra la pobreza infantil también implica un gasto muy alto en nuestra sociedad. Según el estudio “El coste de pobreza infantil en España” se estima que el coste de la pobreza implica hasta el 5,1% del PIB, lo que equivale a 63.000 millones de euros anuales.

Aunque el refuerzo del Ingreso Mínimo Vital también muestra efectos positivos, su alcance está limitado por una elevada tasa de no acceso (*non take-up*), que afecta al 55% de los hogares potencialmente beneficiarios y al 72% en el caso del complemento de ayuda a la infancia. Si se lograra flexibilizar el instrumento y facilitar el acceso, el IMV podría ser más eficaz para llegar a los grupos más vulnerables y potenciar el impacto agregado de la PUC.

En cuanto a las medidas laborales, las simulaciones muestran que el aumento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) no tiene un impacto significativo en la reducción de la pobreza infantil, pero sí en la pobreza en general, al ser una medida considerada más *pro-poor* que *pro-child*. En cambio, el incremento de la intensidad laboral —más meses trabajados, menos parcialidad— sí genera efectos positivos tanto en la tasa de pobreza como en la brecha, especialmente en los hogares más vulnerables como los monoparentales. Las mejoras en la intensidad de trabajo tienen que ir acompañadas con políticas de conciliación que faciliten por un lado la implementación del incremento de la intensidad laboral, y por otro, que permitan a las familias una crianza positiva y respetuosa con los derechos de los niños y niñas.

Estas medidas laborales son complementarias a las transferencias monetarias, pero no las sustituyen. Mejoran los ingresos laborales y la estabilidad, pero no alcanzan el impacto transformador de la PUC ni de un IMV reforzado. Esto muestra la necesidad de apostar por las transferencias de ingreso con un enfoque de políticas específicamente dirigidas a la infancia en la lucha contra la pobreza.

Además, hay otras políticas que tendrían un impacto positivo en la reducción de la pobreza infantil como la vivienda. Las políticas de protección social son insuficientes en términos generales y tienen una escasa mirada a las realidades de los niños y niñas, que ven vulnerados sus derechos a consecuencia de la falta de una vivienda adecuada. Un problema que requiere políticas que lo aborden de manera directa y considere a los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de las políticas, no solamente como miembros ‘menores’ de un hogar.



RECOMENDACIONES DE UNICEF ESPAÑA

1. Apoyo a la infancia: Prestación Universal por Crianza (PUC) diseñada como deducción fiscal reembolsable

Implementar la PUC como deducción fiscal reembolsable, garantizando que todos los hogares potencialmente beneficiarios, incluidos aquellos exentos de tributar por renta, puedan acceder a ella como prestación en efectivo.

Apostar por un canal universal, que simplifique el acceso, reduzca el fenómeno del *non take-up* y normalice el sistema de garantía de ingresos, evitando la estigmatización asociada a prestaciones selectivas y condicionales.

Ahora bien, considerando un diseño encaminado a limitar el esfuerzo fiscal y financiero, se plantea la posibilidad de un modelo progresivo, en el que la cantidad recibida varíe respecto a la renta, pudiendo llegar a excluir a las rentas más altas. Esto puede hacerse ex ante o ex post, con una devolución parcial o total de la ayuda para segmentos concretos dependiendo de su renta.

A su vez, la prestación universal podría suplir los beneficios fiscales ya existentes como la deducción de maternidad, y el mínimo por descendientes (del que solo se benefician los que declaran IRPF). Estas deducciones y prestaciones alcanzan unos 5.500 millones de euros al año.

Por tanto, la implementación de una PUC de 100 euros tendría un coste de 9.052 mil millones que, si descontamos las deducciones actuales que tienen las personas con hijos a cargo que hacen la declaración de la renta, podría significar un gasto presupuestario del entorno de 3.500 millones de euros anuales.

Un diseño que sustituyese a estas deducciones, y que a su vez universalizara la declaración de la renta, podría

llegar a equipararse a un impuesto negativo sobre la renta y, dependiendo de umbrales e impacto, a estimar, presentarse como viable.

2. Complementar la PUC con prestaciones y ayudas focalizadas

La PUC debe complementarse con prestaciones no contributivas a las familias especialmente vulnerables, manteniendo el CAPI, y aquellas ayudas gestionadas por las comunidades autónomas que sean compatibles y/o complementarias. Estas medidas focalizadas permiten una mayor eficiencia y un impacto presupuestario contenido, siendo clave para reforzar la protección en hogares con niños vulnerables. La simplificación de trámites y la concesión de oficio son esenciales para mejorar su eficacia.

3. Políticas laborales con enfoque en infancia

Priorizar el aumento de la intensidad laboral (más meses trabajados, menor parcialidad), dado su impacto positivo en la reducción de la pobreza infantil, especialmente en hogares monoparentales.

Complementar estas medidas con políticas de conciliación real, incluyendo:

- Permisos parentales remunerados.
- Acceso universal a educación infantil de calidad (0–3 años), gratuita para familias vulnerables.
- Servicios de apoyo domiciliario y ayudas económicas para cuidados.

Diseñar medidas específicas para hogares monoparentales, mayoritariamente encabezados por mujeres, atendiendo a sus barreras estructurales: menor nivel educativo, alta parcialidad y temporalidad, dificultades de conciliación y riesgo de bajos ingresos, lo que reduce las posibilidades de una buena inserción.

RECOMENDACIONES

4. Políticas de vivienda con enfoque en infancia

Reforzar las políticas de acceso y estabilidad residencial, incorporando a la infancia como sujeto activo de las políticas públicas, en línea con la Garantía Infantil Europea.

Incremento de la vivienda pública asequible, especialmente la vivienda social en régimen de alquiler, teniendo en cuenta las necesidades habitacionales de las familias y priorizando el acceso a familias con niños en situación de vulnerabilidad,

El Estado y las comunidades autónomas, deben incorporar explícitamente a la infancia como grupo prioritario en sus planes y actuaciones de vivienda. Esto implica adaptar los criterios de acceso y priorización de ayudas para familias con menores de edad en situación de vulnerabilidad.

Las comunidades autónomas, junto a los gobiernos locales, pueden ofrecer ayudas públicas para garantizar los suministros básicos (electricidad, agua potable, gas e internet), a las familias con hijas e hijos a cargo en situación de vulnerabilidad reduciendo el riesgo de cortes de servicio, complementando las ayudas estatales.

Las comunidades autónomas deben legislar o impulsar protocolos que prohíban los desahucios de familias con hijos si no existe una alternativa habitacional adecuada, coordinando con servicios sociales y ayuntamientos para ofrecer soluciones inmediatas.

5. Fortalecer la implementación de la Garantía Infantil Europea (GIE) como marco clave para combatir la pobreza infantil y la exclusión social y romper los círculos de la pobreza.

Fortalecer la implementación de la GIE. Cada comunidad autónoma debe desarrollar o actualizar su propio plan de acción alineado con la Garantía Infantil Europea, adaptando los objetivos y prioridades estatales a su contexto territorial y social. Esto implica identificar las áreas de mayor vulnerabilidad infantil en su territorio y priorizar intervenciones específicas

Asegurar una financiación suficiente y sostenida. Los gobiernos autonómicos deben garantizar partidas presupuestarias específicas y estables para infancia, asegurando la financiación de medidas en educación, salud, nutrición, vivienda y cuidado infantil. Además, pueden complementar los fondos estatales y europeos con recursos propios, y establecer mecanismos de cofinanciación con entidades locales.

Promover la participación activa de la infancia y de las familias en situación de pobreza en el diseño y evaluación de las políticas a nivel estatal, autonómico y local, asegurando que las soluciones respondan a sus necesidades reales.

Mejorar la coordinación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno y actores sociales, garantizando que las intervenciones lleguen efectivamente a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad. Creación de mesas autonómicas de coordinación en infancia, donde participen las consejerías implicadas (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, empleo), así como representantes de entidades locales y del tercer sector.

Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación robustos, que permitan medir el impacto de las medidas adoptadas desagregadas por territorios y ajustar las intervenciones en función de los resultados.

Anexo

Tablas de resultados para cada simulación

Transferencias monetarias Impacto estimado de la PUC en la tasa de pobreza monetaria relativa entre niños, niñas y adolescentes

Comunidades autónomas	REFERENCIA (%)	PUC 100 (%)	PUC 200 (%)	Cambio PUC100 (pp)	Cambio PUC200 (pp)
Ceuta	49,2	44,5	38,3	-4,7	-10,9
Melilla	45,5	40,7	34,7	-4,8	-10,8
Región de Murcia	39,7	35,5	30,1	-4,2	-9,6
Extremadura	39,3	34,2	30	-5,1	-9,3
Andalucía	39,5	34,8	30,8	-4,7	-8,7
Castilla-La Mancha	35	30,8	26,8	-4,2	-8,2
La Rioja	32	27,9	24	-4,1	-8
Comunitat Valenciana	36,1	32,4	28,6	-3,7	-7,5
Canarias	34,3	30,9	26,9	-3,4	-7,4
Castilla y León	30,5	27,1	23,3	-3,4	-7,2
Aragón	27,4	24,1	20,3	-3,3	-7,1
Illes Balears	25,3	21,8	18,7	-3,5	-6,6
Cataluña	27,6	24,3	21,2	-3,3	-6,4
Galicia	26,8	23,8	20,9	-3	-5,9
Principado de Asturias	28,4	25,7	22,7	-2,7	-5,7
Cantabria	25,3	22,5	19,9	-2,8	-5,4
Comunidad de Madrid	24,1	21,8	19,4	-2,3	-4,7

Reducción de la distancia al umbral de pobreza monetaria relativa Impacto estimado de la PUC en la distancia al umbral de pobreza monetaria relativa entre niños, niñas y adolescentes

Comunidades autónomas	REFERENCIA	PUC 100	PUC 200	Cambio PUC100	Cambio PUC200
Melilla	4.441€	3.862€	3.43€	-579€	-1.010€
Ceuta	4.522€	3.959€	3.533€	-563€	-989€
Región de Murcia	4.225€	3.764€	3.472€	-461€	-753€
La Rioja	4.460€	4.115€	3.792€	-345€	-668€
Extremadura	4.029€	3.724€	3.365€	-305€	-664€

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares (AEAT - IEF) de 2022.

Comunidades autónomas	REFERENCIA	PUC 100	PUC 200	Cambio PUC100	Cambio PUC200
Castilla-La Mancha	4.363€	4.033€	3.714€	-330€	-649€
Aragón	4.208€	3.820€	3.571€	-388€	-637€
Cantabria	4.478€	4.169€	3.846€	-309€	-632€
Cataluña	4.755€	4.438€	4.145€	-317€	-610€
Andalucía	4.532€	4.245€	3.923€	-287€	-609€
Principado de Asturias	4.911€	4.572€	4.302€	-339€	-609€
Castilla y León	4.542€	4.194€	3.954€	-348€	-588€
Comunitat Valenciana	4.996€	4.684€	4.429€	-312€	-567€
Comunidad de Madrid	5.205€	4.905€	4.645€	-300€	-560€
Canarias	4.435€	4.112€	3.895€	-323€	-540€
Galicia	4.521€	4.240€	3.995€	-281€	-526€
Illes Balears	4.605€	4.411€	4.235€	-194€	-370€

Reducción de la pobreza monetaria severa Impacto estimado de la PUC en la tasa de pobreza monetaria severa entre niños, niñas y adolescentes

Comunidades autónomas	REFERENCIA (%)	PUC 100 (%)	PUC 200 (%)	Cambio PUC100 (pp)	Cambio PUC200 (pp)
Melilla	25,1	17,6	12,7	-7,5	-12,4
Ceuta	27,9	20,6	15,5	-7,3	-12,4
Región de Murcia	19,8	14,9	11	-4,9	-8,8
Extremadura	18,6	14,4	10,3	-4,2	-8,3
Andalucía	20,8	16,9	13,2	-3,9	-7,6
La Rioja	16,7	12,5	9,6	-4,2	-7,1
Castilla-La Mancha	17,6	14	10,7	-3,6	-6,9
Comunitat Valenciana	20,3	16,6	14,1	-3,7	-6,2
Aragón	13,3	10	7,5	-3,3	-5,8
Castilla y León	15,6	12,7	10	-2,9	-5,6
Cataluña	14,6	11,7	9	-2,9	-5,6
Canarias	16,9	13,9	11,4	-3	-5,5
Cantabria	13,4	10,7	8,3	-2,7	-5,1
Principado de Asturias	16,1	13,3	11	-2,8	-5,1

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares (AEAT - IEF) de 2022.

Comunidades autónomas	REFERENCIA (%)	PUC 100 (%)	PUC 200 (%)	Cambio PUC100 (pp)	Cambio PUC200 (pp)
Galicia	13,9	11,6	9,1	-2,3	-4,8
Comunidad de Madrid	13,5	10,9	8,8	-2,6	-4,7
Illes Balears	12,4	9,9	8,4	-2,5	-4

Coste anual estimado por niño, niña o adolescente sacado de la pobreza con la PUC

Comunidades autónomas	PUC 100: coste por NNA (€)	PUC 200: coste por NNA (€)
Comunidad de Madrid	51.765	51.532
Cantabria	42.860	44.469
Principado de Asturias	43.162	41.483
Galicia	40.157	40.734
Cataluña	36.725	37.838
Illes Balears	34.735	36.490
Aragón	36.243	33.944
Castilla y León	35.296	33.584
Canarias	35.008	32.618
Comunitat Valenciana	32.184	31.922
La Rioja	29.122	29.895
Castilla-La Mancha	28.296	29.030
Andalucía	25.815	27.635
Extremadura	23.550	25.829
Región de Murcia	28.972	25.142
Melilla	24.641	22.092
Ceuta	25.449	22.053

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares (AEAT - IEF) de 2022.

Simulaciones realizadas a partir del Panel de Hogares del Instituto de Estudios Fiscales y la Agencia Tributaria, para 2022. Referencia = tasas estimadas como punto de partida. A ello se añade los efectos de cada una de la política según la simulación, y los cambios en puntos porcentuales.

■ Aumento del 20% o del 40% para familias con Niños, niñas y adolescentes aplicado a beneficiarios actuales del IMV.

Impacto estimado de un complemento al IMV en la tasa de pobreza monetaria relativa entre niños, niñas y adolescentes

Comunidades autónomas	REFERENCIA (%)	IMV +20% (%)	IMV +40% (%)	Cambio +20% (pp)	Cambio +40% (pp)
Melilla	45,5	42,7	39,4	-2,8	-6,1
Ceuta	49,2	46,7	44,1	-2,5	-5,1
Principado de Asturias	28,4	27	25,3	-1,4	-3,1
Andalucía	39,5	38,5	37,1	-1	-2,4
Aragón	27,4	26,4	25,2	-1	-2,2
Extremadura	39,3	38,6	37,1	-0,7	-2,2
Comunitat Valenciana	36,1	35,2	34	-0,9	-2,1
La Rioja	32	31,2	30	-0,8	-2
Región de Murcia	39,7	39	37,9	-0,7	-1,8
Castilla y León	30,5	29,9	28,7	-0,6	-1,8
Comunidad de Madrid	24,1	23,5	22,6	-0,6	-1,5
Galicia	26,8	26,3	25,4	-0,5	-1,4
Canarias	34,3	33,7	32,9	-0,6	-1,4
Cantabria	25,3	24,9	24	-0,4	-1,3
Castilla-La Mancha	35	34,7	33,9	-0,3	-1,1
Cataluña	27,6	27	26,6	-0,6	-1
Illes Balears	25,3	24,8	24,4	-0,5	-0,9

Impacto estimado de un complemento al IMV en la distancia al umbral de pobreza monetaria relativa entre niños, niñas y adolescentes

Comunidades autónomas	REFERENCIA (€)	IMV +20% (€)	IMV +40% (€)	Cambio +20% (€)	Cambio +40% (€)
Ceuta	4.522	4.319	4.294	-203	-228
Melilla	4.441	4.196	4.223	-245	-218
Andalucía	4.532	4.389	4.381	-143	-151
Extremadura	4.029	3.881	3.878	-148	-151
Región de Murcia	4.225	4.095	4.074	-130	-151

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares (AEAT - IEF) de 2022.

Comunidades autónomas	REFERENCIA (€)	IMV +20% (€)	IMV +40% (€)	Cambio +20% (€)	Cambio +40% (€)
Castilla y León	4.542	4.400	4.408	-142	-134
La Rioja	4.460	4.321	4.326	-139	-134
Aragón	4.208	4.045	4.075	-163	-133
Principado de Asturias	4.911	4.739	4.794	-172	-117
Galicia	4.521	4.391	4.416	-130	-105
Cantabria	4.478	4.345	4.376	-133	-102
Castilla-La Mancha	4.363	4.271	4.263	-92	-100
Comunidad de Madrid	5.205	5.065	5.107	-140	-98
Canarias	4.435	4.376	4.385	-59	-50
Illes Balears	4.605	4.563	4.565	-42	-40
Comunitat Valenciana	4.996	4.911	4.973	-85	-23
Cataluña	4.755	4.735	4.734	-20	-21

Impacto estimado de un complemento al IMV en la tasa de pobreza monetaria severa entre niños, niñas y adolescentes

Comunidades autónomas	REFERENCIA (%)	IMV +20% (%)	IMV +40% (%)	Cambio +20% (pp)	Cambio +40% (pp)
Melilla	25,1	21,2	19,4	-3,9	-5,7
Ceuta	27,9	24,1	22,4	-3,8	-5,5
Principado de Asturias	16,1	14	13,1	-2,1	-3
Andalucía	20,8	18,9	17,9	-1,9	-2,9
La Rioja	16,7	14,5	14	-2,2	-2,7
Extremadura	18,6	16,9	16,1	-1,7	-2,5
Región de Murcia	19,8	18,2	17,6	-1,6	-2,2
Castilla y León	15,6	14,2	13,6	-1,4	-2
Aragón	13,3	11,9	11,4	-1,4	-1,9
Comunitat Valenciana	20,3	19	18,5	-1,3	-1,8
Comunidad de Madrid	13,5	12,1	11,7	-1,4	-1,8
Cantabria	13,4	12,2	11,8	-1,2	-1,6
Galicia	13,9	12,8	12,4	-1,1	-1,5

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares (AEAT - IEF) de 2022.

Comunidades autónomas	REFERENCIA (%)	IMV +20% (%)	IMV +40% (%)	Cambio +20% (pp)	Cambio +40% (pp)
Castilla-La Mancha	17,6	16,9	16,3	-0,7	-1,3
Canarias	16,9	16	15,7	-0,9	-1,2
Illes Balears	12,4	11,8	11,6	-0,6	-0,8
Cataluña	14,6	14,1	13,8	-0,5	-0,8

Coste anual estimado por niño, niña o adolescente sacado de la pobreza con un complemento al IMV

Comunidades autónomas	IMV +20%: coste por NNA (€)	IMV +40%: coste por NNA (€)
Castilla-La Mancha	18.013	11.824
Illes Balears	9.781	10.876
Región de Murcia	13.631	10.732
Andalucía	13.331	10.632
Ceuta	10.913	10.611
Canarias	11.853	10.554
Castilla y León	14.617	10.526
Galicia	15.707	10.497
Comunidad de Madrid	13.271	10.474
Principado de Asturias	11.148	10.231
Extremadura	14.709	10.038
Cantabria	15.071	10.009
Cataluña	8.455	9.769
La Rioja	11.902	9.638
Melilla	10.293	9.580
Comunitat Valenciana	11.035	9.086
Aragón	10.227	9.061

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares (AEAT - IEF) de 2022.

Simulaciones realizadas a partir del Panel de Hogares del Instituto de Estudios Fiscales y la Agencia Tributaria, para 2022. Referencia = tasas estimadas como punto de partida. A ello se añade los efectos de cada una de la política según la simulación, y los cambios en puntos porcentuales.

Palancas laborales

- Subida de un 20% del SMI
- Aumento de la intensidad laboral un 20% (paso de jornada parcial a completa a través de políticas que lograsen menos parcialidad o más meses de permanencia).

Reducción estimada de la pobreza relativa entre niños, niñas y adolescentes por palancas laborales según composición del hogar

	SMI	Intensidad laboral
Dos adultos con dos niños dependientes	-0,6%	-1,5%
Dos adultos con tres o más niños depen	-1,8%	-0,8%
Dos adultos con un niño dependiente	-0,3%	-0,3%
Otros hogares con niños dependientes	-1,0%	-1,7%
Un adulto con al menos un niño dependie	0,0%	-2,0%

Reducción estimada de distancia al umbral de pobreza (porcentaje de descenso sobre el valor inicial) de monetaria relativa para niños, niñas y adolescentes por composición de hogar

	SMI	Intensidad laboral
Dos adultos con dos niños dependientes	-4,7%	-8,2%
Dos adultos con tres o más niños depen	1,9%	-5,4%
Dos adultos con un niño dependiente	-1,8%	-8,4%
Otros hogares con niños dependientes	-2,3%	-4,2%
Un adulto con al menos un niño dependie	1,4%	-4,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2024).

Nota: "Niño o niña dependiente" = todos los menores de 18 años y, además, las personas de 18 a 24 años que son económicamente inactivas y conviven con al menos uno de sus progenitores, de acuerdo con la metodología de la ECV alineada con EU-SILC. Esto define la categoría de la variable independiente (el tipo de hogar) pero la tasa observada sigue siendo entre niños, niñas y adolescentes.

Simulaciones realizadas a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE en 2024 (datos de renta de 2023)

Reducción estimada de la pobreza relativa entre niños, niñas y adolescentes por palancas laborales según comunidad autónoma

	SMI	Intensidad laboral
Comunidad Foral de Navarra	-5,45%	-5,45%
Galicia	0,00%	-2,98%
Canarias	-2,62%	-2,62%
Cantabria	0,00%	-2,60%
Región de Murcia	-2,04%	-2,04%
Castilla y León	-1,85%	-1,85%
Castilla-La Mancha	0,00%	-1,84%
Illes Balears	-1,60%	-1,60%
Comunidad de Madrid	0,00%	-1,22%
Comunidad Valenciana	-1,18%	-1,18%
Cataluña	-1,64%	-0,91%
Andalucía	0,00%	-0,77%
Principado de Asturias	0,00%	0,00%
País Vasco	0,00%	0,00%
La Rioja	0,00%	0,00%
Aragón	0,00%	0,00%
Extremadura	0,00%	0,00%

