

*José Antonio Noguera*

## **Pobreza infantil y presupuestos: una auténtica prioridad**

*Agenda Pública / El País, 24 de enero de 2019.*

Sumergidos como estamos en un sinfín de debates tremendistas sobre los enormes desafíos socio-económicos a los que nos enfrentamos, a menudo se nos pasan por alto necesidades que, no por poco novedosas, dejan de tener capital importancia. La protección adecuada de la infancia y la adolescencia es un claro ejemplo. Somos muchos los que nos hemos cansado de repetir en diversas publicaciones e intervenciones públicas, así como en las redes sociales, que **las políticas destinadas a infancia y familia son las grandes olvidadas de nuestro Estado de Bienestar**; y que ello resulta **no sólo poco equitativo, sino también sumamente ineficiente**.

En este sentido, no cabe sino saludar con entusiasmo la creación, por parte del Gobierno, de un [Alto Comisionado](#) dedicado a la lucha contra la pobreza infantil, que en el poco tiempo que lleva operativo ha alcanzado logros como el compromiso presupuestario de **duplicar las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social** o, más en general, el de **situar las políticas de protección a la infancia en un lugar discursivo central de la agenda pública gubernamental**, cuando hasta la fecha estas políticas sólo habían cobrado cierta importancia en la actuación de alguna Administración local como la de Barcelona.

En esta línea, cabe valorar también la reciente publicación, por vez primera, de un Informe de Impacto en la Infancia, la Adolescencia y la Familia del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, realizado a partir de la colaboración de los ministerios de Hacienda y de Sanidad, y disponible para descarga [aquí](#). Aparte de pasar revista a los principales riesgos relacionados con la infancia y la adolescencia en nuestro país (en ámbitos como el bienestar material, la inclusión social, la seguridad ciudadana, las nuevas tecnologías, la salud, los hábitos alimentarios o la educación), el informe pone de relieve **la importancia de la ‘trazabilidad’ de la inversión pública en infancia**, esto es, la necesidad de poder identificar y cuantificar aquellas partidas que tienen un impacto económico y social sobre este colectivo, que constituye el 17,9% de la población (8,3 millones de personas). Sólo así será posible, también, diseñar criterios claros y operativos de evaluación de las políticas que les afectan.

De todos los problemas que afectan a nuestros menores, el de la pobreza es sin duda uno de los más sangrantes, si no el mayor por su volumen y consecuencias a corto y largo plazo. Según la última Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), **el 32% de los menores de 18 años viven en hogares en riesgo de pobreza o exclusión social; la tasa de pobreza infantil (porcentaje de menores de 18 años que viven en hogares pobres) asciende al 28,3%** (frente a un 20,1% para la población de 18 o más años), y **la de pobreza infantil severa a un 15,5%; más de dos millones de menores se encuentran en situación de pobreza**. Estas cifras sitúan a España como **una auténtica anomalía en el contexto de la Unión Europea en uno de los indicadores que mejor capturan la equidad social**.

En numerosas ocasiones durante los últimos años, se han presentado iniciativas parlamentarias destinadas a hacer a frente a esta situación, pero nunca han sido aprobadas por los gobiernos de turno. Las actuales **prestaciones por hijo a cargo** de la Seguridad Social destinan unos 300 millones de euros anuales a sufragar asignaciones de unos 25 euros al mes por hijos menores de 18 años en familias de bajos ingresos; tanto esa cuantía como los umbrales de renta que dan derecho a percibir las se

encuentran prácticamente congelados desde hace años. **La propuesta presupuestaria de duplicar la cuantía es un pequeño gran paso en la buena dirección, que debería suscitar amplio consenso parlamentario en cualquier país civilizado.**

De hecho, hay dos modos (posiblemente complementarios, pero entre los que existe cierta tensión) de mejorar estas prestaciones: o bien aumentando su cuantía, o bien ampliando su cobertura poblacional. Aumentar la cuantía sin ampliar cobertura es lo que hace la propuesta presupuestaria actualmente presentada en el Congreso de los Diputados. Ampliar la cobertura con la actual cuantía no tendría mucho sentido, pues con cifras tan bajas resulta imperioso focalizar recursos en las familias con hijos que menos ingresos tienen. Por este motivo, la mayoría de las propuestas parlamentarias y sociales que están hoy encima de la mesa combina ambas mejoras a un tiempo.

¿Por qué no simplemente universalizar la prestación a la infancia con una cuantía digna? Cierto es que ello supondría ponernos al nivel de muchos países europeos que disponen de prestaciones universales para los menores a cargo, pero cabe tener en cuenta, al menos a corto plazo, el coste de dicha medida. **Universalizar una prestación de 100 euros mensuales por menor, como a veces se ha propuesto, costaría en España unos 9.600 millones de euros**, que comparados con los poco más de 1.000 millones que gastamos hoy en día en prestaciones por hijos a cargo y por maternidad supondrían un incremento muy importante.

Si la prioridad son los más desfavorecidos, **un paso intermedio debería ser cubrir a todos los menores que viven en hogares con ingresos bajo el umbral de la pobreza monetaria.** A ello se dirijan, por ejemplo, iniciativas como la [Proposición de Ley sobre Prestaciones por Hijo a Cargo](#) que presentó el grupo de Unidos Podemos en el año 2017, o las propuestas de Ingreso Mínimo Vital o Renta Garantizada que llevaban en sus programas electorales el PSOE y Podemos durante las elecciones del 2015 y 2016. **Se necesitarían unos 2.400 millones adicionales a los 300 que actualmente se gastan** en prestaciones por menores a cargo (dejando aparte las prestaciones por maternidad) para conseguir este objetivo con una cuantía de 100 euros mensuales. Nótese que, aunque su situación mejorase, aún no se habría sacado a todos esos hogares con menores de la pobreza monetaria, porque en muchos casos la renta disponible del hogar continuaría estando bajo el umbral de la pobreza.

Una medida modesta pero factible, sin aumentar la cobertura teórica de la actual prestación (sino sólo su cuantía) sería la de **extenderla a todos los hogares con menores que ya tienen derecho a ella con los actuales umbrales de renta establecidos en la ley.** Esto no requeriría reformas legales, sino sólo una actuación administrativa de detección y abono automático de las prestaciones a las que se tiene derecho (como ya se hace, por ejemplo, en Navarra con los complementos a las pensiones): es lo que técnicamente se denomina **eliminación del ‘non take-up’, es decir, del porcentaje de beneficiarios potenciales que cumplen con los requisitos para recibir una prestación pero no la solicitan.** En el caso que nos ocupa, un sencillo cálculo a partir de la ECV permite comprobar que si bien casi 1,39 millones de menores causan prestación (según los últimos datos de la Seguridad Social para finales de 2017), deberían causarla 1,55 millones, de forma que el *non take-up* es de aproximadamente un 10,26%, un porcentaje relativamente bajo. Aun así, recordemos que son 2,27 millones de menores los que viven en hogares pobres.

**Otra vía para lograr un aumento de la cobertura sería la integración de dichas prestaciones con la fiscalidad.** Pensemos que en el IRPF existen muchas reducciones y deducciones que se aplican a todos los contribuyentes con hijos o a la mayoría de ellos,

empezando por el mínimo vital por descendientes. Si se unificase una prestación por hijos mejorada con todos estos beneficios fiscales e, idealmente, con todos los complementos por hijos que se incluyen en el cálculo de cuantías de otras prestaciones (como subsidios por desempleo o rentas mínimas de inserción), quizá se podría crear el germen de una prestación universal por hijos con un gasto adicional moderado. Una estimación apresurada a partir de la muestra del IRPF del Instituto de Estudios Fiscales, y sin contar con País Vasco y Navarra, nos diría que **el coste de los beneficios fiscales relacionados con hijos a cargo y los costes de cuidarlos (esto es, lo que dejan de pagar los contribuyentes por tener hijos a cargo) deben rondar los 5.000 millones.** Si se destinase ese dinero a una prestación de 100 euros por hijo al mes, podríamos cubrir a 4,16 millones de menores (aunque habría que precisar que en el mínimo por descendientes y otras deducciones actuales entran muchos hijos a cargo mayores de edad cuyos padres saldrían perdiendo). Si en vez de 100 euros fuesen 50, como la prestación actualmente propuesta en los Presupuestos, se cubriría ya prácticamente a todos los menores y tendríamos una prestación universal.

Convertir el mínimo por descendientes del IRPF en prestación por hijos a cargo tendría un efecto relativamente modesto sobre la renta disponible de los contribuyentes, pero visibilizaría ese gasto como prestación (ahora está *oculto* en el impuesto) y legitimaría políticamente su extensión a todas las familias con bajos ingresos y/o que no declaran por IRPF. No cabe descartar, asimismo, que señalarlo como prestación directa ligada a los menores de edad tuviese efectos en la conducta de muchos padres a la hora de destinar dinero en mayor proporción a finalidades relacionadas con el bienestar de sus hijos.

Además, y no menos importante, **el efecto de dicha medida sería netamente progresivo, pues en la actualidad, al plantearse el mínimo por descendientes como una reducción en la base del impuesto, beneficia más a los contribuyentes cuanto mayor es su renta.** Por poner un ejemplo, un contribuyente con una renta de 15.000 euros, que se sitúa en la decila 5 y no tendría derecho a prestación por hijos de la Seguridad Social, dejaría de pagar por un hijo un total de unos 131,52 euros al año (10,96 euros al mes) al aplicársele un tipo efectivo medio del 5,48%. Sin embargo, un contribuyente con una renta de 75.000 euros, que se sitúa en la decila 10, y paga un tipo efectivo medio del 23,2%, dejaría de pagar por ese mismo hijo 556,8 euros al año (46,4 euros al mes); esto es, más del cuádruple que el primero y casi el doble de la actual prestación de la Seguridad Social para hogares con rentas menores a 11.000 euros. De esta forma, si representásemos en un gráfico la cuantía por hijo a la que tiene derecho un hogar según su nivel de renta bruta, la forma de la curva sería la de una U: más alta para los más pobres y para los más ricos.

**Corregir los problemas de diseño e insuficiencias de nuestra política de protección a la infancia debiera ser una prioridad de la Administración y una demanda de la ciudadanía;** diría que más que otras que habitualmente acaparan la atención mediática. ¿Quizá una rebaja de la edad del sufragio activo a los 16 o incluso los 14 años ayudaría? Dejémoslo para otra ocasión.

---

[José Antonio Noguera](#)

Profesor Titular de Sociología en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) y director del grupo de investigación GSADI (Grupo de Sociología Analítica y Diseño Institucional)

Sus actuales áreas de trabajo son la política social (en especial la renta básica universal), la sociología fiscal...