

# Políticas para un futuro sin pobreza infantil en España



# Índice

Esta publicación ha sido elaborada en base al análisis realizado por el grupo de investigación WEIPO en el que colaboran investigadores de la Universidad de Alcalá y de la UNED.

El equipo investigador ha estado formado por Luis Ayala, Olga Cantó, Marina Romaguera y Dmitry Petrov.

1. Resumen Ejecutivo	5
2. Contexto	6
3. ¿Cómo es nuestro modelo de protección a la infancia?	15
4. Políticas a medio y largo plazo para mejorar la situación de la infancia en educación, sanidad y vivienda	26
5. Buenas y malas prácticas en las políticas de reducción de la pobreza infantil en Europa	28
6. Tres políticas alternativas para reducir la pobreza infantil	30
7. Conclusiones	40
8. Bibliografía	43



## 1. Resumen Ejecutivo

España es uno de los países de la Unión Europea con mayores niveles de pobreza infantil. Más de un tercio de las niñas, niños y adolescentes viven en riesgo de pobreza, una cifra que supera en diez puntos la media del conjunto de la población. A pesar del crecimiento económico registrado tras la pandemia, la desigualdad entre los hogares con hijas e hijos y los que no tienen continúa aumentando.

En este escenario, es más urgente que nunca plantear políticas eficaces para reducir la pobreza infantil. El actual sistema de protección social dirigido a la infancia sigue siendo limitado y poco efectivo en comparación con otros países europeos. El gasto público en apoyo a las familias es muy inferior al de países como Alemania o Polonia, y las ayudas autonómicas, además de ser reducidas, están dispersas. Prestaciones como el Complemento de Ayuda a la Infancia (CAPI) presentan dificultades de acceso y cobertura, y el principal instrumento fiscal, el mínimo por descendientes en el IRPF, no beneficia a las familias más desfavorecidas.

Para revertir esta situación, la Plataforma de Infancia y Save The Children, en base al análisis “Políticas Alternativas para la reducción de la pobreza infantil” realizado por el grupo de investigación WEIPO<sup>1</sup> hacemos tres propuestas:

1. Hacer rembolsable el mínimo por descendientes del IRPF para que beneficie a las familias con bajos ingresos.
2. Reforzar y rediseñar el CAPI, duplicando su cuantía y priorizando la infancia de 6 a 17 años.
3. Diseñar una prestación universal por hijo o hija a cargo.

El objetivo que perseguimos con estas propuestas es situar a la infancia como prioridad, entendiendo que reducir la pobreza infantil responde a una cuestión de inversión en igualdad y desarrollo humano que previene la fragmentación social y el coste económico. El estudio realizado por el Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil cuantificó que la pobreza en la infancia tiene un coste para la sociedad de 63.079 millones de euros al año, unos 1.300 euros anuales por persona. Esa cantidad equivale al 5,1% del PIB

En vista de los resultados encontrados, consideramos que, en España, en un contexto donde poseemos una de las mayores tasas de pobreza infantil de Europa, y donde el gasto presupuestario destinado a las políticas de apoyo a las familias con hijos e hijas se encuentra lejos de la media europea, existe la necesidad urgente de actuar. La alternativa a la situación actual donde más de 2,3 millones de niños y niñas presentan dificultades, es el compromiso y la voluntad política por querer solucionar. No debemos olvidar que la pobreza infantil es el resultado de decisiones políticas que determinan el grado de apoyo por parte del país a las familias con hijos e hijas.

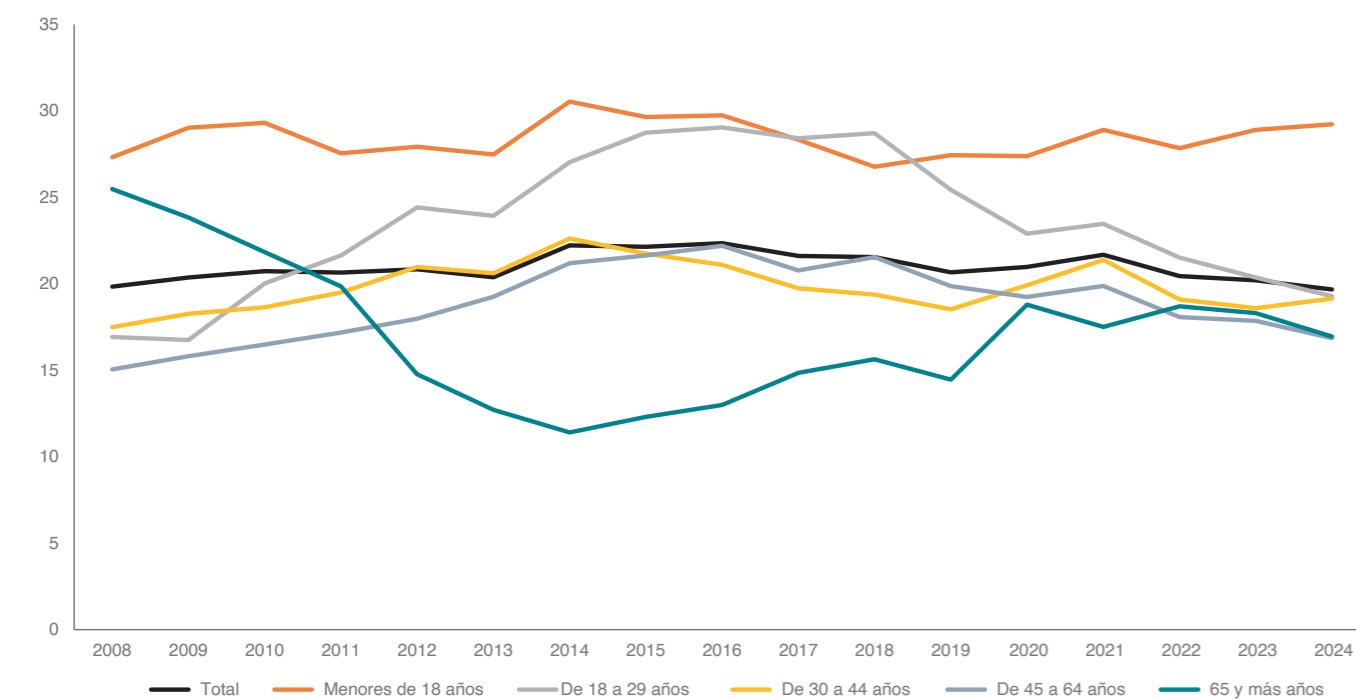
1. Esta publicación ha sido elaborada en base al análisis realizado por el grupo de investigación WEIPO en el que colaboran investigadores de la Universidad de Alcalá y de la UNED. El equipo investigador ha estado formado por Luis Ayala, Olga Cantó, Marina Romaguera y Dmitry Petrov

## 2. Contexto

### La intensificación de la pobreza infantil en España

La pobreza infantil se ha mantenido con las tasas más altas respecto a otros grupos de edad a lo largo de toda la línea histórica, a excepción del año 2018. La infancia fue el grupo de edad, junto con el de 18 a 29 años, que más sufrió las consecuencias de la crisis económica del 2008. Pese a la recuperación, se observa que, mientras que a partir del 2018 el resto de los grupos de edad mejoraron sus indicadores, los datos de la infancia se han incrementado hasta situarse en valores similares a los de la crisis (véase Gráfico 1).

**Gráfico 1. Evolución de las tasas de pobreza por grupos de edad, 2008-2024 (pobreza monetaria relativa)**



Fuente: Elaboración del grupo de investigación WEIPO a partir de Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Como resultado de esta evolución, la tasa de pobreza entre la infancia es casi diez puntos superior a la del conjunto de la población, una brecha que se sitúa entre las más amplias registradas desde que existen datos.

Pese al notable crecimiento económico registrado en España tras la pandemia, con más empleo y mejores tasas que en otros países, la pobreza infantil continúa en aumento. En condiciones normales, la mejora económica suele traducirse en un mayor bienestar para los hogares con hijos e hijas, pero esta vez no ha sido así. Esta situación revela carencias estructurales en el sistema de protección social a las familias con niñas, niños y adolescentes que el crecimiento económico y del empleo, por sí solos, no logran corregir.

### La mayor vulnerabilidad de los hogares con infancia durante las crisis económicas

La mayor vulnerabilidad de las familias con niños y niñas frente a la crisis resalta la importancia de fortalecer los mecanismos de protección que mitiguen su exposición a las crisis económicas. Una eventual crisis económica podría elevar de forma desproporcionada los niveles de pobreza. De hecho, desde 2022 no se ha logrado reducir el número de hogares con menores de 18 años sin ingresos, a diferencia de lo observado en otros grupos de población (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Evolución del porcentaje de hogares sin ingresos, 2005-2024**



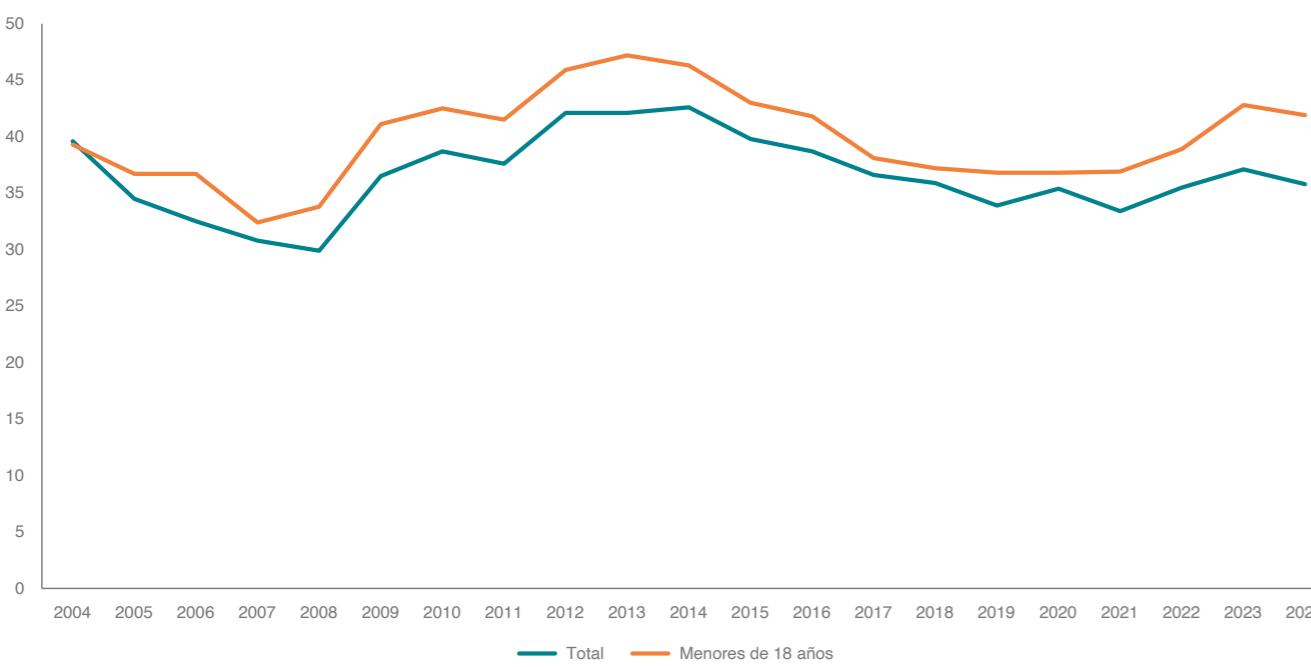
Fuente: Elaboración del grupo de investigación WEIPO a partir de Encuesta de Población Activa (INE).



## Los hogares con niñas, niños y adolescentes enfrentan mayores dificultades económicas

Los hogares con niñas, niños y adolescentes enfrentan una mayor fragilidad económica. Aunque la economía ha crecido en los últimos años, esto no se ha traducido en una mejora real de sus condiciones materiales. En consecuencia, su capacidad para afrontar gastos imprevistos es limitada y continúa reduciéndose: en 2024, el 42% de estas familias se encuentran en esa situación, seis puntos por encima de la media nacional. A pesar del crecimiento económico y del empleo, este indicador ha empeorado en más de cinco puntos desde 2021, acercándose a los valores más negativos registrados durante la crisis de 2008 (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Porcentaje de población que no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos, 2004-2024**



Fuente: Elaboración del grupo de investigación WEIPO a partir de Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

El deterioro de esta capacidad para enfrentar gastos imprevistos se explica, en parte, por el encarecimiento de la vivienda y de los suministros básicos. La fragilidad de los hogares con presencia de infancia se refleja en los retrasos en los pagos relacionados con la vivienda, como hipotecas, alquileres o recibos de energía. Un 16% de niñas, niños y adolescentes se encuentran en esta situación, lo que supone cuatro puntos más que la media nacional. Desde 2019, las crecientes dificultades para acceder a la vivienda han hecho que este problema se incremente en casi un 50% en las familias con hijos e hijas a cargo (véase Gráfico 4).

**Gráfico 4. Gráfico 4. Porcentaje de población que ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal, 2004-2024**

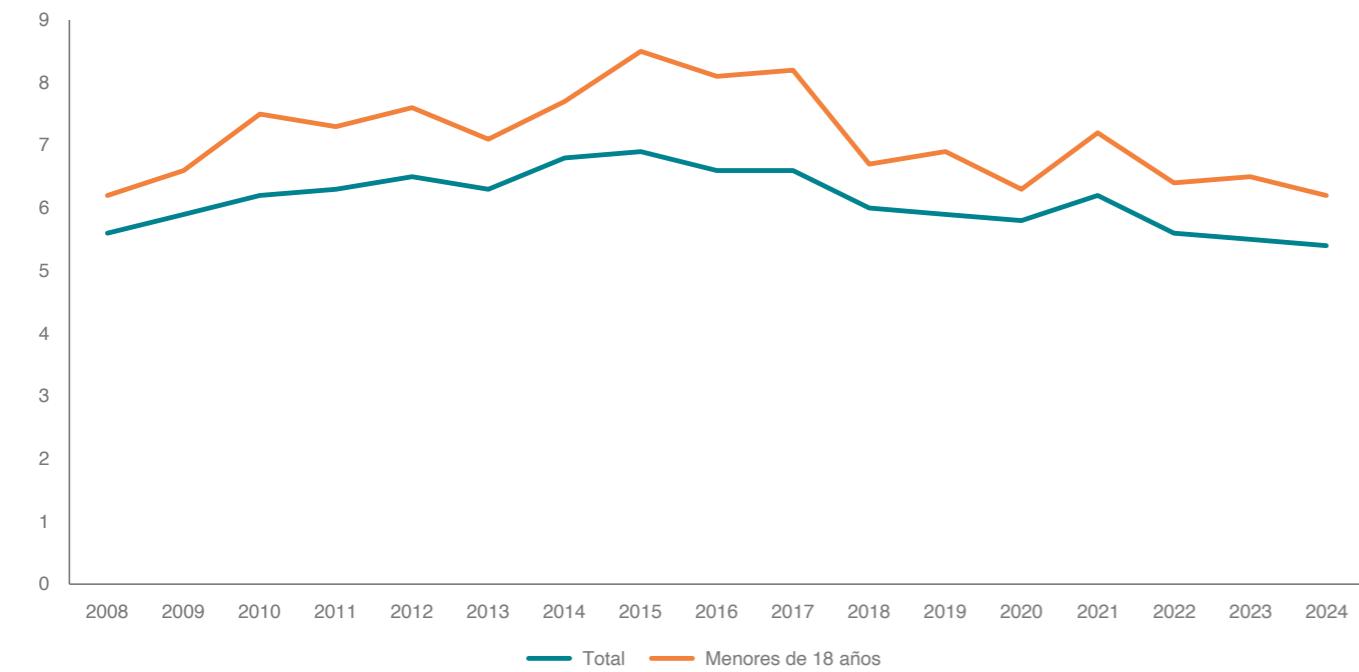


Fuente: Elaboración del grupo de investigación WEIPO a partir de Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

## La desigualdad persiste con mayor intensidad en hogares con niños o niñas

El aumento de la dificultad de las familias con niñas, niñas y adolescentes en afrontar gastos imprevistos respecto al conjunto de la población está generando desigualdades que anticipan una mayor fragmentación social en el futuro y generan consecuencias, tales como abandono escolar, salarios bajos, menor recaudación y mayores costes para el Estado. En España, los indicadores muestran que los niveles de pobreza infantil siguen siendo tan altos como antes de la crisis de 2008, lo que confirma su carácter estructural y su impacto a largo plazo en el desarrollo educativo, laboral y económico de las próximas generaciones.

Gráfico 5. Desigualdad en la distribución de ingresos (S80/S20), 2008-2024

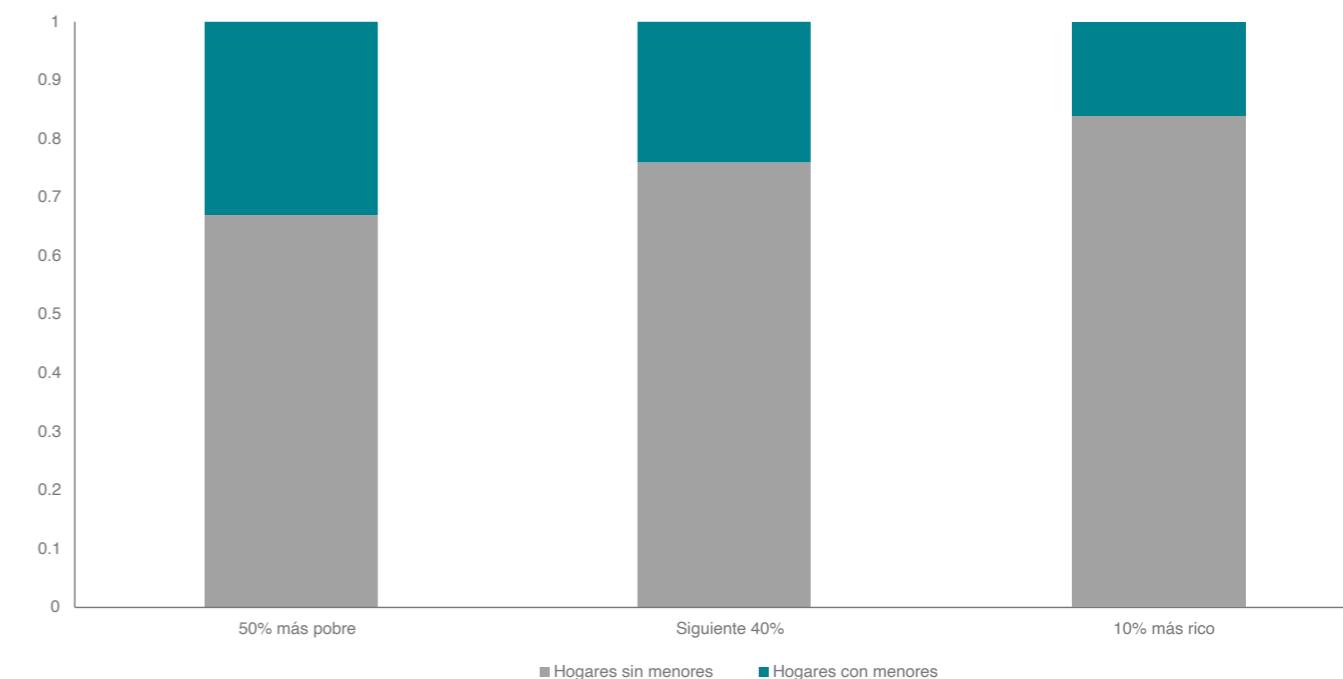


Fuente: Elaboración del grupo WEIPO a partir de Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

La brecha es menor que en los peores momentos de las últimas crisis, y sigue siendo mayor que hace veinte años, siendo un factor de riesgo de fractura social en el futuro. Esta diferencia se explica, en gran medida, por el elevado coste de la crianza, que incrementa la vulnerabilidad económica de las familias con hijos frente a aquellas sin niñas, niños y adolescentes a su cargo. Se necesitan alrededor de 758 euros al mes para cubrir sus necesidades básicas y, esta cifra ha aumentado un 13 % desde 2022 y un 30% respecto a 2018 (Save The Children, 2024).

Los datos empeoran al analizar no solo los ingresos, sino también la riqueza de los hogares. Según la Encuesta Financiera de las Familias, pocas familias con niñas, niñas y adolescentes se encuentran entre las más acomodadas: un 33% pertenece a la mitad con menos patrimonio y solo un 16% al 10% más rico. Aunque es habitual que la riqueza aumente con la edad por el ahorro y la estabilidad laboral, las dificultades para acceder a la vivienda limitan la acumulación de patrimonio de las familias con menores de edad a cargo, concentrando la riqueza en los hogares sin hijos, especialmente entre personas mayores que tienen más estabilidad económica.

Gráfico 6. Posición en la distribución de riqueza por tipo de hogar, 2020



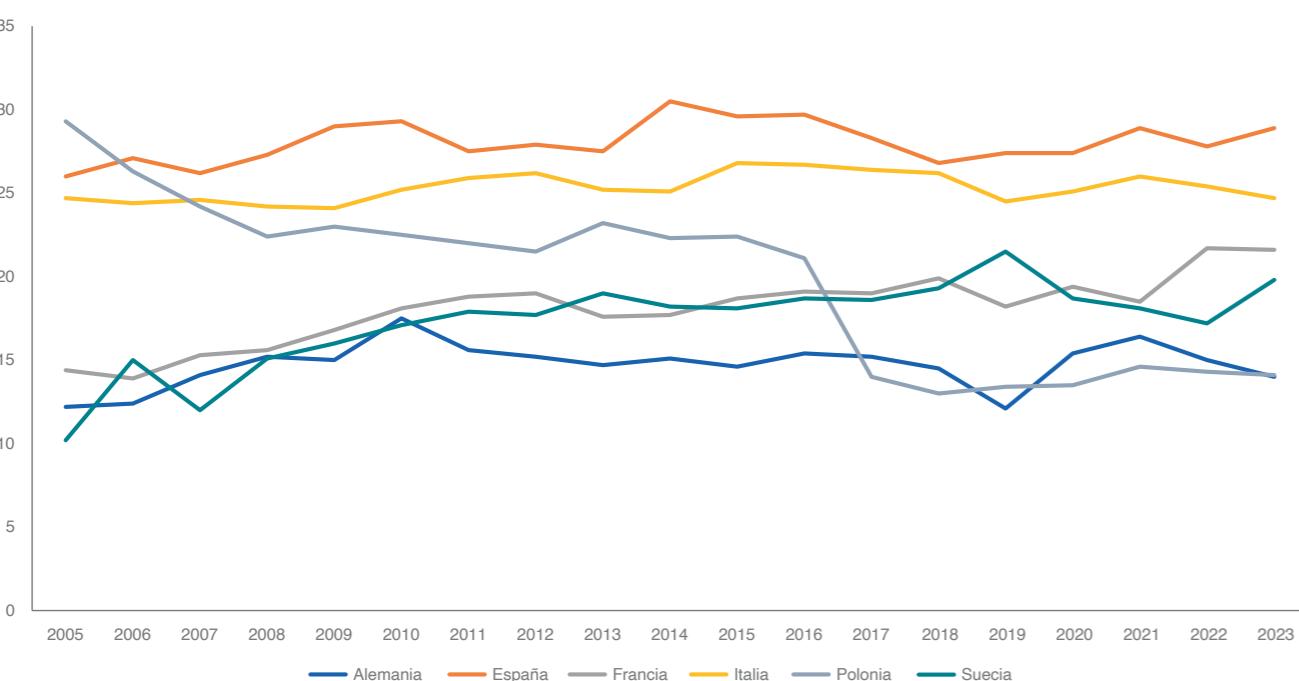
Fuente: Elaboración grupo de investigación WEIPO a partir de Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España).



## La brecha con Europa se agranda

España sigue siendo uno de los países con mayor tasa de pobreza infantil de la Unión Europea. Dentro de los países mediterráneos, presenta los niveles más altos y persistentes, cifras que incluso han aumentado en los últimos años pese a la recuperación económica. La comparación con Alemania es ilustrativa: aunque la economía española ha crecido seis veces más en el mismo periodo, su tasa de pobreza infantil sigue siendo más del doble que la alemana.

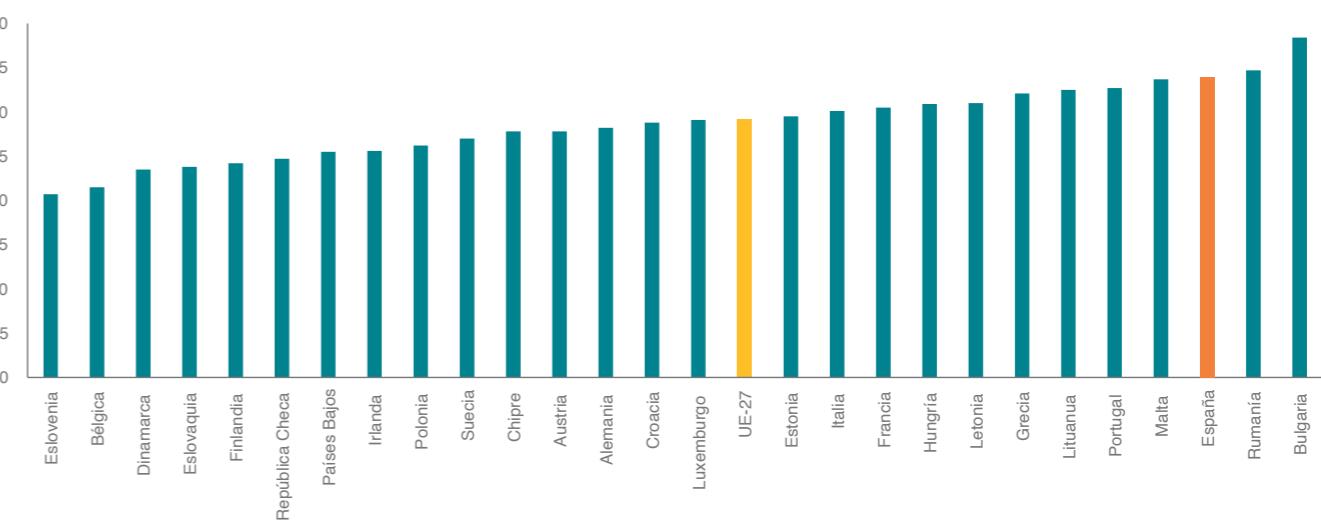
Gráfico 7. Evolución de las tasas de pobreza infantil en países de la UE, 2005-2023



Fuente: Elaboración del grupo de investigación WEIPO a partir de EU-SILC (Eurostat).

En el contexto europeo, España además sigue destacando por sus elevadas desigualdades de renta entre la población infantil. Aunque se trata de un problema compartido con otros países mediterráneos, los indicadores muestran niveles muy superiores a la media de la UE (Gráfico 8). Reducir estas brechas y la vulnerabilidad de muchos hogares requeriría reformas estructurales que aborden directamente las diferencias entre las familias con niñas, niños y adolescentes y el resto de la población.

Gráfico 8. Índice de Gini en los menores de 16 años en la UE, 2023



Fuente: Elaboración grupo de investigación WEIPO a partir de EUSILC (Eurostat).



### 3. ¿Cómo es nuestro modelo de protección a la infancia?

#### Debilidades del modelo de protección a la infancia

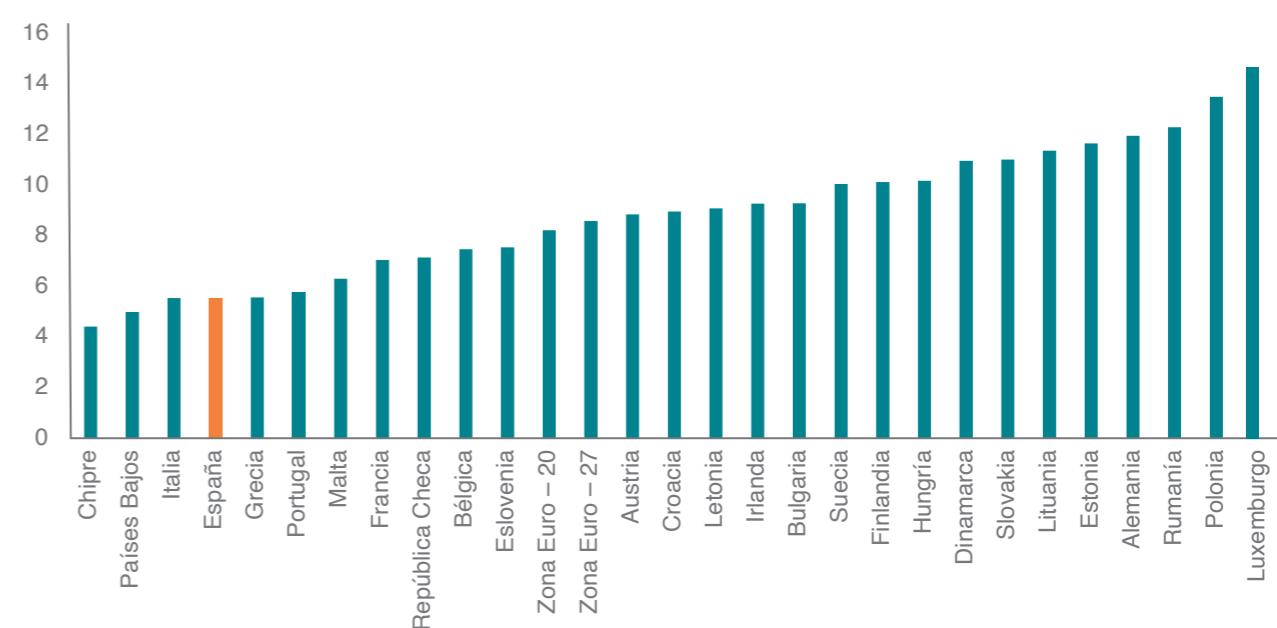
En la mayoría de los países de nuestro entorno, la crianza se entiende como una responsabilidad compartida entre las familias y el Estado, que se fundamenta en la solidaridad intergeneracional. Por ello, los Estados garantizan una protección adecuada que tiene como fin favorecer el crecimiento de la población y reducir la pobreza infantil, asegurando así la inversión en capital humano.

En España, sin embargo, las políticas familiares tienen un alcance limitado en comparación con el resto de Europa, con un peso reducido dentro del gasto social- (5,54% de gasto total en políticas familiares en 2023 y solo un 1,5 % del PIB en 2022)- cifras que no alcanzan ni la mitad de los que invierten otros países de la eurozona, como por ejemplo Alemania (11,95% gasto total, 3,5% del PIB) o Polonia (13,5% gasto total, 3,3 % del PIB).

Al igual que otros países mediterráneos, España se sitúa entre los que menos fondos públicos dedican a este tipo de políticas: Grecia (5,56% de gasto total y 1,4% del PIB en 2022) e Italia (5,54% gasto total y 1,6% del PIB) frente a la media de la UE (8,59 % de gasto total y 2,4% del PIB). Esta disparidad explica la alta tasa de pobreza infantil en España (28,9%) muy por encima del promedio europeo (19,4%) (Gráfico 9).

El gasto que los países de la Unión Europea destinan a las políticas públicas para la infancia varía considerablemente, debido a los distintos modelos de Estado de bienestar que tiene cada país. En el caso de España, el sistema de prestaciones e impuestos se caracteriza por un bajo efecto redistributivo en la mayoría de sus políticas, salvo en las pensiones contributivas, especialmente en el ámbito de las políticas familiares.

Gráfico 9. Gasto en políticas familiares en la UE en porcentaje del PIB, 2022



Fuente: Elaboración del grupo de investigación WEIPO a partir de Eurostat.

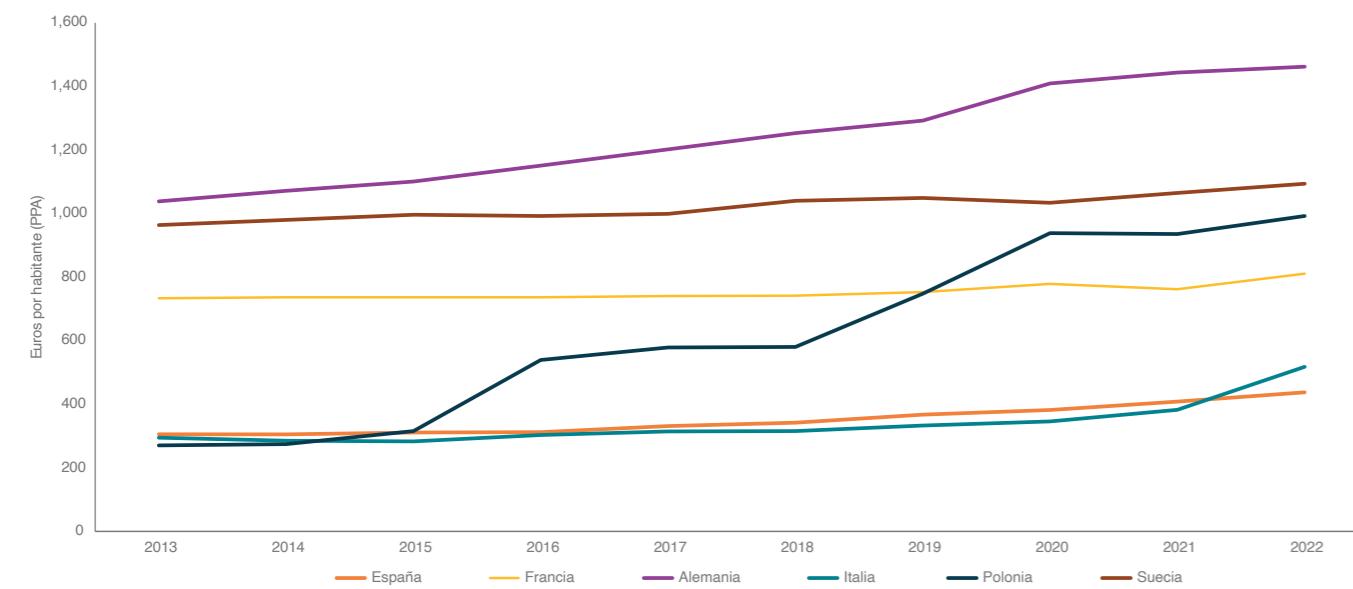
## Menos voluntad de inversión en políticas familiares en España

El gasto en protección social destinado a las familias con niñas, niños y adolescentes en España ha sido históricamente muy inferior al de la media de la eurozona. Desde comienzos del siglo XXI, su evolución muestra: un aumento sostenido entre 2001 y 2007 que duplicó su peso sobre el PIB, seguido de un retroceso tras la crisis económica que devolvió los niveles a los del siglo XX.

Desde 2018, se observa una ligera recuperación, aunque más lenta que en la mayoría de los países europeos. El incremento reciente se ha concentrado en prestaciones contributivas como las de maternidad y paternidad, con escaso efecto sobre la pobreza. El gasto por habitante continúa siendo muy inferior al de Francia, Polonia, Suecia o Alemania: en 2022, España destinaba menos de un tercio de lo invertido por Alemania y menos de la mitad que los otros tres países.

Un caso interesante es el de Polonia que destaca por haber incrementado rápidamente sus políticas familiares desde 2015, pasando de niveles similares a los de España a situarse casi al nivel de Suecia, mientras que Alemania, pese a partir de una inversión ya elevada, también ha seguido ampliando su gasto en la última década (Gráfico 10). En comparación, la falta de avances en España refleja más una cuestión de voluntad política y de priorización del gasto público que una imposibilidad económica real para poner en marcha políticas familiares similares a otros países europeos. La voluntad política limita así la capacidad del país para lucha contra la pobreza infantil de forma eficaz.

**Gráfico 10. Evolución del gasto público por habitante en políticas familiares (gasto en PPA por habitante)**

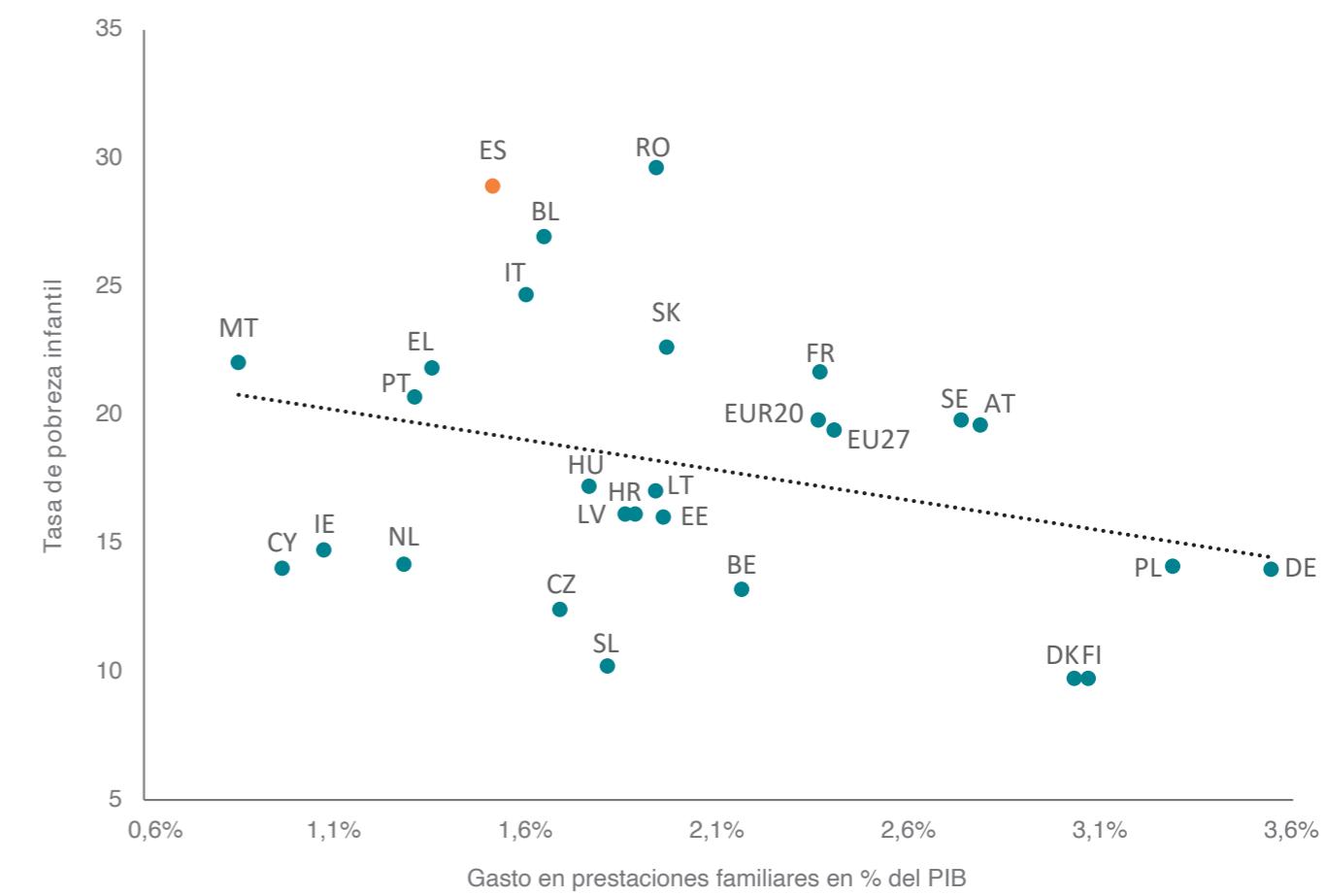


Fuente: Elaboración del grupo de investigación WEIPO a partir de datos de Eurostat.

## El insuficiente gasto en prestaciones familiares eleva la vulnerabilidad y la pobreza infantil

Los países con las tasas más altas de pobreza infantil suelen ser aquellos que destinan menos recursos a transferencias dirigidas a las familias. En cambio, países como Dinamarca, Alemania y Polonia, que invierten el doble que España, Italia, Rumanía, Grecia o Portugal, mantienen niveles de pobreza infantil mucho más bajos. Esta relación sugiere que los sistemas de bienestar más desarrollados ayudan a reducir la pobreza entre la infancia. El Gráfico 11 muestra, de hecho, una clara correlación negativa entre el gasto en prestaciones familiares y la proporción de niñas, niños y adolescentes en pobreza.

**Gráfico 11. Porcentaje de menores por debajo del umbral de la pobreza y gasto en prestaciones familiares en % del PIB en los países de la UE, 2022<sup>2</sup>**



Fuente: Elaboración del grupo de investigación WEIPO a partir de Eurostat.

2. Nota: AT: Austria, BE: Bélgica, BG: Bulgaria, CY: Chipre, CZ: República Checa, DE: Alemania DK: Dinamarca, EE: Estonia, EL: Grecia, ES: España, FI: Finlandia, HR: Croacia, HU: Hungría, IE: Irlanda, IT: Italia, FR: Francia, LV: Letonia, LT: Lituania, NL: Países Bajos, ML: Malta, PL: Polonia, PT: Portugal, RO: Rumanía, SI: Eslovenia, SK: Eslovaquia, SE: Suecia, UK: Reino Unido.



## Limitada capacidad redistributiva del sistema de impuestos y prestaciones para los hogares con niñas, niños y adolescentes

Además de la diferencia en el gasto público destinado al apoyo a las familias con niños y niñas en comparación con diferentes países europeos, el sistema de impuestos y prestaciones en España muestra una capacidad redistributiva mucho menor para los hogares con hijas e hijos. Países europeos como Alemania, Francia, o incluso, Italia logran reducciones de desigualdad notablemente mayores. Mientras Suecia, Alemania y Francia logran reducir la desigualdad de ingresos entre familias con niñas, niños y adolescentes entre un 32% y un 35%, en España la reducción apenas alcanza el 25% (Tabla 1). Sin una mejora significativa en esta capacidad redistributiva, será difícil avanzar en el bienestar de los hogares con infancia.

**Tabla 1. Capacidad redistributiva global del sistema de prestaciones e impuestos por tipo de hogar, 2024**

	España	Italia	Alemania	Francia	Polonia	Suecia
<b>Hogar sin menores</b>	-45,0 %	-45,9 %	-47,6 %	-54,6 %	-46,4 %	-53,4 %
<b>Hogar con menores</b>	-25,4 %	-30,6 %	-34,3 %	-32,5 %	-29,6 %	-35,3 %
<b>Todos los hogares</b>	-37,4 %	-40,9 %	-43,8 %	-46,6 %	-40,1 %	-47,4 %

Fuente: Elaborado por el equipo de investigación WEIPO a partir de EUROMOD I 4.0+

## El limitado efecto de las prestaciones monetarias sobre las tasas de pobreza infantil en España

Como consecuencia, España se sitúa como el país con menor capacidad para reducir el riesgo de pobreza infantil a través de su sistema de prestaciones e impuestos. Su impacto no alcanza los 20 puntuales porcentuales, una cifra muy inferior a la de Alemania (52 puntos), y también se encuentra muy lejos de Francia (42), Polonia (43), Suecia (28) e incluso Italia (29) (Tabla 2).

**Tabla 2. Capacidad del sistema de prestaciones e impuestos de reducir la pobreza por tipo de hogar, 2024**

			% pobres antes	% pobres después	% reducción pobreza
España	<b>Hogares sin menores</b>	45 %	16 %	65 %	
	<b>Hogares con menores</b>	30 %	25 %	18 %	
	<b>Todos los hogares</b>	39 %	20 %	49 %	
Italia	<b>Hogares sin menores</b>	49 %	19 %	60 %	
	<b>Hogares con menores</b>	29 %	21 %	29 %	
	<b>Todos los hogares</b>	41 %	20 %	51 %	
Francia	<b>Hogares sin menores</b>	51 %	11 %	78 %	
	<b>Hogares con menores</b>	27 %	16 %	42 %	
	<b>Todos los hogares</b>	40 %	13 %	68 %	
Alemania	<b>Hogares sin menores</b>	43 %	18 %	59 %	
	<b>Hogares con menores</b>	21 %	10 %	52 %	
	<b>Todos los hogares</b>	35 %	15 %	57 %	
Polonia	<b>Hogares sin menores</b>	41 %	16 %	60 %	
	<b>Hogares con menores</b>	25 %	14 %	43 %	
	<b>Todos los hogares</b>	33 %	15 %	55 %	
Suecia	<b>Hogares sin menores</b>	46 %	12 %	75 %	
	<b>Hogares con menores</b>	20 %	15 %	28 %	
	<b>Todos los hogares</b>	35 %	13 %	63 %	

Fuente: Elaborado por el equipo de investigación WEIPO a partir de EUROMOD I 4.0+

## El declive de las redes informales como apoyo social

Durante la crisis de 2008, las redes familiares en España desempeñaron un papel muy importante a la hora de mitigar los efectos más graves de la pobreza y sostener a los hogares en situaciones prolongadas de necesidad. Sin embargo, la pandemia de la COVID-19 y el posterior incremento de la inflación afectaron con fuerza a familias ya sobrecargadas, hasta el punto de agotar gran parte de esas redes de apoyo. El impacto fue especialmente severo en los hogares con niñas, niños y adolescentes, provocando un aumento rápido de la privación material y consolidación de la pobreza a edades tempranas, con efectos duraderos en su desarrollo y un alto coste social.

## España se aleja del modelo de prestaciones para la infancia más habitual en Europa

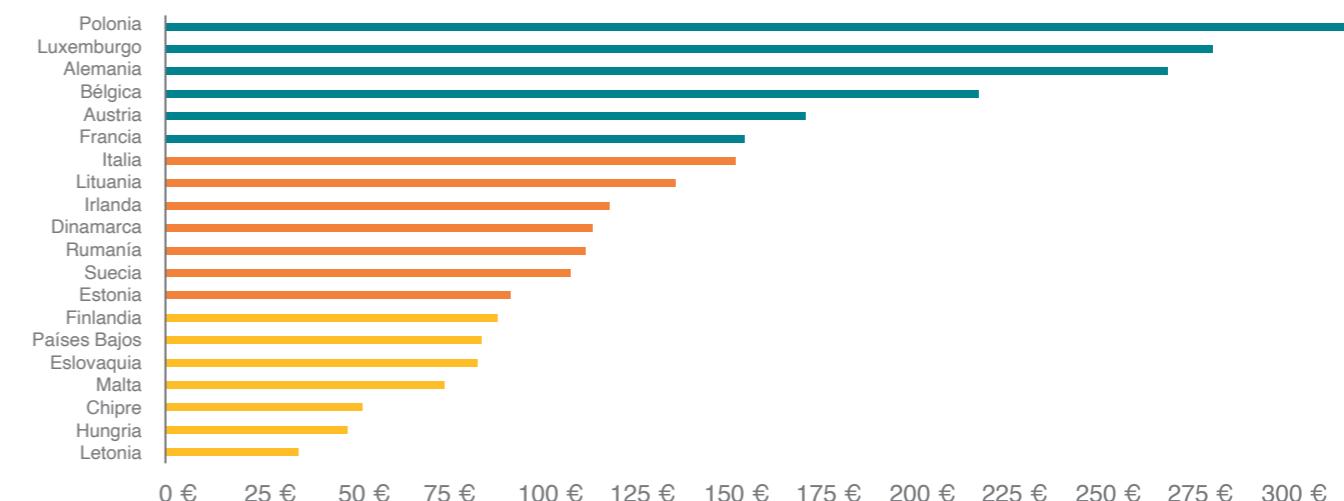
El modelo de prestaciones que plantean la mayoría de los países europeos es una prestación universal por hijo o hija a cargo para apoyar a la crianza. En concreto, 19 de los 27 países de la UE disponen de esta herramienta. No obstante, España no se encuentra entre ellos, a pesar de presentar una de las mayores cifras de pobreza infantil de la Unión. En la mayoría de los países de la UE, esta medida se considera una de las políticas familiares más comunes y se financia mediante impuestos generales o cotizaciones sociales, complementándose con diversas desgravaciones fiscales rembolsables dirigidas a familias con hijas y/o hijos a su cargo.

El diseño de las políticas de apoyo a las familias influye en la capacidad de los Estados para sostener la crianza y reducir la pobreza infantil. Aunque las tasas de pobreza varían entre países y modelos del Estado del Bienestar, existen ciertas características y/o puntos en común. Por ejemplo, en 2024, 19 de los 27 estados miembros de la Unión Europea disponían de prestaciones universales por hija o hijo, las cuales consistían en pagos periódicos de cuantía fija que se conceden a todas las familias con hijas y/o hijos a cargo, generalmente modulados según la edad de las niñas, niños y adolescentes a cargo o la composición del núcleo familiar. Estas prestaciones contribuyen a reforzar la renta disponible de los hogares con niñas, niños y adolescentes.

En cuanto a la cuantía, analizando países con similar poder adquisitivo, se distinguen tres grandes bloques:

- el primero, formado por siete países que ofrecen cantidades más generosas, por encima de los 125 euros mensuales (Polonia, Luxemburgo, Alemania, Italia, Bélgica, Austria y Francia);
- el segundo, con prestaciones entre 90 y 140 euros al mes (Lituania, Irlanda, Dinamarca, Países Bajos, Rumanía y Suecia);
- el tercero, integrado por seis países -principalmente del este de Europa- cuyos apoyos mensuales no superan los 90 euros (Estonia, Malta, Finlandia, Eslovaquia, Hungría y Letonia).

Gráfico 13. Cuantía mensual de la prestación universal por hijo en PPA en distintos países europeos, 2024<sup>3</sup>



Fuente: MISSOC, EUROMOD Country Reports y EUROSTAT.

## Los países con prestaciones universales las complementan con desgravaciones fiscales no reembolsables y con prestaciones focalizadas

En muchos países, las prestaciones universales se complementan con prestaciones focalizadas adicionales que sirven de apoyo específico a las familias con menos recursos. En Francia y Austria, estas prestaciones focalizadas se centran en los colectivos más vulnerables, como familias numerosas o monoparentales. Países Bajos y Finlandia también cuentan con ayudas focalizadas, destinadas a cubrir gastos médicos y de cuidado infantil entre otros.

Por otro lado, varios países que ofrecen transferencias universales las acompañan de deducciones fiscales sobre la renta. Esta práctica es incluso más común en aquellos estados donde solo existen prestaciones focalizadas. En estos países, este complemento fiscal busca favorecer a las familias con niñas, niños y adolescentes a cargo cuyos ingresos superan el umbral para recibir la prestación. Cabe destacar el caso de Alemania, que permite a las familias optar entre recibir la ayuda universal como transferencia monetaria o como deducción fiscal, aunque no ofrece una deducción específica por niña, niño o adolescente a cargo.

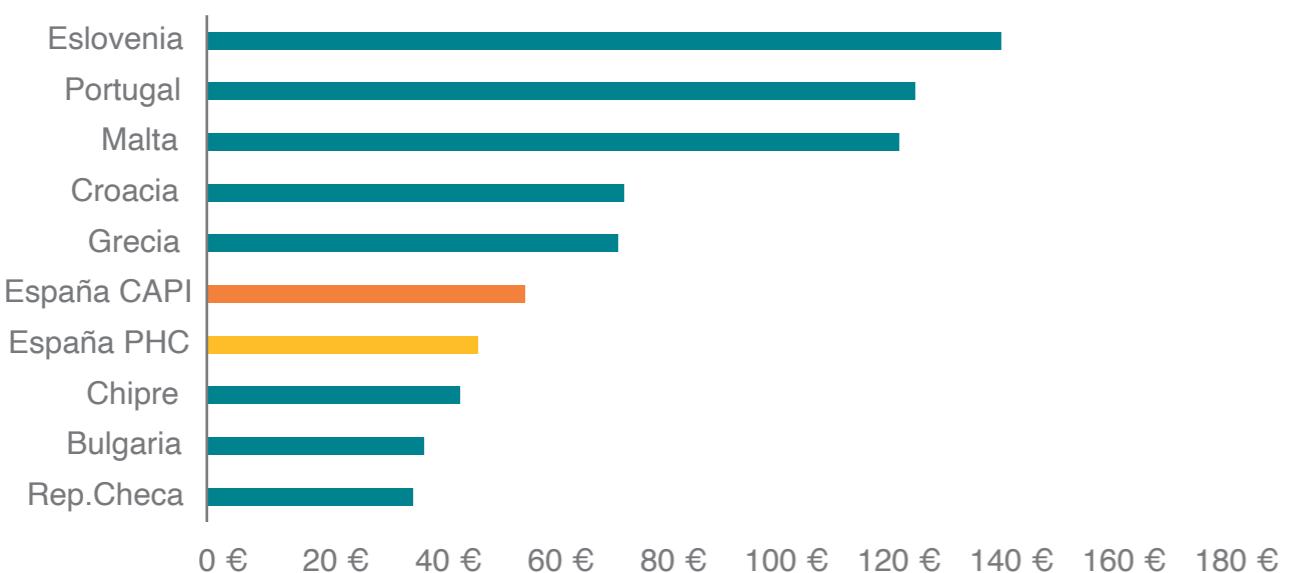
3. Notas: (1) Las cantidades mensuales de estas prestaciones universales se han estimado tomando como referencia la prestación máxima que puede percibir un hogar con un solo menor de edad de 11 años. (2) Se consideran tanto las cantidades base como los suplementos por edad aplicables en cada país. (3) Todas las cantidades se han ajustado según la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) y están expresadas en euros de la UE-27. (4) En los países cuya moneda es distinta del euro, se ha utilizado el tipo de cambio mensual relativo a diciembre de 2024 proporcionado por el Banco de España. (5) En Italia, la prestación universal tiene carácter progresivo y depende del Indicador de Situación Económica Equivalente (ISEE, Indicatore della Situazione Economica Equivalente). En el gráfico se recoge la cuantía máxima de prestación relativa a un ISEE inferior a 17.090,61 euros. La cuantía mínima de prestación serían 57 euros mensuales para los hogares que superen un ISEE de 45.574,96 euros. (6) En Francia, la prestación mostrada corresponde a hogares con dos menores a cargo, debido a que no se otorga a hogares con un solo menor a cargo. (7) En Malta se configura una prestación híbrida, con una parte focalizada para aquellos hogares con una renta anual inferior a 27.006 euros anuales. Todos aquellos hogares que superen este umbral reciben la cuantía mínima de prestación, esto es, 840 euros anuales (450 euros más un suplemento de 390 euros al año). La cantidad recogida en el gráfico corresponde a esta cuantía mínima, ya que puede considerarse una prestación universal.

## España se sitúa entre los países de la UE que tienen la prestación por hijo focalizada más bajas

Ocho países de la UE (Eslovenia, Portugal, Croacia, Grecia, España, Chipre, Bulgaria, República Checa y Malta) basan sus ayudas a la infancia principalmente en prestaciones monetarias focalizadas para familias con ingresos bajos. Malta destaca por su prestación híbrida. Las prestaciones focalizadas de España (PHC y CAPI) se encuentran entre las más bajas del grupo (Gráfico 14), incluso tras recientes reformas que, aunque han mejorado la protección, no han modificado significativamente la posición del país en términos de prestaciones focalizadas a nivel comunitario.

Además, en este sentido, cabe destacar que, si el umbral de renta para acceder a estas ayudas es alto, sus efectos redistributivos pueden asemejarse a los de una prestación universal, resultando eficaz contra la pobreza infantil. Sin embargo, si el umbral es bajo, la eficacia en la reducción de la pobreza es limitada, aun cuando la cuantía de la ayuda sea relativamente alta.

**Gráfico 14. Cuantía mensual de la prestación condicionada por ingresos por menor dependiente (6-12 años) en PPA, 2024<sup>4</sup>**



Fuente: MISSOC, Country Reports EUROMOD y EUROSTAT.

4. Notas: (1) Las cuantías mensuales de estas prestaciones focalizadas se calculan como la prestación máxima a percibir para hogares con un único menor de edad entre 6 y 12 años. (2) Se incluyen tanto las cuantías base como los suplementos que se configuran en cada uno de los países. (3) En Malta se configura una prestación híbrida, con una parte focalizada para aquellos hogares con una renta anual inferior a 27.006 euros anuales. Si los ingresos totales de los progenitores no superan este umbral, la prestación anual a abonar equivale a un porcentaje de esos 27.006 euros menos los ingresos de referencia (el umbral mínimo de ingresos es de 7.742 euros para todos aquellos hogares con menor renta). El porcentaje aplicable en el caso de un hogar con un solo menor a cargo es del 6,5 %, por lo que la cuantía máxima anual de prestación se calcula como  $(27.006 - 7.742) * 0,065 = 1.252,16$  euros al año, más un suplemento de 410 euros anuales.

## Avances recientes en la protección social tras las últimas reformas

Desde 2020, España ha llevado a cabo varias reformas en sus políticas familiares. Muchos beneficiarios de la prestación por hijo a cargo (PHC) han pasado a recibir el Ingreso Mínimo Vital (IMV). Esta nueva prestación ha supuesto una mejora significativa para las familias con hijas o hijos a cargo, ya que incluye incrementos en el umbral mínimo de ingresos, y su introducción ha mejorado la posición de España en los rankings europeos de este tipo de ayudas.

En 2022, se implementó además el Complemento de Ayuda a la Infancia (CAPI), integrado dentro del IMV. El acceso a este complemento es más flexible, con umbrales más altos que los del propio IMV. Pueden solicitarlo las unidades familiares que reúnan los requisitos del IMV y respeten los límites sobre ingresos, patrimonio y activos estipulados. La cuantía del complemento es significativa para las niñas y niños menores de 6 años, pero para los mayores sigue siendo comparativamente baja respecto a otros países de la Unión Europea.

## El mínimo por descendientes del IRPF: la principal ayuda estatal para los hogares con niñas, niños y adolescentes

En España, la alternativa más acusada como apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo son las desgravaciones fiscales, tanto estatales como autonómicas, que juegan un papel fundamental en el sistema de ayudas a la infancia. Diferentes estudios sobre políticas familiares monetarias reflejan que las desgravaciones por hija o hijo en el impuesto sobre la renta tienen un mayor peso económico que las prestaciones monetarias directas. Esto se debe a que gran parte de los hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza están exentos de tributar, lo cual hace que estas deducciones tengan un impacto muy limitado en la reducción de la pobreza infantil.

Entre las medidas estatales, destaca así el mínimo por descendientes del IRPF, que es la más significativa en términos de beneficiarios, con cerca de 8,5 millones de contribuyentes que lo reciben según la estadística de declarantes del IRPF más reciente (2022). Sin embargo, alrededor de 2,8 millones de declarantes con niñas, niños y adolescentes a cargo no pueden aprovecharse de este mínimo debido a la insuficiencia de su base liquidable. Además, hay un coste adicional estimado en 320 millones de euros para quienes no presentan la declaración de la renta, pero tienen rentas sujetas a retención (Libro Blanco, 2022).

Estas cifras destacan la importancia económica de las deducciones fiscales en las políticas familiares, aunque también evidencian su limitada capacidad para aliviar la pobreza infantil en los hogares más vulnerables.

En España, las desgravaciones fiscales por hijos varían por Comunidades Autónomas tanto en la cuantía como en los tipos aplicables para calcular dichas deducciones. Solo los contribuyentes con tres hijas y/o hijos o más menores de tres años pueden alcanzar un ahorro fiscal mensual cercano a los 100 euros por descendiente. Para hijas e hijos mayores de tres años, lo habitual es un ahorro aproximado de unos 40 euros por hija o hijo al mes. Es importante destacar que, al tratarse de una deducción no reembolsable, no tiene impacto en la renta disponible de los hogares con hijas o hijos más pobres, ya que estos hogares, generalmente, no tributan lo suficiente para poder aprovecharla.



## Baja cuantía de las políticas autonómicas de ayudas a la infancia

Durante la etapa de crecimiento económico antes de la crisis de 2008, muchas Comunidades Autónomas desarrollaron diversas prestaciones condicionadas por hija o hijo, adicionales a la PHC, que llegaron a tener un número significativo de beneficiarios en regiones como Cataluña, Asturias o Cantabria. Sin embargo, la recesión llevó a que muchas de estas ayudas se recortaran o eliminaran. Actualmente, algunas Comunidades Autónomas ofrecen diferentes tipos de ayuda a la infancia:

- ayudas focalizadas de cuantía fija por nacimiento (en Cantabria, Cataluña y Galicia);
- prestaciones por parto múltiple (en Andalucía, Aragón, Cantabria y País Vasco);
- ayudas por familia numerosa (en Castilla-La Mancha).

Solo Madrid, Galicia, País Vasco y Andalucía mantienen prestaciones por hija o hijo a cargo, mayoritariamente focalizadas y con límites bajos de renta, con cuantías pequeñas y duración corta. Entre estas destaca la ayuda de la Comunidad de Madrid, con 500 euros mensuales para madres menores de 30 años con rentas inferiores a 30.000 euros durante dos años, y el País Vasco, que ofrece una prestación universal basada en la edad y número de hijas o hijos a cargo, con 2.400 euros anuales hasta los 3 años.

Una cuestión relevante, en este sentido, para garantizar un diseño óptimo de estas prestaciones es decidir qué nivel de gobierno debe gestionarlas. En los últimos años, la descentralización ha ganado apoyo, ya que administraciones más pequeñas y cercanas a los ciudadanos pueden adaptar mejor las políticas a sus necesidades y preferencias, logrando mayor eficacia. Sin embargo, la descentralización tiene también desventajas pues puede provocar desigualdades entre regiones, e incluso fomentar la movilidad de ciudadanos en busca de ayudas más generosas.

## Efectos positivos de las transferencias a las familias con hijas y/o hijos

La introducción de una transferencia económica tiene efectos positivos más allá de reducir la pobreza. La literatura indica que estas ayudas pueden influir en factores demográficos, aumentando la fecundidad, en algunos países, disminuyen incluso el abandono escolar entre madres adolescentes. Aunque existen posibles efectos negativos, como el aumento de los costes laborales para las mujeres y la dependencia potencial de las prestaciones al salir del desempleo (Gauthier, 2007; González, 2013). El consenso empírico es que los desincentivos son mínimos y tienden a disminuir con el tiempo. La sensibilidad a estos cambios varía según el sexo y estado civil, siendo las mujeres casadas las más sensibles a ellos, aunque tienen una inserción laboral creciente (Paniagua y Ayala, 2019). En España, por ejemplo, la implementación en 2007 de una prestación universal de pago único, incrementó el tiempo que las madres pasaron con sus recién nacidos durante el primer año, lo que favorece el desarrollo cognitivo infantil pero también dificultó el regreso de las madres al trabajo (González, 2013). Por este motivo, es importante fomentar también la presencia de los padres durante el primer año de vida de sus hijos e hijas.



## 4. Políticas a medio y largo plazo para mejorar la situación de la infancia en educación, sanidad y vivienda

Más allá de las transferencias monetarias, las políticas públicas en áreas como educación, salud y fiscalidad son esenciales para combatir la pobreza y la exclusión social en la infancia. La efectividad y alcance de estas políticas determinan tanto el bienestar familiar como las desigualdades existentes en nuestro país. Así, no basta con medidas económicas; las intervenciones deben cubrir aspectos no monetarios que atiendan necesidades sociales básicas vinculadas a bienes que se consideran socialmente preferentes, tales como: vivienda, educación y salud, esenciales para el desarrollo infantil. Particularmente en materia de vivienda, dada la dificultad actual para acceder a ella, las familias con niñas, niños y adolescentes deben ser un grupo prioritario en cualquier política social, algo que se refleja en la Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda en sus artículos 2,7 y 12.

Estas medidas son además fundamentales para romper el círculo de la pobreza infantil garantizando el acceso a servicios básicos y mejorando la calidad de vida de la infancia en España.

### España necesita mejorar su inversión en educación 0-3 años

En España, la inversión en educación infantil temprana, especialmente para niños de 0 a 3 años, ha aumentado significativamente y se sitúa en la media de la Unión Europea, con una tasa de escolarización del 55,8%, superando el objetivo comunitario del 45% para 2030 y muy por encima de la media europea del 37,5 %. Este gasto equivale al 0,66% del PIB, similar al de países como Francia y Bélgica y, ha contribuido a la creación de más de 60.000 plazas públicas para esta franja de edad desde 2021. Además, España presenta una tasa de escolarización para niños mayores de 3 años también alta cercana al 96% comparable a la de países como Dinamarca y Suecia (Ayala et al., 2020).

No obstante, persisten diferencias significativas en el rendimiento y oportunidades educativas según el origen social, afectando especialmente a las niñas, niños y adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad. La inversión en educación escolar preescolar y programas que mejoren el acceso y calidad en las primeras etapas educativas es crucial para reducir estas desigualdades y mejorar los resultados a largo plazo.

Por lo tanto, hay consenso en que el fortalecimiento de la educación infantil, desde edades muy tempranas, es una medida clave para mejorar la igualdad de oportunidades y el desarrollo cognitivo y académico de las niñas, niños y adolescentes, especialmente los de familias con menos recursos.

### España necesita mejorar su inversión en políticas de salud en la infancia y de acceso a la vivienda

En los últimos años, el sedentarismo ha disminuido en la población española y se ha incrementado el consumo de frutas y verduras, sin embargo, la infancia ha experimentado una tendencia contraria, con un aumento del sedentarismo y una reducción en el consumo de frutas y verduras. Esto exige un esfuerzo mayor en políticas sanitarias para combatir la obesidad infantil, que se perfila como un serio problema de salud pública a futuro. Además, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en familias con gastos sanitarios excesivos es mayor que en la población general, y desde 2006 esta problemática ha crecido casi un 50% en la infancia (Ayala et al. 2020).

Respecto a la vivienda, el elevado coste del alquiler en España comparado con los ingresos limita el acceso de familias jóvenes con niñas, niños y adolescentes. Esta situación está relacionada con la debilidad de las políticas públicas de vivienda, reflejada en un gasto de ayudas directas considerablemente menor que el promedio de la UE, diminución que se acentuó tras la crisis de 2008. Esta baja inversión reduce la eficacia de las ayudas para mitigar la pobreza en España en comparación con otros países europeos; según el último informe FOESSA (2025), el 45% de las personas en régimen de alquiler se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social, la cifra más alta de la UE.



## 5. Buenas y malas prácticas en las políticas de reducción de la pobreza infantil en Europa

### Buenas prácticas en políticas de reducción de la pobreza infantil, pero que no tienen en cuenta el impacto de género: el caso de Polonia

El programa Family 500+ implementado en Polonia ha contribuido significativamente a reducir la pobreza infantil en la última década. Fue implementada en 2016 y esta prestación universal entregaba alrededor de 120 euros mensuales por cada hijo menor de 18 años, lo que representaba aproximadamente el 12% del salario bruto medio en ese momento. Inicialmente, esta ayuda fue focalizada durante dos años para familias con dos o más hijos y con bajos ingresos, pero en 2019 se hizo universal. El gasto en políticas sociales en Polonia aumentó del 19 % al 23,3 % del PIB entre 2015 y 2020, con un crecimiento relevante en la inversión destinada a políticas familiares del 1,5 % al 3,8 % del PIB (Topińska, 2017).

Para incentivar la natalidad, se introdujo junto con la prestación universal en 2022 el Family Care Capital, una ayuda anual de 2.610 € para familias con dos o más hijas o hijos, entre otros beneficios fiscales y permisos parentales. No obstante, estos últimos presentan limitaciones, especialmente en cuanto a la implicación del permiso de paternidad y las bajas tasas de escolarización temprana, que pueden impactar negativamente la participación laboral de las madres.

Distintos estudios han mostrado que la participación laboral femenina ha disminuido ligeramente tras la implementación del Family 500+ con un mayor impacto en madres con menor nivel educativo. Sin embargo, el programa ha sido clave para reducir la pobreza infantil. En definitiva, las políticas implementadas en Polonia ha sido un éxito para reducir sus tasas de pobreza infantil, aunque presenta desafíos en la igualdad de género, en concreto, en la participación laboral de las madres a largo plazo (Magda et al., 2018).

### Políticas de reducción de la pobreza infantil que funcionaron temporalmente: las reformas en el Reino Unido

El Reino Unido implementó un conjunto de políticas sociales que lograron reducir la pobreza infantil durante un tiempo, aunque su efectividad disminuyó con reformas posteriores. En 1999, el primer ministro británico Tony Blair lanzó la denominada *War on Poverty* (“Guerra contra la pobreza”), que incluía aumentos en la prestación universal por hija o hijo (*Child Benefit*), la creación de una deducción fiscal para familias trabajadoras (*Working Families Tax Credit*, WFTC), mejoras en el salario mínimo y reformas en prestaciones e impuestos.

Estas medidas lograron reducir la pobreza infantil del 26,7 % al 17,5 % entre 1997 y 2011, una reducción del 34 %. Entre 1999 y 2005, el gasto anual en prestaciones aumentó en 18.000 millones de libras, equivalente aproximadamente al 1 % del PIB británico (Joyce y Sibeta, 2013).

Además, el gobierno laborista impulsó programas que tuvieron un gran impacto a largo plazo como *Sure Start*, que apoyaba a familias con hijas o hijos menores de 4 años en zonas desfavorecidas, ofreciendo apoyo en aprendizaje, salud y desarrollo emocional; aumento de la ayuda económica para cuidados infantiles; incremento del gasto en educación y promoción de la educación terciaria entre los jóvenes.

Sin embargo, el compromiso del gobierno británico con la erradicación de la pobreza infantil se debilitó cuando la *Child Poverty Act*, que aspiraba a eliminar la pobreza infantil antes de 2020, fue derogada en 2016 y reemplazada por la *Welfare Reform and Work Act* y las comisiones dedicadas a la pobreza infantil cambiaron de enfoque y nombre reflejando una menor prioridad en esta materia en el país.

### Malas prácticas: El rápido aumento de las tasas de pobreza infantil en Suecia

Suecia es un país con un amplio sistema de protección social que ha garantizado históricamente un elevado nivel de apoyo económico a las familias. Sin embargo, en las últimas décadas la pobreza infantil ha aumentado, alcanzando un 21,5 % en 2018, bajando un poco en años posteriores, pero subiendo de nuevo en 2023. Este aumento sorprende dado que el gasto en políticas sociales y familiares se ha mantenido estable desde los años 90.

Una posible causa, según Alm et al. (2020), es la baja cobertura de las prestaciones por desempleo, insuficientes especialmente para las familias monoparentales, que representan el 30 % de los hogares con hijas o hijos y tienen las tasas de pobreza más altas. Esto subraya la importancia del empleo como mecanismo de protección social y la necesidad de mejorar el apoyo a familias con un solo ingreso para reducir efectivamente la pobreza infantil.

## 6. Tres políticas alternativas para reducir la pobreza infantil

Desde la Plataforma de Infancia y Save The Children proponemos tres tipos de políticas como alternativa a la pobreza infantil. El objetivo es ofrecer una idea clara de cómo estas propuestas podrían reducir las dificultades en las familias con hijas y/o hijos en España. Para ello, nos basamos en las simulaciones de reformas de políticas ya existentes y en el diseño de nuevas propuestas y medidas desarrolladas por el equipo de investigación WEIPO.

Nuestras tres propuestas, se basan en las simulaciones detalladas en la Tabla 3: una reforma del IRPF para convertir el mínimo por descendientes reembolsable, dos reformas de una política focalizada como es el complemento por hijo del IMV (CAPI) y cuatro simulaciones para proponer la implantación de una prestación universal a la crianza de diferentes cuantías y versiones de tributación. Las dos primeras reformas de política focalizada duplican su cuantía y proponen una distribución distinta por edades, con el objetivo de proteger especialmente a los hijos e hijas de 6 a 17 años. Por su parte, las últimas simulaciones contemplan la implementación de una prestación universal a la crianza, tanto no tributable como tributable (sumándose a la base imponible del IRPF) de 100 y 200 euros mensuales por hijo o hija a cargo. Estas tres vías de actuación se han comparado con el efecto estimado del CAPI previsto para 2025 (asumiendo *full take-up*).

Tabla 3. Política de 2025, política actual y distintas simulaciones de políticas

	Política 2025	Mínimo familiar reembolsable	CAPI 2025	Aumento cuantía y distribución CAPI				Universal			
				X2	X2 Cambio edades	100€ NT	100€ T	200€ NT	200€ T		
Cuantía mensual hijo (€)				0-3 100€	0-3 200€	0-3 100€					
	IMV	IRPF		3-6 70€	3-6 140€	3-6 140€	100€	100€	200€	200€	
				6-18 50€	6-18 100€	6-18 200€					
Umbral máximo acceso (€)	Renta garantizada	No declarantes		300 % Renta garantizada (1 adulto)	300 % Renta garantizada (1 adulto)	300 % Renta garantizada (1 adulto)					

### Propuesta 1: Una reforma del IRPF para convertir el mínimo por descendientes en reembolsable

En España, el impacto del IRPF en la reducción de la pobreza infantil es limitado, principalmente por el diseño del mínimo por descendientes del IRPF, que es la principal vía a través de la cual se presta apoyo a las familias (Cantó et al., 2014; Cantó y Sobas, 2020; Hernández y Picos, 2021; Hernández et al., 2025). Este componente fiscal presenta varias limitaciones: los hogares con ingresos bajos, que a menudo no presentan declaración de la renta, quedan excluidos de estos beneficios fiscales; al no ser deducciones reembolsables, no aumentan la renta disponible de las familias que más lo necesitan; y la cuantía varía según las edades de las hijas o hijos, beneficiando más a los hijos menores de 3 años que pueden ahorrar cerca de 100 euros mensuales por hijo, mientras que para los que tienen hijas e hijos mayores de tres años solo pueden ahorrar cerca de 40 euros mensuales.

Ante la necesidad de crear un sistema fiscal más justo y eficaz como mecanismo de apoyo a las familias con hijos e hijas en España, proponemos transformar este mínimo en una deducción reembolsable para aumentar su progresividad y eficacia redistributiva, reduciendo significativamente la pobreza infantil y las dificultades de las familias con niños y niñas a cargo. Dado que la protección familiar depende más de políticas fiscales que de las transferencias directas, esta reforma permitiría avanzar hacia un sistema más equitativo que beneficie también a las familias con bajos ingresos que actualmente no se benefician del mínimo por descendientes del IRPF.

Esta medida alcanzaría a 5,6 millones de niñas y niños que viven en 3,6 millones de hogares y tendría un coste aproximado de 1,636 millones de euros. En comparación con el CAPI actual, el coste adicional sería de 1.276 millones de euros. En términos de resultados, se estima que la incidencia<sup>5</sup> de la tasa de pobreza infantil disminuiría en torno a un 3,6% y su intensidad<sup>6</sup> en un 7,3%. El mínimo reembolsable reduciría además la intensidad de la pobreza en un 11,4% en familias monoparentales y un 5,1% en las numerosas (véase gráfico 18).

### Propuesta 2. Aumentar la cuantía y reformar el diseño del Complemento de Ayuda Para la Infancia reduciría sustancialmente la pobreza infantil

Proponemos dos medidas: aumentar la cuantía del Complemento de Ayuda a la Infancia (CAPI), y cambiar la distribución de la prestación según la edad de las hijas o hijos a cargo, focalizando una mayor cantidad entre los niños y niñas de 6 y 17 años.

Actualmente, el CAPI funciona con cantidades fijas mensuales según la edad de las niñas, niños y adolescentes a cargo: 115 euros para niñas y niños menores de 3 años, 80,50 euros para niñas y niños entre 3 y 6 años, y 57,50 para niñas, niños y adolescentes entre los 6 y 17 años. Aunque este complemento supone un apoyo relevante para muchas familias, su alcance limitado, llegando solamente a un 28% de los hogares que potencialmente podrían recibirlo y su cuantía reducen de forma significativa su capacidad para reducir la pobreza infantil en España (AIReF<sup>3</sup>, 2025).

5. La incidencia en la tasa de la pobreza infantil se refiere al porcentaje de niñas y niños que viven en hogares con ingresos por debajo del umbral de la pobreza (60% de la mediana de la renta disponible equivalente) según la metodología de medición de la pobreza de la UE. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate)

6. La intensidad de la pobreza se refiere al porcentaje que refleja la brecha media entre los ingresos de las personas pobres y el umbral de pobreza, calculada como el promedio de las diferencias relativas de esos ingresos, según la metodología de Eurostat. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Relative\\_median\\_at-risk-of-poverty\\_gap](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Relative_median_at-risk-of-poverty_gap)

## Escenario actual (con *full take-up*)

Según las simulaciones realizadas para 2025, bajo el supuesto de una cobertura completa del programa (*full-take-up*), el coste total del CAPI sería de 3.473 millones de euros y beneficiaría a 2,5 millones de hogares.

Tal como se muestra en el Gráfico 16, si el CAPI llegara a todas las potenciales familias beneficiarias con su configuración actual, la medida podría reducir la incidencia de la pobreza infantil hasta en un 5,4 % y disminuir su intensidad en un 18,6 %.

## Escenario a) duplicar las cuantías del CAPI

Si se duplicaran las cuantías actuales del CAPI:

La incidencia de la pobreza infantil se reduciría hasta un 10,5 % más, el doble de lo que se consigue con su diseño actual (5,4%) en relación con el Ingreso Mínimo Vital (IMV),

- La intensidad de la pobreza se reduciría en torno a un 22 % adicional.
- El coste ascendería a 6.947 millones de euros. En comparación con el CAPI actual, el coste adicional serían 3.443 millones de euros.
- La medida beneficiaría a 4 millones de niñas, niños y adolescentes que viven en 2,5 millones de hogares.

## Escenario b) cambio de aumento cuantía y distribución de tramos de edad

La propuesta contempla:

- 100 € mensuales para niñas y niños de 0 a 3 años
- 200 euros a los de 6 a 17 años

Con este diseño, se lograría:

- Una reducción de la incidencia de la pobreza infantil en un 22 %.
- Una disminución de la intensidad de la pobreza en un 36 %, lo que demuestra el alto potencial redistributivo y protector de esta medida en el contexto español.
- El coste de esta medida sería de 9.769 millones de euros. En comparación con el coste actual del CAPI, el coste adicional supondría 6.249 millones de euros.
- Aumentar las cuantías del CAPI con una nueva distribución por edades lograría además reducir en un 54,6% la intensidad de la pobreza en familias monoparentales y un 49,0% en familias numerosas.

## Propuesta 3. Diseñar nuevas prestaciones universales

Proponemos un total de cuatro implementaciones de una prestación universal a la crianza. Según las simulaciones realizadas, esta prestación reduciría la pobreza infantil casi tanto como una ayuda focalizada, pero con un impacto mucho mayor tanto en la reducción de la incidencia como, especialmente, en la intensidad de la pobreza.

Los cuatro modelos de prestaciones universales a la crianza que se han considerado han sido:

- Una prestación tributable de 100 euros.
- Una prestación no tributable de 100 euros
- Una prestación tributable de 200 euros
- Una prestación no tributable de 200 euros.

A continuación, detallamos las cuatro propuestas:

- Prestación universal tributable de 100 euros.
  - La incidencia se reduciría un 6,2 %
  - La intensidad se reduciría un 13,2 %
  - El coste alcanzaría los 9.654 millones de euros.
  - El coste adicional en relación con el actual CAPI es de 3.764 millones de euros.
  - La prestación beneficiaría a 8 millones de niñas, niños y adolescentes que viven en 5 millones de hogares.
- Prestación universal no tributable de 100 euros.
  - La incidencia se reduciría un 8,5 %
  - La intensidad disminuiría un 15 %
  - El coste alcanzaría los 9.654 millones de euros.
  - El coste adicional en comparación con el actual CAPI asciende a 6.040 millones de euros.
  - La prestación beneficiaría a 8 millones de niñas, niños y adolescentes que viven en 5 millones de hogares.

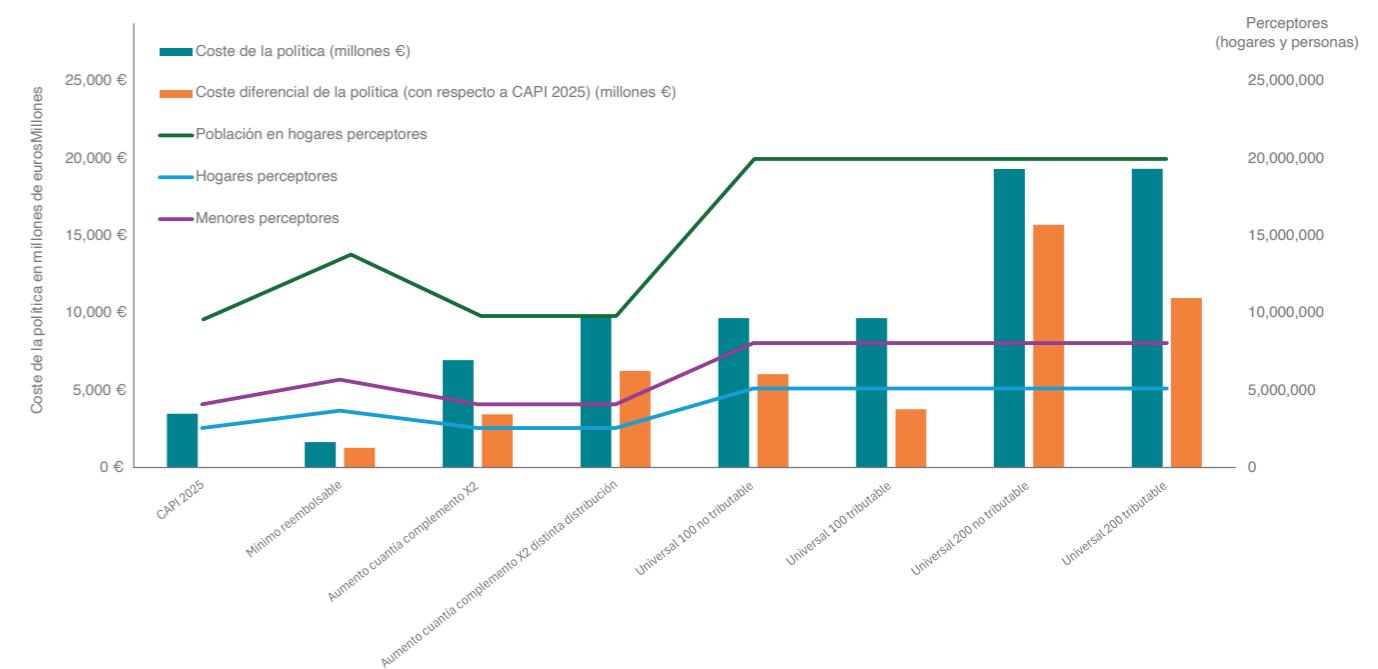


- Prestación universal tributable de 200 euros
  - La incidencia de la pobreza infantil se reduciría en un 21,5 %.
  - La intensidad de la pobreza disminuiría en un 45 %.
  - El coste total de esta política sería 19.308 millones de euros. En relación con el actual CAPI, el coste adicional de esta prestación universal sería de aproximadamente 10.957 millones de euros si es tributable.
  - Esta ayuda llegaría a 8 millones de niñas, niños y adolescentes en 5 millones de hogares.
- Prestación universal no tributable de 200 euros
  - La incidencia se reduciría un 27,4 %
  - La intensidad se reduciría un 47,5 %
  - El coste sería de 19.308 millones y en relación con el actual coste del CAPI supondría un coste adicional de 15.694 millones de euros en el caso de que fuera tributable.
  - La prestación beneficiaría a 8 millones de niñas, niños y adolescentes que viven en 5 millones de hogares.

Esta última opción es la más potente para reducir la intensidad y la incidencia de la pobreza infantil, si bien es la política más costosa para las arcas públicas.

Además, cabe señalar que dentro del conjunto de políticas analizadas, las prestaciones universales son las que logran los mayores avances en la reducción de la intensidad de la pobreza infantil entre las familias monoparentales: alcanza disminuciones del 66,9% (prestación universal tributable de 200 euros) y del 27,4% (con prestación universal tributable de 100 euros), y del 67,1 % en familias monoparentales (con prestación universal no tributable de 200 euros) y del 27,6% % (con prestación universal no tributable de 100 euros).

**Gráfico 15. Perceptores (número de hogares y personas) y gasto anual potencial en cada política (millones de euros), 2025**

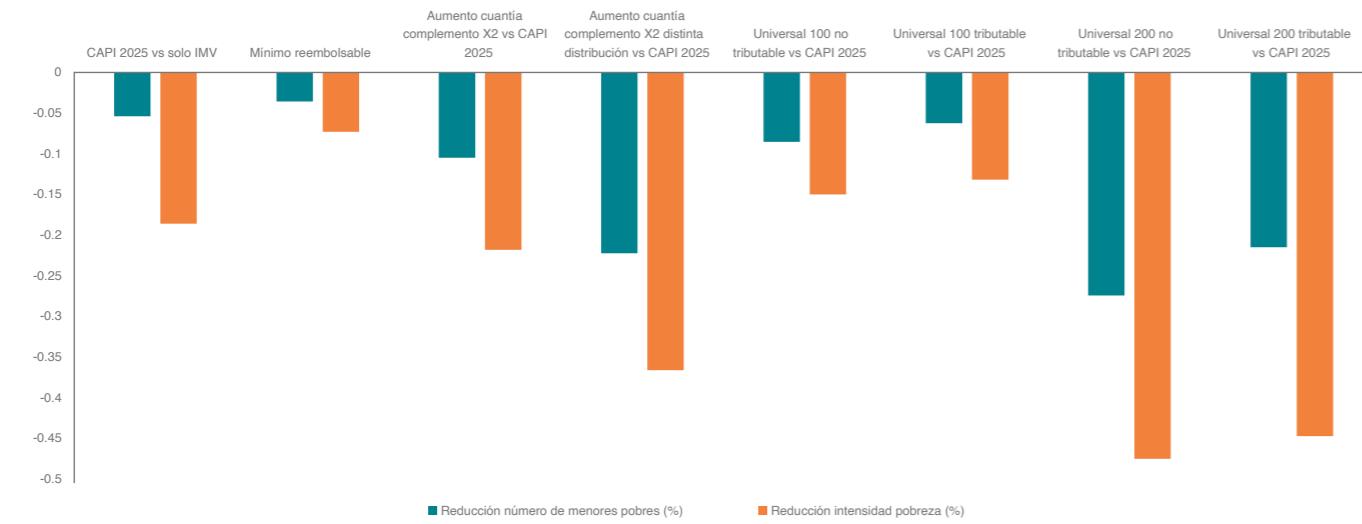


	CAPI 2025	Mínimo reembolsable	Aumento cuantía complemento X2	Aumento cuantía complemento X2 distinta distribución	Universal 100 no tributable	Universal 100 tributable	Universal 200 no tributable	Universal 200 tributable
<b>Coste de la política (millones €)</b>	3.473.693,179	1.636.000.000	6.947.260.734	9.769.963.973	9.654.396.588	9.654.396.588	19.308.793.176	19.308.793.176
<b>Coste diferencial de la política (con respecto a CAPI 2025) (millones €)</b>	0	1.276.810.000	3.443.700.000	6.249.320.000	6.040.440.000	3.764.370.000	15.694.830.000	10.957.110.000
<b>Población en hogares perceptores</b>	9.808.813	13.908.485,0	9.808.813	9.808.813	19.752.441	19.752.441	19.752.441	19.752.441
<b>Hogares perceptores</b>	2.552.740	3.673.008,0	2.552.740	2.552.740	5.109.395	5.109.395	5.109.395	5.109.395
<b>Menores perceptores</b>	4.085.115	5.681.636,0	4.085.115	4.085.115	8.045.330	8.045.330	8.045.330	8.045.330

Fuente: Elaboración del equipo de investigación WEIPO a partir de EUROMOD I 4.0+



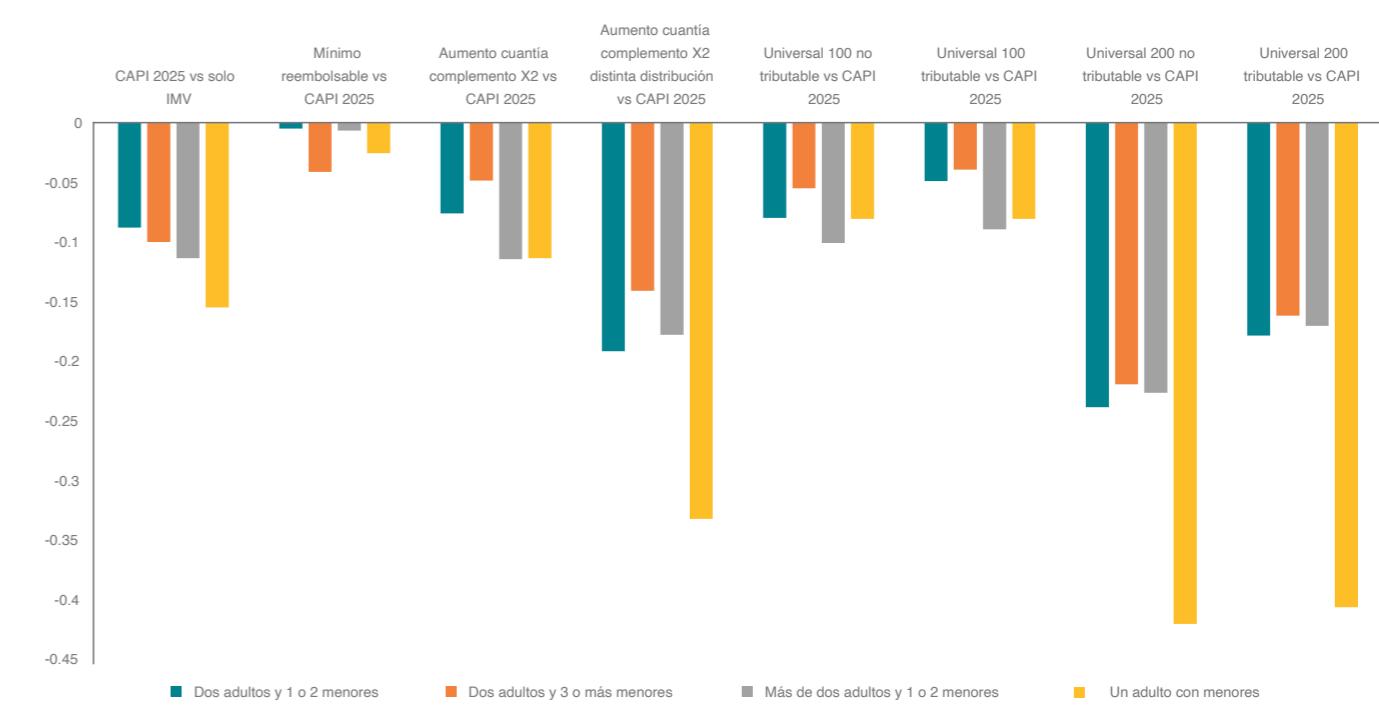
**Gráfico 16. Reducción de número de menores bajo el umbral de la pobreza y grado de intensidad de la pobreza infantil después de cada política (en %)**



	CAPI 2025 vs solo IMV	Mínimo reembolsable	Aumento cuantía complemento X2 vs CAPI 2025	Aumento cuantía complemento X2 distinta distribución vs CAPI 2025	Universal 100 no tributable vs CAPI 2025	Universal 100 tributable vs CAPI 2025	Universal 200 no tributable vs CAPI 2025	Universal 200 tributable vs CAPI 2025
Reducción número de menores pobres (%)	-5,4%	-3,6%	-10,5%	-22,2%	-8,5%	-6,2%	-27,4%	-21,5%
Reducción intensidad pobreza (%)	-18,6%	-7,3%	-21,8%	-36,6%	-15,0%	-13,2%	-47,5%	-44,7%

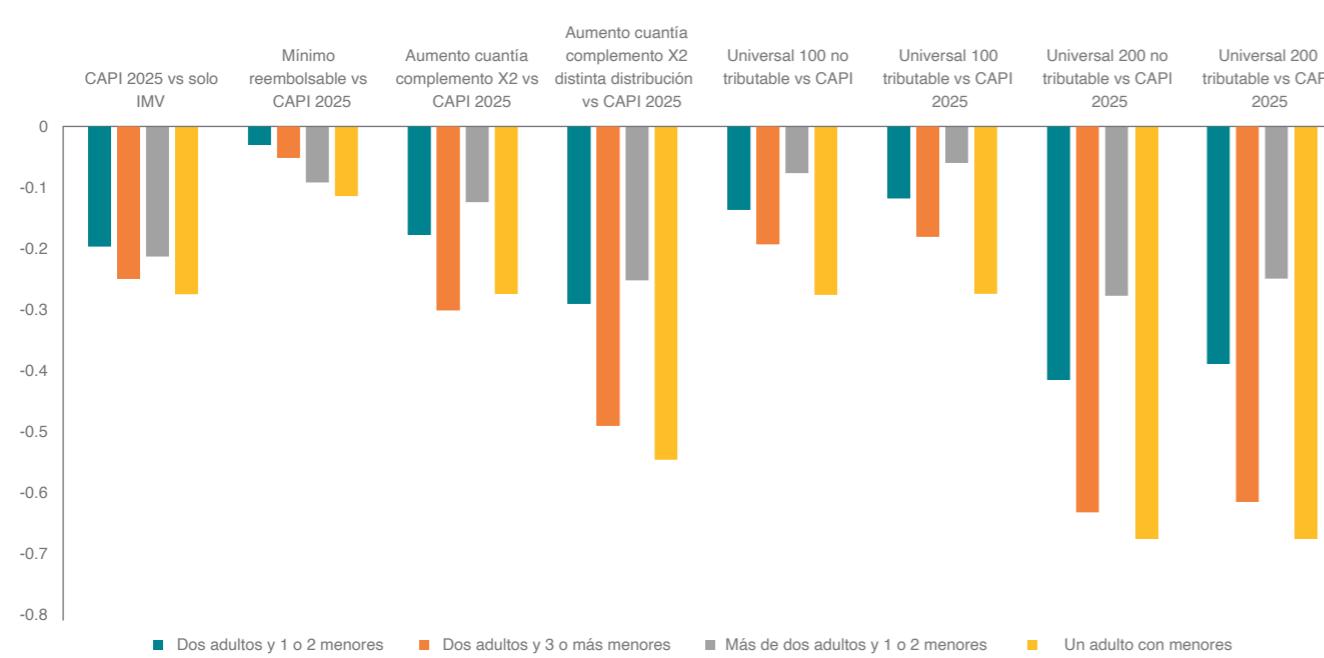
Fuente: Elaboración del equipo de investigación WEIPO a partir de EUROMOD I 4.0+

**Gráfico 17. Reducción del número de menores bajo el umbral de la pobreza después de cada política, por tipos de hogar (en %)**



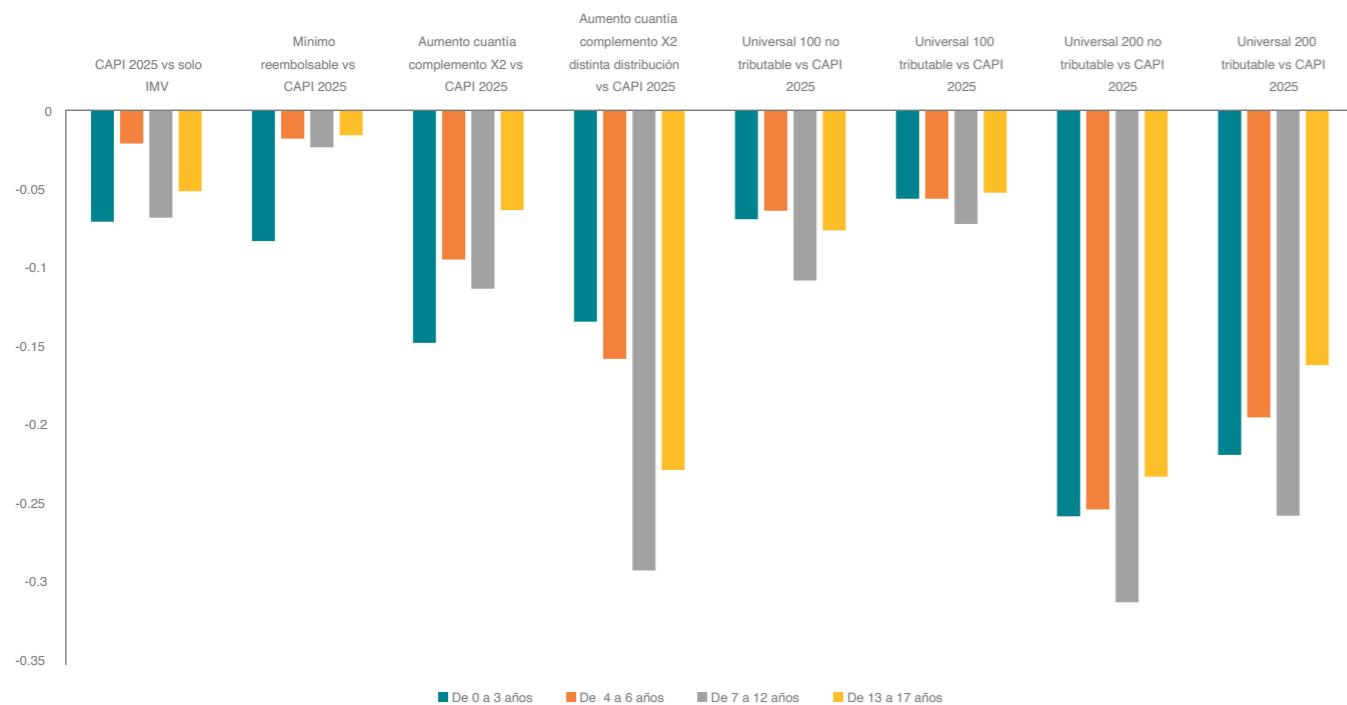
Fuente: Elaboración propia a partir de EUROMOD I 4.0+

**Gráfico 18. Reducción de la intensidad de la pobreza después de cada política, por tipos de hogar (en %)**



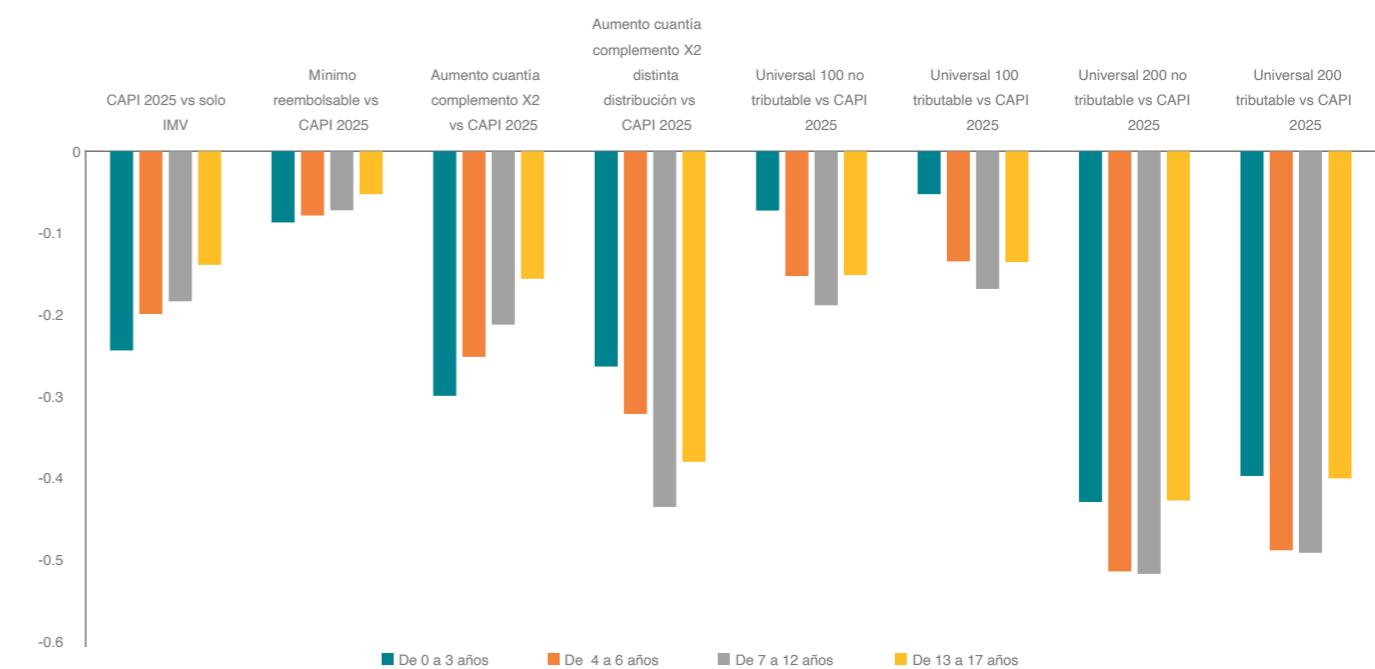
Fuente: Elaboración propia a partir de EUROMOD I 4.0+

**Gráfico 19. Reducción del número de menores bajo el umbral de la pobreza después de cada política, por edad (en %)**



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROMOD I 4.0+

**Gráfico 20. Reducción de la intensidad de la pobreza después de cada política, por edad (en %)**



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROMOD I 4.0+



## 7. Conclusiones

Apesar de los últimos años de bonanza económica, presentando cifras récord de afiliación en la Seguridad Social, y liderando el crecimiento económico en la Unión Europea, España sigue presentando una de las tasas más elevadas de pobreza infantil de la UE, con aproximadamente un 30% de los niños y niñas en riesgo, frente a un 20% de la población general.

Esta brecha es una de las consecuencias de que las familias con hijos e hijas enfrentan, cada vez más, mayores dificultades para cubrir gastos básicos de la vivienda, suministros o alimentos. Otra de las causas y que se suma a esta situación, es la falta de apoyo presupuestario público a la protección social de las familias, donde no se presenta la misma tendencia que las del resto de países europeos: mientras que el gasto de políticas familiares medio de la UE es de un 2,4% del PIB, en España es de un 1,5% del PIB. Además, el alcance de las mencionadas políticas es limitado, donde por ejemplo, las actuales prestaciones focalizadas, tanto las estatales como las autonómicas, tienen serias dificultades para llegar a los hogares que más la necesitan, están fragmentadas y tienen una escasa cuantía.

La estructura de las medidas de apoyo a las familias se basa fundamentalmente en prestaciones focalizadas (como el CAPI) y en desgravaciones fiscales no reembolsables, como el mínimo descendientes del IRPF, que benefician sobre todo a hogares de renta media y alta, excluyendo a los

más vulnerables. Sin embargo, la evidencia demuestra que la combinación de prestaciones universales y focalizadas es la más eficaz para reducir la pobreza infantil. Actualmente, 19 países de la UE ya cuentan con ayudas universales a la crianza, mientras que España carece de ellas y mantiene un nivel de financiación muy por debajo del estándar europeo.

Esta insuficiencia no solo limita la eficacia del sistema para combatir una de las tasas de pobreza infantil más elevadas de Europa, sino que perpetúa desigualdades que tienen consecuencias profundas y duraderas (peores resultados de salud, mayor abandono escolar, menor cualificación futura, salarios más bajos y, en consecuencia, una economía más debilitada). Por lo que resulta imprescindible explorar alternativas y asumir un compromiso político real que permita revertir estas brechas y garantizar igualdad de oportunidades.

En este informe se han explorado tres vías de actuación, comparándolas con el efecto estimado del CAPI previsto para 2025, cuyo impacto (asumiendo full take-up) reduciría la pobreza infantil un 5,4% y supondría un coste anual estimado de 3.473 millones de euros.

En primer lugar, se propone reformar el IRPF para que el mínimo por descendientes sea reembolsable, donde se observa que con esta medida se lograría reducir la pobreza infantil en torno a un 3,6% adicional, alcanzando un coste neto anual para las arcas públicas de 1.276 millones de euros.

En segundo lugar, se propone una modificación del CAPI, ya sea duplicando su cuantía a partir del formato actual o incrementando la cuantía y ajustándola por edades y aumentando el complemento para niños y niñas de 6 a 17 años, cuyos efectos esperados sería la reducción de un 10,5% y de un 22,2% de la pobreza infantil, respectivamente. Estimamos que el coste de la primera medida alcanzaría los 3.443 millones de

euros anuales, mientras que la ampliación del complemento por edades aumentaría su coste hasta los 6.249 millones de euros anuales.

En tercer y último lugar, se han analizado cuatro escenarios de implantación de una prestación universal a la crianza, con cantidades de 100 o 200 euros mensuales por hijo o hija, tanto en versiones tributables como no tributables. Para la prestación de 100 euros, se observa una estimación de una reducción de la pobreza infantil en un 8,5% y un coste de 6.040 millones de euros en su versión no tributable y en un 6,2% y de un coste de 3.765 millones de euros cuando es no tributable. Mientras, para la de 200 euros los efectos de la reducción de la población infantil ascienden hasta un 27,4% y un 21,5%, y con un coste de 15.694 millones de euros y de 10.957 millones de euros, respectivamente, en sus versiones no tributable y tributable.

En vista de los resultados, lo que se desprende con claridad es la urgencia de actuar. Si bien cada uno de los escenarios analizados presenta fortalezas y limitaciones, el ejercicio demuestra que existen alternativas capaces de reducir la pobreza infantil. Pero, sobre todo, debe entenderse que el coste de estas medidas es una inversión, no un gasto. Mientras que se estima que la pobreza infantil en España nos cuesta 63.000 millones de euros (en torno al 5% del PIB), invertir en infancia genera retornos sociales y económicos, mientras que no actuar tiene un coste mucho mayor, perpetuando desigualdades y pérdida de oportunidades.

La pobreza infantil es el resultado de decisiones políticas que determinan el grado de apoyo que un país ofrece a sus familias y a su infancia. Necesitamos, más que una fórmula perfecta, voluntad política y compromiso para transformar la realidad de millones de niños y niñas.



## 8. Bibliografía

- Alm, S., Nelson, K. y Nieuwenhuis, R. The Diminishing Power of One? Welfare State Retrenchment and Rising Poverty of Single-Adult Households in Sweden 1988–2011, *European Sociological Review*, Volume 36, Issue 2, April 2020, Pages 198–217.
- Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil (2023) *El coste de la pobreza infantil en España*, Fundación La Caixa.
- Ayala, L., Cantó, O., Martínez, R., Navarro, C. y Romaguera, M. (2020) *Educación*, Informe Observatorio Social La Caixa, Barcelona.
- Cantó, O., Ayala, L., Adiego, M., Levy, H. y Paniagua, M.M. (2014), Going regional: the effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain, in Dekkers, G., M. Keegan y C. O'Donoghue, (eds.), *New pathways in microsimulation*, Surrey, Ashgate: 183-202.
- Cantó, O. y Sobas, A. (2020) *Los efectos redistributivos de las políticas familiares*, Observatorio Social La Caixa, Barcelona.
- Gauthier, A. (2007) The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature, *Population Research and Policy Review*, 2007, vol.26, issue 3, 323-346.
- González, L. (2013) “The Effect of a Universal Child Benefit on Conceptions, Abortions, and Early Maternal Labor Supply.” *American Economic Journal: Economic Policy*, 5 (3): 160-88.
- Hernández, A. y Picos, F. (2021) Income support to families with children in Spain, *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms* No 10/2021.
- Hernández, A., Cantó, O. y Picos, F. (2025) Two decades of child-contingent policies and redistribution in Spain, *Journal of Economic Inequality*, 15th April 2025.
- Joyce, R. and Sibeta, L. (2013), An assessment of Labour’s record on income inequality and poverty, *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 29, Issue 1, SPRING 2013, Pages 178–202.
- Libro Blanco (2022), *Libro blanco sobre la Reforma Tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Paniagua, M. y Ayala, L. (2019) Impact of In-Work Benefits on Female Labor Supply and Income Distribution in Spain, *Review of the Economics of the Household*, vol.17(3), 2019, 1025-1048.
- Magda, I., A. Kiełczewska y N. Brandt (2018), The “family 500+” child allowance and female labour supply in Poland, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1481, OECD Publishing, Paris.
- Flores Martos, R. (coord.) (2025). *IX Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA, 710 p.
- Save The Children. (2024). *El coste de la crianza en 2024. El impacto de la inflación acumulada en las familias con niñas, niños y adolescentes*.
- Topińska, I. (2017). *ESPN Thematic Report on Progress in the implementation of the 2013 EU Recommendation on “Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage” – Poland*.



Financia

