

“ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2012 DESDE UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA”



M^a Teresa López López
Mónica Gómez de la Torre del Arco

Centro de Investigación y Estudios de Familia
(Fundación Acción Familiar)
Cátedra de Políticas de Familia UCM-AFA

© **Documentos de Trabajo – Fundación Acción Familiar**

Glorieta de Quevedo, 7 – 6º Dcha.
28015 Madrid (España)

ISSN: 1989-2527

Reservados todos los derechos.

Queda prohibido, salvo excepción prevista en la Ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin el permiso previo por escrito de la Fundación Acción Familiar. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y ss. Del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos vela por el respeto de los citados derechos.

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2012
DESDE UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA**

**M^a Teresa López López
Mónica Gómez de la Torre del Arco**

Mayo 2012

1. INTRODUCCION.

En los debates parlamentarios sobre los Presupuestos Generales del Estado (PGE) es muy frecuente utilizar como elemento determinante para valorar su contenido, la cuantía del denominado "gasto social". Así cuando éste aumenta, o representa un porcentaje elevado del gasto total, el presupuesto se prejuzga como bueno. Por el contrario, cuando disminuye o no alcanza un determinado porcentaje del total del gasto realizado, la valoración es siempre negativa.

¿Es siempre verdad que un aumento del gasto público al que ponemos el apellido de "social", aunque no podamos identificar claramente cuales son sus objetivos ni las necesidades que atiende, es bueno en si mismo?. Evidentemente no. Como tampoco es siempre necesariamente negativa una reducción, sobre todo si responde a un cambio en las necesidades sociales que debe atender el sector público

Para valorar el contenido de los PGE, siendo relevante la cuantía más o menos elevada del gasto público "social", lo es incluso más su composición y estructura y sobre todo el nivel de protección que proporciona, o lo que es lo mismo, el grado en que atiende las necesidades reales de los ciudadanos.

Es obvio que el Sector Público, en su responsabilidad de cubrir necesidades sociales que el mercado no puede atender o no lo hace correctamente, se ve obligado a actuar bajo el paraguas de la restricción presupuestaria.

Una buena defensa del estado de bienestar exige atender las necesidades actuales, pero también las futuras. Si esto no se tiene en cuenta, y no se asegura su viabilidad económica, estaremos contribuyendo a su desaparición por agotamiento de los recursos, siempre limitados.

Este es el marco –actual y futuro- en el que deben trabajar todas las políticas públicas, incluso las sociales. Pero también el equilibrio presupuestario debe hacerse compatible con la atención y cobertura de las necesidades básicas de los ciudadanos, y especialmente de las familias, como principal unidad de convivencia.

Pero son muchas las necesidades sociales –individuales y familiares-, especialmente en la actual coyuntura, y el sector público debe priorizar. Las restricciones presupuestarias obligan a limitar sus actuaciones, pero es necesario que al menos se reconozca la existencia de dichas necesidades, y así se estará ya dando el primer paso para su solución. El silencio o su ausencia, quizá pueda interpretarse como un signo del escaso interés político por ellas.

El objetivo de este trabajo es valorar en que medida el Proyecto de Ley de PGE para 2012 da un tratamiento adecuado a las políticas sociales, interpretadas éstas desde una perspectiva de familia. No se trata pues de hacer una descripción exhaustiva del contenido de estos presupuestos, la información que acompaña al proyecto es muy rica en contenido y permite, tras la lectura de miles de páginas, conocer que actuaciones se llevarán a cabo en 2012. Pero en muchos casos no se explicitan bien los objetivos perseguidos ni las necesidades que se desean atender, haciendo referencia sólo a los instrumentos, y son muchas las dificultades encontradas para valorar este tipo de actuaciones desde una perspectiva de familia.

Existe también dificultad para encontrar indicadores de seguimiento de las acciones propuestas, siendo en la mayoría de los casos, de pura gestión –número de reuniones que se esperan realizar, o de encuentros, por ejemplo-. Y hay casi una ausencia total de indicadores de evaluación de resultados.

Con estas limitaciones, y para analizar los PGE desde una perspectiva de familia, trataremos de identificar los objetivos que se asignan a los diferentes programas presupuestarios de carácter social, para comprobar en que medida la familia, entendida como unidad económica y de derechos, queda reflejada en ellos y si los créditos asignados a los programas que recogen gasto social, son los adecuados a las necesidades que pretenden atender, incluso si éstos existen, son reales y están claramente definidos.

En definitiva, una valoración de los PGE desde la perspectiva de familia, debería ir mucho más allá de la valoración numéricas en cuanto a disminución o aumento de determinadas partidas presupuestarias, y eso es lo que se intenta llevar a cabo en estas páginas.

El análisis de los PGE desde una perspectiva de familia, resulta cada vez más necesario, ya que, ésta juega un papel clave e indispensable para la estabilidad y cohesión social, especialmente en épocas de crisis.

La familia atiende las principales necesidades de sus miembros e incluso lleva a cabo un importante papel de redistribución personal de renta entre personas y familias, al ayudar también al Estado a atender a otras que, por sus circunstancias, no pueden hacerlo.

Es ella la que aporta el mayor volumen de recursos públicos en forma de impuestos, especialmente impuestos indirectos derivados del consumo (IVA); y del IRPF en el que más de la mitad de los contribuyentes están casados; también aportan más tasas, contribuciones especiales y más precios públicos¹. Sus mayores aportaciones a los presupuestos públicos hacen posible el desarrollo de muchos de los programas sociales que tanto se reclaman a los responsables políticos.

Es posible que sin ella el gasto social fuese menor, pero también sería todavía mucho menor el presupuesto de ingresos del Sector Público.

2. DELIMITACIÓN EN LOS PGE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES. REFERENCIAS METODOLÓGICAS Y PROGRAMAS DE GASTO SELECCIONADOS.

La discusión de los PGE que se realiza en el Parlamento, se lleva a cabo utilizando la clasificación orgánica, es decir atendiendo a los agentes gestores, lo que no permite conocer en su auténtica dimensión, los objetivos y necesidades que pretende atender el sector público. La clasificación orgánica sólo permite conocer a los sujetos (¿responsables?) del gasto. Por ello en este trabajo, para valorar la dimensión de las políticas sociales desde una perspectiva de familia, se opta por utilizar la clasificación por programas. Esta clasificación es la que más información

¹ Para comprobar los datos que avalan esta afirmación puede consultarse, entre otros: López López, M^a T. (dir) (2012) *Análisis del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas desde una perspectiva de Familia. Propuestas para un debate sobre su reforma.* Colección Acción familiar. Ed. Cinca. Madrid.

proporciona y permite identificar la finalidad a la que se destinan los recursos públicos, así como los objetivos a ellos asignados.

Un programa presupuestario, tal como se define en el artículo el artículo 35 de la Ley General Presupuestaria, es *cada una de las asignaciones individualizadas de gasto que figuran en los Presupuestos puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados*. O lo que es lo mismo, un programa determina la cuantía de gasto necesaria para el desarrollo de cada actividad pública en función de los objetivos que se desean alcanzar. Estos programas pueden ser de dos tipos:

1. *Finalistas*. Son aquellos a los que se les pueden asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables.
2. *Instrumentales y de gestión*. Tienen como finalidad la administración de recursos para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación; la realización de una actividad para la que no se pueden establecer objetivos cuantificables; o bien el apoyo a un programa finalista.

Los programas de gasto se estructuran en los PGE para 2012 en 5 áreas, que a su vez están formadas por grupos de programas y estos a su vez se agrupan en políticas de gasto conforme a la estructura de la tabla 1.

TABLA 1 PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2012 POLÍTICAS DE GASTO	
ÁREA 1. Servicios públicos básicos	Justicia Defensa Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias Política exterior
ÁREA 2. Actuaciones de protección y promoción social	Pensiones Otras prestaciones económicas Servicios sociales y promoción social Fomento del empleo Desempleo Acceso a vivienda y fomento de la edificación Gestión y administración de la Seguridad Social
ÁREA 3. Producción de bienes públicos de carácter preferente	Sanidad Educación Cultura
ÁREA 4. Actuaciones de carácter económico	Agricultura, Pesca y Alimentación Industria y Energía Comercio, Turismo y PYMES Subvenciones al transporte Infraestructuras Investigación, desarrollo e innovación civil Investigación, desarrollo e innovación militar Otras actuaciones de carácter económico
ÁREA 9. Actuaciones de carácter general	Alta dirección Servicios de carácter general Administración financiera y tributaria Transferencias a otras administraciones públicas Deuda pública

Para nuestro análisis hemos considerado, como recoge la documentación que acompaña a los PGE, que el gasto social se concentra básicamente en las políticas recogidas en el área 2 y 3, dejando por tanto fuera de estudio las áreas 1, 4 y 9. Dichas áreas de gasto agrupan 11 Políticas de gasto, que se analizan en las secciones siguientes, y que a su vez integran numerosos programas presupuestarios.

En la sección tercera de este trabajo se lleva a cabo una descripción de las principales restricciones económicas y legales sobre las que se han elaborado estos PGE y de sus objetivos presupuestarios, así como una valoración de las grandes cifras de las Políticas de gasto de los PGE para 2012, haciendo especial referencia a las que corresponden a gasto social. En la cuarta y siguientes secciones se realiza un análisis más detallado e igualmente una valoración, de los programas presupuestarios de carácter social que por sus características consideramos incidirán de manera directa en el bienestar de las personas y especialmente de las familias, y que tienen a éstas como principal beneficiario, ya sea directa o indirectamente, total o parcialmente, lo que nos permite valorar, las actuaciones recogidas en los PGE para 2012 desde una perspectiva de familia, aunque la carencia de datos y objetivos sea muy importante.

3. RESTRICCIONES ECONÓMICAS Y LEGALES SOBRE LAS QUE SE ELABORAN LOS PGE PARA 2012 Y OBJETIVOS PRESUPUESTARIOS. ANÁLISIS DE SUS GRANDES CIFRAS.

3.1. Objetivos presupuestarios y restricciones sobre las que se elaboran los PGE 2012.

Los PGE para 2012 son muy claros y concisos al señalar como su principal **objetivo la estabilidad de las cuentas públicas**. En la documentación presupuestaria² que los acompañan se identifican los pilares básicos que ayudan a comprender el camino que se ha fijado para su logro:

1. El desempleo figura como el principal problema de la economía española y por tanto su reducción es también un objetivo prioritario tanto desde el punto de vista social como económico.
2. Lograr un crecimiento económico sostenible resulta imprescindible, lo que exige dos tipos de actuaciones:
 - a. La corrección de los desequilibrios presupuestarios en un marco de la sostenibilidad financiera que permita:
 - La viabilidad de los servicios públicos y el bienestar de los ciudadanos.
 - Asegurar a los inversores la capacidad de la economía española de atender sus compromisos.
 - b. Reformas en el funcionamiento de la economía en general y especialmente del sector público y que se concretan en:
 - Estructurales, con efectos a medio y largo plazo, con el objetivo de mejorar la competitividad y el acceso al crédito: reforma del mercado de trabajo y del sector financiero.
 - Coyunturales con efecto inmediato: como la puesta en marcha de un mecanismo de financiación de las deudas que mantienen las administraciones territoriales con sus proveedores y ha aprobado un plan de reestructuración y racionalización de su sector público empresarial y fundacional.

En cuanto al **marco económico y legal** en el que se han elaborado los PGE para 2012 responde a una realidad compleja y de gravedad extrema, que exige actuaciones arriesgadas y que cambien la senda de la economía española, pero que también permitan obtener algunos resultados a corto plazo. **Las claves de la situación actual que marcan y condicionan, entre otras variables, el contenido de los PGE para 2012 se concretan fundamentalmente en:**

² Para la elaboración de este Documento de Trabajo se han revisado todos los libros que configuran la documentación presupuestaria y que se presentan en el Parlamento junto con el proyecto de ley de cada ejercicio. Por tanto, todos los datos que en el figuran se ha tomado de dicha documentación. Cuando no es así figura explícitamente la referencia de la fuente.

1. Situación económica:

- a. Fuerte contracción en la demanda interna, con una importante reducción del gasto en consumo de los hogares (1% en el último trimestre).
- b. Caída en la renta bruta real de las familias, asociada a la caída del empleo y de la reducción de la riqueza financiera.
- c. Contracción del gasto en consumo de las Administraciones Públicas (2,2% anual).
- d. Fuerte reducción de la formación bruta (5,1 por ciento en el 2011).
- e. Pérdida de 600.000 empleos en el último año, con 5,3 millones de parados, lo que situaba la tasa de paro -en el momento de su elaboración- en el 22,8%.
- f. Fuerte crecimiento del paro de larga duración, que alcanza el 50%, lo que supone un aumento de 4,1 puntos respecto al año anterior.
- g. Moderación de la tasa de inflación en 2011 (2,4%).
- h. Las estimaciones muestran que esta tendencia contractiva se mantendrá durante 2012, previéndose una contracción del PIB del 1,7% en términos anuales.
- i. Se anticipa un deterioro de la tasa de paro hasta alcanzar, previsiblemente, el 24,3%.

2. Prórroga de los PGE 2011:

- a. La convocatoria de elecciones generales y la disolución de las Cortes impidieron la aprobación en tiempo de los PGE para 2012, por lo que de acuerdo a la normativa presupuestaria se prorrogó la Ley 39/2012, de 22 de diciembre, que regulaba los PGE de 2011.
- b. Pero la simple prorrogaba generaba importantes dificultades para el logro de la estabilidad presupuestaria, por lo que se aprobó el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público que condiciona totalmente el contenido de los PGE 2012.

3. Restricciones normativas :

- a. Reformas de la *gobernanza* económica europea, que se concreta en la aprobación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, según el cual España aceptó, con anterioridad a la elaboración de estos PGE, el compromiso de:
 - Mantener una situación de equilibrio o superávit, lo que se considera acatado si el déficit estructural alcanza el objetivo a medio plazo establecido para cada país, según sus características, no superando en ningún caso el 0,5 % del PIB.
 - Igualmente se refuerza el compromiso de la disciplina presupuestaria también mediante la consideración del volumen de deuda pública, estableciéndose mecanismos correctores de los desequilibrios y una mayor coordinación.
- b. Reforma constitucional:
 - En septiembre de 2011 se reformó el artículo 135 de la Constitución introduciendo una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
 - Con posterioridad a la aprobación de este Proyecto de Ley de PGE que ahora se discute, se aprobó, la Ley 2/2012, de 27 de abril, de *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad*.

La atención, apoyo, protección o simplemente el reconocimiento del papel de la familia no figuran de manera explícita ni entre los objetivos presupuestarios ni entre las restricciones o condicionantes para la elaboración de los PGE de 2012.

Las nuevas necesidades que ésta deben afrontar, consecuencia fundamentalmente de la crisis económica en que está inmersa la economía española, no parecen preocupar al legislador.

Podemos afirmar que a la hora de planificar y cuantificar los programas que configuran el gasto social, las necesidades de las familias no se han considerado variables con suficiente entidad e importancia. Tampoco parece que sean objetivos políticos prioritarios, porque incluso la terminología utilizada en la documentación presupuestaria es un indicador del interés político y hay una ausencia casi total, de términos muy presentes en la vida de los ciudadanos tales como “familia”, “madre” o “padre”.

Los PGE reflejan cada año las prioridades políticas y el coste de su puesta en marcha y resulta llamativo que la familia no aparezca como una de ellas en los de 2012.

Esta ausencia casi total de la familia en los PGE debería rectificarse si tenemos en cuenta que durante el año 2011 las familias atendieron a casi 500.000 niños recién nacidos (0 años); cuidaron a más de 8 millones de menores; desempeñaron funciones de cuidado a sus mayores; acogieron el regreso a casa de sus hijos que volvieron con sus propias familias cuando se quedaron sin empleo; y todo ello lo hicieron, y lo hacen, soportando importantes cambios en sus economías, como muestran algunas cifras:

- Hay 1.728,4 mil hogares en los que todos sus miembros están en paro (IT EPA 2012).**
- En 4.408,7 mil hogares no hay ningún activo y en más de 6 millones de hogares no hay ingresos obtenidos por el factor trabajo.**
- La renta media por hogar ha disminuido 3.264 €/año en los últimos 8 años, alcanzando cuantías similares a los de 2006 (24.890 €).**
- La tasa de riesgo de pobreza de los hogares ha aumentado en el mismo período en 1,9 puntos situándose en el 21,8%.**
- El 55,1% de los hogares tienen alguna dificultad para llegar a fin de mes, y entre ellos casi el 10% tienen mucha dificultad.**
- La familia aparece en todas las encuestas como la institución más valorada por casi la totalidad de los ciudadanos, pero el indicador coyuntural de fecundidad (hijos por mujer) es sólo 1,38; y la tasa bruta de nupcialidad ha caído casi 2 puntos en la última década (3,66 por 1000 habitantes).**

Estas son algunas de las necesidades de las familias españolas cuando comienza el año 2012, que ni siquiera se mencionan en los PGE. Resulta difícil valorar los PGE 2012 desde la perspectiva de familia, cuando las necesidades que deben atender las políticas que en ellos se recogen no sólo no las cuantifican, sino que ni siquiera las mencionan. Pero si las familias españolas dejaran de cumplir las funciones que les son propias –cuidado, educación, redistribución intergeneracional de renta...- el Estado no podría hacerlo.

3.2. Análisis de las grandes cifras de gasto en los PGE de 2012.

En el marco de restricciones descrito y para atender los objetivos fijados, los PGE para 2012 se estructuran -atendiendo a las grandes políticas de gasto-, tal como se recoge en la tabla 2. De su contenido se desprende que se trata, claramente, de unos presupuestos muy restrictivos, y que **continúan la tendencia de reducción de gasto iniciada ya en años anteriores.**

Casi la totalidad de políticas de gasto ven reducir sus asignaciones presupuestarias, como ocurrió en los presupuestos de 2011. Siendo la tendencia similar, no lo son los ajustes en sus cuantías, que en parte vienen impuestos por la **necesidad de acelerar en el tiempo la reducción del déficit público.** Pero el gasto público, y más concretamente el gasto social, está condicionado también por las restricciones impuestas por los derechos adquiridos de los actuales beneficiarios, aunque también puede afirmarse que son el reflejo del valor político –y por tanto económico y social- que da el ejecutivo a las distintas actuaciones en ellos establecidas.

El gasto social que considerado en su totalidad y en términos presupuestarios agrupa todas las actuaciones de protección y promoción social así como la producción de bienes de carácter preferente, experimenta una reducción en sus créditos totales del 4,31%, cambiando el comportamiento de años anteriores, ya que durante 2011 experimentó un ligero crecimiento del 1,30%.

Este ajuste presupuestario no refleja, en todos los casos, un recorte en los derechos de los beneficiarios ni de las familias en las prestaciones sociales, como se puede comprobar en las secciones siguientes de este trabajo, ya que en algunos, no en todos, se justifica por una importante reducción en los capítulos 1 y 2, es decir, gastos de personal y compra de bienes y servicios.

TABLA 2. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS PARA 2012 RESUMEN POR POLÍTICAS DE GASTO. CAPÍTULOS I A VIII. (MILLONES DE EUROS)					
Políticas	2010	2011	2012	Variación % 2010/11	Variación % 2011/12
Justicia	1.818,80	1.713,25	1.612,63	-5,80	-5,87
Defensa	7.357,06	6.868,20	6.261,32	-6,64	-8,84
Seguridad Ciudadana	8.872,81	8.401,96	8.354,91	-5,31	-0,56
Política exterior	3.547,96	2.747,73	1.680,15	-22,55	-38,85
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	21.596,62	19.731,14	17.909,01	-8,64	-9,23
Pensiones	108.282,71	112.215,76	115.825,93	3,63	3,22
Otras prestaciones económicas	14.402,52	13.576,36	12.014,49	-5,74	-11,50
Servicios sociales y prom.social	2.737,04	2.513,48	2.119,04	-8,17	-15,69
Fomento del empleo	7.750,67	7.329,10	5.764,74	-5,44	-21,34
Desempleo	30.974,84	30.474,06	28.805,05	-1,62	-5,48
Acceso a vivienda	1.498,46	1.200,18	820,11	-19,91	-31,67
Gestión y admón.. S.Social	6.362,76	7.770,59	2.901,12	22,13	-62,67
(1) Actuaciones de protec. y promoc.social	172.008,12	175.079,53	168.250,49	1,79	-3,90
Sanidad	4.634,60	4.263,58	3.974,49	-8,01	-6,78
Educación	3.092,09	2.843,43	2.220,19	-8,04	-21,92
Cultura	1.198,99	1.103,99	937,40	-7,92	-15,09
(2) Producc. B. Pbcos. carácter preferente	8.925,68	8.211,00	7.132,22	-8,01	-13,14
GASTO SOCIAL (1) + (2)	180.933,71	183.290,53	175.382,70	1,30	-4,31
Agricultura, pesca y alimentación	8.959,12	8.575,09	8.510,63	-4,29	-0,75
Industria y energía	3.229,34	2.800,81	1.897,06	-13,27	-32,27
Comercio, turismo y PYME	1.511,35	1.432,94	1.109,92	-5,19	-22,54
Subvenciones al transporte	1.590,17	1.618,72	1.614,30	1,80	-0,27
Infraestructura	14.325,17	8.859,08	6.897,94	-38,16	-22,14
Investig., desarrollo e In.civil y mil.	9.274,17	8.585,74	6.390,9	-7,42	-25,56
Otras actuaciones económicas	847,01	808,32	709,06	-4,57	-12,28
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	39.732,92	32.680,71	27.129,82	-17,75	-16,99
Alta dirección	818,19	654,38	633,35	-20,02	-3,21
Servicios de carácter general	9.315,89	8.014,25	7.000,03	-13,97	-12,66
Administración financiera y trib.	1.499,86	1.409,33	5.237,53	-6,04	271,63
Transf..a otras administraciones	73.598,57	42.811,18	49.685,40	-41,83	16,06
Deuda pública	23.200	27.400,00	28.848,00	18,10	5,28
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	108.432,61	80.289,14	91.404,32	-25,95	13,84
TOTAL CAPÍTULOS I A VIII	350.695,87	315.991,53	311.825,85	-9,90	-1,32

Fuente: Los datos de 2010 corresponden a los recogidos en el Informe Económico Financiero actualizado conforme a la Ley 39/2010, de 22 de diciembre de 2011. Los datos correspondientes a 2011 y 2012 son los recogidos en el Informe Económico Financiero que acompaña al todavía Proyecto de Ley de PGE 2012.

Pero lo que se comprueba fácilmente es que todas las políticas que conforman el gasto social ven disminuir sus presupuestos, como ya ocurrió en 2011, con la única excepción, -en ambos años- de las pensiones, que en 2012 aumenta el gasto presupuestado en un 3,22%, frente al 3,63% del año anterior. Pero este crecimiento tampoco se explica –como se comprueba en la sección siguiente- por una mejora de las prestaciones, ya que la reforma del sistema que se llevó a cabo en 2010, conllevaba una reducción de derechos, al introducir de manera progresiva, y entre otras reformas, un aumento en la edad de jubilación así como un aumento en el número de años considerados para calcular la cuantía de la pensión (su introducción progresiva en el tiempo y por tanto, sus efectos presupuestarios, se producirán previsiblemente a largo plazo). Por tanto el aumento en el gasto social asignado a la política de pensiones se explica casi exclusivamente por el aumento en el número de beneficiarios – personas que ha generado el derecho- así como por la actualización de sus cuantías en 1%, que el legislador está obligado a realizar por la normativa que regula estas prestaciones sociales y que los PGE retoman después de haberse suspendido por el ejecutivo anterior.

Dentro del gasto social, las acciones vinculadas a gestión y administración de la Seguridad Social (-62,7%) son las que más ven disminuir sus recursos, e incluso van más allá de compensar el fuerte aumento de gasto que se realizó en 2011, un 22,13%. También la política de gasto que incorpora créditos para acceso a vivienda, continúa con la tendencia de años anteriores, añadiendo a la disminución del 19,91% de 2011, un nuevo recorte en 2012 del 31,67%.

El esfuerzo presupuestario, en cuanto a crecimiento de las asignaciones presupuestarias, se centra en ámbitos muy concretos que en materia social se refieren, como acaba de señalarse, exclusivamente a la política de pensiones, que ve aumentar su volumen de gasto en un 3,2%. Igualmente hay otras actuaciones, éstas de carácter estrictamente económico, que experimentan importantes aumentos, como son las destinadas a la Administración financiera y tributaria (271,6%), las transferencias a otras administraciones públicas (16,1%) y deuda pública (5,3%).

En los epígrafes que siguen se lleva a cabo un análisis detallado de los principales programas presupuestarios que configuran el gasto social, apoyándonos en el criterio inicialmente señalado y con una selección de políticas y programas que permiten realizar el análisis desde una **perspectiva de familia**.

4. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE GASTO SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA.

Las políticas de gasto público de carácter social se agrupan en los PGE para 2012 en 72 programas presupuestarios, cuya cuantía más elevada corresponde al 211M: *Pensiones contributivas de la Seguridad Social*, al que se han asignado 102.103,29 millones de euros. En el otro extremo se sitúa el 261. *Ordenación y fomento de la edificación* con 1,44 millones de euros.

Entre todos ellos sólo hay uno dirigido de manera explícita a la familia el 231G. *Atención a la infancia y a las familias*, al que sólo se destinan 5,35 millones de euros. En el resto de programas no aparece ninguna referencia explícita a ella, aunque figuren acciones –muy pocas- de apoyo a la institución familiar. De todos los programas presupuestarios sólo 9 ven incrementar sus créditos, frente a los 12 que lo hicieron en el año anterior; concretamente se trata de programas que corresponden a las políticas de pensiones, educación, sanidad, y otras prestaciones económicas.

Para un **análisis de los PGE desde una perspectiva de familia**, se ha hecho una selección de los 72 programas que componen el gasto social (*tabla 3*), que se analizan y estudian en las secciones siguientes de este trabajo. Se han dejado fuera del análisis los que no tienen referencias ni explícitas ni implícitas a la familia, y que no tienen como objetivo –ni explícito ni implícito- atender sus necesidades. Tampoco se analizan los que refieren a actuaciones de gestión o control, y que tienen un carácter no finalista, así como todos los que integran la política de cultura y de fomento del empleo, por las mismas razones expuestas.

TABLA 3. POLÍTICAS Y PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE CONFIGURAN EL GASTO SOCIAL PARA SER ANALIZADO DESDE UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA³ (MILLONES DE EUROS)					
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL					
PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE CARACTER SOCIAL POR POLÍTICAS DE GASTO	2010	2011	2012	Variación (%) 2010/11	Variación (%) 2011/12
211M. Pensiones contributivas de S.Social	95.483,94	99.238,69	102.103,29	3,93	2,89
211N. Pensiones de clases pasivas	9.804,20	10.061,61	10.857,65	2,63	7,91
211O. Otras pensiones y prest.clases pasivas	102,23	85,42	107,55	-16,44	25,91
212M. Pensiones no contributivas y pres. asistenciales	2.039,12	2.033,24	2.022,13	-0,29	-0,55
212N. Pensiones de guerra	371,79	342,30	314,80	-7,93	-8,03
Otros programas	481,54	342,30	314,81	-14,96	2,69
1. TOTAL PENSIONES	108.282,71	112.215,76	115.825,93	3,63	3,22
221M. Subsidios incap.temporal y otras prest.S. Social	12.478,90	11.580,71	10.264,30	-7,20	-11,37
222M. Prestaciones económicas del Mutua. Adm.	579,20	556,06	444,08	-4,00	-20,14
Otros programas	1.344,42	1.439,59	1.306,11	7,08	-9,27
2. TOTAL OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS	14.402,52	13.576,36	12.014,49	-5,74	-11,50
231A. Plan Nacional sobre Drogas	29,57	25,87	18,49	-12,51	-28,53
231B. Acciones en favor de los emigrantes	135,56	116,66	89,70	-13,94	-23,11
231C. Serv. Soc.S.Social a personas con discapacidad	100,51	91,84	74,55	-8,63	-18,83
231D. Serv. Soc.S.Social a personas mayores	220,03	202,40	124,34	-8,01	-38,57
231G. Atención a la infancia y a las familias	10,85	9,32	5,35	-14,10	-42,60
231H. Acciones en favor de los inmigrantes	184,92	147,97	66,85	-19,98	-54,82
231I. Autonomía personal y atención a la dependencia	1.581,57	1.498,44	1.407,15	-5,26	-6,09
232A. Promoción y servicios a la juventud	34,65	31,59	28,60	-8,83	-9,47
232B. Igualdad de oportun.entre hombres y mujeres	33,60	31,16	24,97	-7,26	-19,87
232C. Actuaciones prevenc.integral violencia de género	31,58	30,36	23,91	-3,86	-21,25
Otros programas presupuestarios	374,21	327,87	255,15	-12,38	-22,19
3. TOTAL SERV. SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	2.737,04	2.513,48	2.119,04	-8,17	-15,69
251M. Prestaciones a los desempleados	30.974,84	30.474,06	28.805,05	-1,62	-5,48
4. TOTAL DESEMPLEO	30.974,84	30.474,06	28.805,05	-1,62	-5,48
261N. Prom., adm.y ayudas rehab.y acceso vivienda	1.393,24	71,50	36,97	-94,87	-48,29
Otros programas presupuestarios	104,82	1128,68	783,14	976,78	-30,61
5. TOTAL ACCESO A LA VIVIENDA	1.498,06	1.200,18	820,11	-19,88	-31,37
Total programas	4634,60	4263,58	3974,62	-8,01	-6,78
6. TOTAL SANIDAD	4.634,60	4.263,58	3.974,62	-8,01	-6,78
322A. Educación Infantil y Primaria	643,82	263,33	167,13	-50,10	-36,53
322J. Nuevas tecnologías aplicadas a la educación.	108,09	107,66	50,44	-45,65	-53,15
323M Becas y ayudas a estudiantes	1.395,52	1.431,47	1.265,05	2,58	-11,63
324M Servicios complementarios de la enseñanza	6,82	6,13	5,64	-10,12	-7,99
324N Apoyo a otras actividades escolares	29,91	24,91	6,53	-16,72	-73,79
Otros programas presupuestarios	817,93	1009,93	725,40	23,47	-28,17
7. TOTAL EDUCACIÓN	3.092,09	2.843,43	2.220,19	-8,04	-21,92
TOTAL POLITICAS Y PROGRAMAS DE CARACTER SOCIAL	165.621,86	167.086,85	165.779,43	0,88	-0,78

5. POLÍTICA DE PENSIONES. ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA.

La Política de pensiones está integrada por 7 programas presupuestarios, que recogen el gasto social asignado a un conjunto de prestaciones económicas directas cuyo objetivo es la sustitución de rentas que se dejan de percibir ante contingencias tales como la vejez, (pensión de jubilación), incapacidad permanente (pensión de incapacidad) y muerte y supervivencia (pensión de viudedad, orfandad y favor de familiares). También incorpora 2 programas presupuestarios que quedan al margen de nuestro análisis ya que recogen los gastos de gestión de estas prestaciones sociales, y por tanto tienen carácter instrumental.

³Se excluyen, para este análisis, de la consideración de políticas sociales desde una perspectiva de familia la Política de fomento al empleo (5764,74 millones de euros con un descenso de -21,53%); la política de gestión y administración de la seguridad social (2901,12 millones de euros y que experimenta una disminución del -62,75%) y la política de cultura (937,40 millones de euros y una disminución del -15,90%). El contenido y naturaleza de estas políticas al igual que ocurre con algunos programas presupuestarios incluidos en el concepto de "otros programas" no permiten ser analizados, de manera explícita y directa, desde una perspectiva de familia.

Dentro de estos programas algunos incorporan actuaciones explícitas de apoyo a la familia, y se integran básicamente, en los Presupuestos de la Seguridad Social, como son los que se refieren a las pensiones de muerte y supervivencia incorporadas en el programa 211M. *Pensiones contributivas de Seguridad Social*. En los restantes programas también se recogen algunas prestaciones concretas que permiten ser analizadas desde la perspectiva de familia, aunque sus objetivos directos no lo son.

Como ya se ha señalado, los programas que incorporan gasto destinados a pensiones son, globalmente considerados, los únicos que ven aumentar su dotación presupuestaria, aunque si se analizan separadamente se comprueba que son las prestaciones de carácter contributivo, en sus distintas modalidades, las que experimentan dicho crecimiento, mientras que las de carácter asistencial, recogidas en el programa 212M. Pensiones no contributivas y asistenciales, ven disminuir su gasto en un 0,55%.

Se agrupan bajo la denominación de “Otros programas presupuestados” el 219N. *Gestión de prestaciones económicas de la Seguridad Social* y el 219N. *Gestión de pensiones de Clases pasivas* (tabla 4).

TABLA 4 POLÍTICA DE PENSIONES. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS (MILLONES DE EUROS Y ESTRUCTURA PORCENTUAL)					
PROGRAMAS	PRESUPUESTO 2011		PRESUPUESTO 2012		VARIACIÓN % 2011/2012
	Millones euros	%	Millones euros	%	
211M. Pensiones contributivas de la Seguridad Social	99.238,69	88,44	102.103,29	88,15	2,89
211N. Pensiones de clases pasivas	10.061,61	8,97	10.857,65	9,37	7,91
211.O. Otras pensiones y prestaciones clases pasivas	85,42	0,08	107,55	0,09	25,90
212.M. Pensiones no contributivas y asistenciales	2.033,24	1,81	2.022,13	1,75	-0,55
212N. Pensiones de guerra	342,30	0,31	314,80	0,27	-8,03
Otros programas presupuestarios	342,30	0,31	314,81	0,27	2,69
TOTAL	112.215,76	100	115.825,93	100	3,2

5.1. Programa 211M. Pensiones contributivas de la Seguridad Social.

El Programa 211M. *Pensiones contributivas de la Seguridad Social* está referido a las prestaciones básicas del sistema de Seguridad Social (jubilación, incapacidad y muerte y supervivencia), lo que supone un tratamiento conjunto de las mismas, agrupando prestaciones explícitas e implícitas de familia. Incorpora actuaciones de diferentes tipos que van desde el reconocimiento de nuevas pensiones, revalorización de sus cuantías, tramitación, etc, hasta el pago a los beneficiarios.

Para valorar este gasto social desde una perspectiva de familia, en un primer análisis parece necesario identificar que parte del mismo se puede considerar como gasto directo de carácter familiar, es decir está directamente dirigido a ellas. Para ello se recoge en la *tabla 5* el desglose de este programa presupuestario atendiendo a su clasificación económica, lo que permite identificar que la mayor parte del total de gasto corresponde al capítulo IV, transferencias corrientes a las familias, concretamente el 99,85% del total de ese capítulo es el que absorbe la mayor parte del crecimiento.

El descenso de créditos de personal se explica, fundamentalmente, por la reducción en el número de personas destinadas a la gestión de este programa que pasarán a ser 4.454, es decir, 196 menos que en el año precedente.

Los medios financieros directos asignados para cubrir estos derechos adquiridos – capitulo IV, transferencias corrientes- son de 102.103.289 miles de euros, frente a los 99.238.688 miles del ejercicio anterior, lo que supone un aumento del 2,89%.

TABLA 5 PROGRAMA 211M. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL 2011-2012. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA (MILES DE EUROS Y VARIACIONES %)				
Estructura de gasto	Presupuesto 2011 (miles €)	Presupuesto 2012 (miles €)	Diferencia Miles €	Diferencia %
Gastos de personal	145.870,72	146.359,87	489,15	0,34
Gastos corrientes en bienes y servicios	76,57	69,00	-7,57	-9,89
Transferencias corrientes	99.092.741,10	101.956.860,10	2.864.119,00	2,89
TOTAL	99.238.688,39	102.103.288,97	2.864.600,58	2,89

Los principales objetivos establecidos para este programa son idénticos a los del año anterior, incluso en su redacción, y exclusivamente de carácter instrumental: *conseguir un coeficiente de cobertura específico para cada pensión que suponga como mínimo la resolución de expedientes iniciados en 2012; conseguir alcanzar un tiempo medio en la tramitación para cada pensión de alrededor de 60 días para incapacidad; 12 jubilación y 10 por muerte y supervivencia.*

En la determinación de los objetivos explícitos de programa no figura la mejora de los niveles de protección para situaciones familiares de especial necesidad (que perciban prestaciones incorporadas en él), situación cada vez más frecuentes en una sociedad con tasas de paro tan elevadas.

Los jóvenes vuelven al hogar familiar, sufragando sus gastos los padres y e incluso los abuelos, soportando así ellos la mayor carga de la crisis: cuidando a sus nietos y financiando los gastos de sus hijos y nietos, con pensiones cuyas cuantías medias apenas superan el SMI.

Esta realidad exige realizar una perspectiva de familia en las políticas públicas, que pasa, al menos, por un reconocimiento explícito de sus necesidades, especialmente en aquellos programas presupuestarios que por su naturaleza y contenido lo permitan.

El gasto destinado a este programa de pensiones contributivas es, como ya se ha señalado, de los pocos programas que aumenta, y lo hace un 2,89%, con el objetivo de atender el incremento en el número de pensiones, la revalorización del 1% así como la desviación del IPC de 2011 para las pensiones mínimas, las no contributivas y las del SOVI no concurrentes, tal como quedó recogido en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera.

En enero de 2012 había 8.871.435 pensiones contributivas⁴ que correspondían a 8.066.507 pensionistas, ya que el 88% percibe sólo una pensión del sistema; el 10% recibe más de una pensión del sistema; y sólo el 2% percibe una única pensión de la Seguridad Social y además otra externa al sistema.

⁴ No coincide el número de pensiones con el de pensionistas, ya que éstos perciben, en algunos casos, más de una pensión.

Los objetivos explícitos asignados a este programa son idénticos a los del año anterior y se refieren exclusivamente a aspectos relacionados con su gestión: necesidad de lograr la resolución de todos los expedientes iniciados en 2012; lograr tiempos específicos en la tramitación de las distintas prestaciones; y controlar el 32,33% de las pensiones en vigor.

No figura la necesidad de una mayor protección, apoyo, o al menos un reconocimiento explícito a los colectivos beneficiarios, especialmente en los casos de pensiones de carácter familiar, que son en muchos casos son las que están permitiendo sostener a familias completas -padres, hijos, nietos-.

En cuanto a los niveles de gasto, se determinan en función de diferentes variables, que para 2012, son las recogidas en la *tabla 6*: las cantidades destinadas a pensión básica o inicial, el coste de su revalorización y el complemento de garantía para mínimos. En diciembre de 2011 los complementos para mínimos representaron el 7,04% del gasto total en pensiones, las revalorizaciones acumuladas el 26,86% y los importes de pensión reconocidos el 66,10% del gasto total. Estos datos ponen de manifiesto la importancia de las políticas de actualización de las pensiones y de que manera repercuten en el crecimiento del gasto.

Desde una perspectiva de familia hay que señalar que las revalorizaciones tienen una especial incidencia en el caso de las pensiones de supervivencia, ya que en la mayor parte de los beneficiarios lo son de pensionistas que estaba recibiendo una pensión de jubilación, por lo que se acumula con la base reguladora que sirvió para determinar la pensión del fallecido. A pesar de ello, el nivel de protección de estas prestaciones, medido en términos de pensión media, es muy reducido, como se explica más tarde.

TABLA 6 DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR CONCEPTOS (A 31 DE DICIEMBRE DE 2011)						
	Incapacidad	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	Total
Pensión inicial	80,89	70,04	44,76	49,32	32,33	66,10
Revalorizaciones	17,37	24,10	41,52	34,65	55,95	26,86
Complementos a mínimos	1,74	5,86	13,72	16,03	11,72	7,04
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Pero que una parte importante del crecimiento del gasto tenga su origen en la revalorización de las pensiones, no exime al ejecutivo de su aplicación, ya que ésta está fijada en la Ley y es de obligado cumplimiento. Pero en el 2011 y a través del Real Decreto-ley 8/2011, de 20 de mayo, dicha revalorización quedó en suspenso para 2011 y únicamente se revalorizaron un 1% a cuenta de la devolución del IPC en el período noviembre 2010-diciembre 2011 las pensiones mínimas, las no contributivas y las del SOVI no concurrentes. Pero para 2012 se fijó una revalorización para todas las pensiones de un 1% y sólo se actualizó el 1,9% por la desviación del IPC entre noviembre 2010 y noviembre 2011, el importe de las pensiones mínimas, las no contributivas y las del SOVI no concurrente. Esta revalorización se puso en marcha de nuevo a través del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. La variación del IPC fue del 2,9% por lo que en enero de 2012 se reconoció una paga adicional a los pensionistas por importe de 399,91 millones de euros y se incrementó su pensión en un 2,9%; el 1% por revalorización de 2012 y el 1,9% por consolidación de la desviación del IPC en 2011.

Así y para 2012, como consecuencia de esta revalorización, las cuantías de las pensiones mínimas y la máxima se fijan conforme a lo recogido en la *tabla 7*.

TABLA 7 PORCENTAJES DE REVALORIZACIÓN APLICADOS A CADA CLASE DE PENSIÓN Y PENSIONES MÍNIMAS Y MÁXIMAS 2005-2012				
	2005	2010	2011	2012
Incremento adicional en todas las pensiones por desviación del IPC año anterior	1,50	--	1,3	1,9
Pensiones mínimas				
Jubilación				
Con cónyuge a cargo => a 65 años	6,75	4,17	1,01	1,00
Con cónyuge a cargo < a 65 años	6,57	4,31	1,00	1,00
Con cónyuge no a cargo => a 65 años	5,05	2,00	1,00	1,00
Con cónyuge a cargo < a 65 años	5,05	2,01	1,00	1,00
Sin cónyuge unidad económica unipersonal => a 65 años	5,05	4,67	1,00	1,00
Sin cónyuge unidad económica unipersonal < a 65 años	5,05	4,87	1,00	1,00
Incapacidad absoluta				
Con cónyuge a cargo	6,57	4,17	1,01	1,00
Con cónyuge a no cargo	5,05	2,00	1,00	1,00
Sin cónyuge unidad económica unipersonal	5,05	4,67	1,00	1,00
Viudedad				
Viudedad >= 65 años	5,05	4,67	1,00	1,00
Viudedad 60-64 años	5,05	4,87	1,00	1,00
Viudedad < 60 años	5,05	5,57	1,01	1,00
Viudedad con cargas familiares	5,05	4,31	1,00	1,00
Orfandad				
Orfandad con discapacidad =>65%		2,04	1,01	1,00
Resto mínimos	5,05	1,00	1,00	1,00
Resto pensiones	2,00	1,00	0,00	1,00
SOVI	3,02	2,00	1,00	1,00

No parecía razonable la congelación de las pensiones que se propuso inicialmente para 2012, máxime cuando en el marco del Pacto de Toledo se adquirió el compromiso del mantenimiento de su capacidad adquisitiva mediante su revalorización conforme a la evolución del IPC. Quizá sería necesario, en momentos como el actual y aunque sea necesario ajustar el gasto público, realizar la actualización teniendo también en cuenta la situación familiar.

Parece necesario llevar a cabo políticas públicas que sean capaces de repartir el coste de la crisis incluso entre los propios beneficiarios del sistema de protección social, tratando de proteger más a los más débiles, al menos en términos económicos.

En cuanto a los niveles de protección alcanzados por estas prestaciones se concluye del contenido de la *tabla 8*, que las pensiones mínimas percibidas por beneficiarios que tienen cónyuge a cargo superan en todos los casos el SMI, siendo las de gran invalidez las más elevadas. Sin embargo, aún están por debajo de dicho SMI, algunas de las pensiones de viudedad, especialmente cuando se trata de beneficiarios mayores de 60 años, presentando sus cuantías, una relación respecto al SMI neto inferior a 80%.

TABLA 8 RELACIÓN DEL IMPORTE DE LA PENSIÓN MÍNIMA CON EL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL NETO (*) 2012			
	Con cónyuge a cargo	Sin cónyuge: unidad económica unipersonal	Con cónyuge a no cargo
Jubilación			
Edad => 65 años	127,12	103,03	97,72
Edad < 65 años	119,13	96,38	91,06
Incapacidad permanente			
Gran invalidez	190,69	154,56	146,59
Total edad > =65 años	127,12	103,03	97,72
Absoluta	127,12	103,03	97,72
Viudedad			
Con cargas familiares		119,13	
Edad >= 65 años o discapacidad >= 65%		103,03	
Edad >= 60 y < = 64 años		96,38	
Edad < 60 años		78,00	

(*) Salario Mínimo Interprofesional Neto es igual al SMI deducidas las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del trabajador

El análisis de estas prestaciones sociales desde una perspectiva de familia, exige conocer su distribución por clases. La *tabla 9* muestra que el número de pensiones contributivas de carácter familiar explícito –viudedad, orfandad y favor familiares- ascendían en 2011 a 2.633.094, es decir, representaban casi el 30% del total de pensiones. Esto implica un aumento de casi 150.000 nuevos beneficiarios en el último quinquenio. El aumento de la esperanza de vida especialmente de las mujeres, así como el de la población que ha generado derechos, y que algunos de ellos a su vez han sido derivados, explica parte de este crecimiento.

TABLA 9 EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES EN VIGOR POR CLASES (datos a 31 de diciembre de 2011)						
	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	Total
2000	790.304	4.526.684	2.028.497	259.926	43.981	7.649.392
2001	788.153	4.571.096	2.058.491	254.962	42.977	7.715.679
2002	794.973	4.592.041	2.091.794	272.885	42.112	7.739.805
2003	806.689	4.617.033	2.121.893	268.559	41.576	7.855.750
2004	828.095	4.634.658	2.153.557	263.883	40.502	7.920.695
2005	845.667	4.777.953	2.183.358	260.720	39.570	8.107.268
2006	878.333	4.843.473	2.212.486	258.387	38.700	8.231.379
2007	902.472	4.900.698	2.240.375	256.962	37.932	8.338.439
2008	916.291	4.995.691	2.263.259	261.012	37.674	8.473.927
2009	930.831	5.097.112	2.282.687	266.436	37.810	8.614.876
2010	935.514	5.203.364	2.302.060	270.488	37.628	8.749.054
2011	941.490	5.296.851	2.319.896	275.077	38.121	8.871.435
Variación	151.186	770.167	291.399	15.151	-5.860	1.222.043

En las pensiones de supervivencia como políticas explícitas de apoyo a la familia, se introducen novedades en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social al ampliar la edad límite para percibir la pensión de orfandad desde los 18 hasta los 21 años y en el caso de orfandad simple en los que el huérfano no trabaje, hasta los 25 años aunque su aplicación se irá introduciendo de manera progresiva. En 2012 la edad es de 23 años. Es evidente que este aumento en la edad producirá necesariamente un crecimiento en el número de beneficiarios y previsiblemente de gasto, pero resultaba necesario.

TABLA 10 DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL NÚMERO DE PENSIONES POR CLASE Y SEXO DEL BENEFICIARIO Y PENSIÓN MEDIA (2012)						
	Hombres (%)	Pensión media hombres €/mes	Mujeres (%)	Pensión media mujeres €/mes	Total (%)	Pensión Media €/mes
Incapacidad permanente	6,93	953,57	3,68	750,15	10,61	452,12
Jubilación	38,22	1.094,81	21,48	654,63	59,71	703,03
Viudedad	1,83	456,34	24,32	609,26	26,15	578,28
Orfandad	1,62	364,23	1,48	371,31	3,10	579,06
Favor familiares	0,09	448,07	0,33	492,52	0,43	374,00
Total	48,70	1.025,19	51,30	630,72	100	601,12

Atendido al sexo de los beneficiarios, la mayor parte de estas pensiones están siendo percibidas, en el caso de las de viudedad, por mujeres (24,32%) mientras que las de jubilación lo son por hombres (38,22%). Esto sería indiferente si la cuantía media de estas pensiones fuera similar, pero no lo es, como se comprueba en la *tabla 10*.

Otro indicador para conocer el nivel de protección que se deriva de estas prestaciones es su distribución por tramos de renta, así como el número de pensiones que perciben complemento para mínimos.

La *tabla 11* recoge la distribución por tramos de renta⁵ de las pensiones contributivas y de ellos se desprende que casi el 40% tienen una cuantía inferior a 600 €/mes.

TABLA 11 NÚMERO DE PENSIONES EN VIGOR POR TRAMOS DE CUANTÍA. (DATOS A ENERO 2012)							
	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	TOTAL PENSIONES FAMILIARES	Incapacidad permanen.	Jubilación	TOTAL
Hasta 150 €	43.191	14.288	3.124	60.603	4.130	80.299	145.032
De 150,01 a 250,00	104.123	125.472	4.678	234.273	6.011	54.328	294.612
De 250,01 a 300,00	214.810	17.872	728	233.410	7.742	64.362	305.514
De 300,01 a 350,00	134.117	14.083	973	149.173	33.064	109.585	291.822
De 350,01 a 400,00	126.386	9.754	923	137.063	79.782	424.600	641.445
De 400,01 a 450,00	72.916	11.582	6.603	91.101	49.550	89.379	230.030
De 450,01 a 500,00	94.460	6.031	11.880	112.371	32.118	70.260	214.749
De 500,01 a 600,00	173.463	20.086	1.840	195.389	147.482	1.050.117	1.392.988
De 600,01 a 700,00	810.856	39.920	1.682	852.458	105.800	583.945	1.542.203
De 700,01 a 800,00	164.133	3.943	1.236	169.312	102.647	570.648	842.607
De 800,01 a 900,00	123.152	2.651	1.138	126.941	59.722	216.419	403.082
De 900,01 a 1000,00	69.016	2.113	789	71.918	49.456	217.316	338.690
De 1000,01 a 1100,00	47.601	2.210	629	50.440	40.336	213.255	304.031
De 1100,01 a 1200,00	34.386	1.762	628	36.776	35.391	200.820	272.987
De 1200,01 a 1300,00	26.771	974	396	28.141	28.771	180.052	236.910
De 1301,00 a 1400,00	33.202	567	246	34.015	23.734	148.729	206.478
De 1400,01 a 1500,00	39.308	377	176	39.861	20.838	130.516	191.215
De 1500,10 a 1600,00	5.473	306	124	5.903	17.249	123.006	146.158
De 1600,01 a 1700,00	1.029	231	77	1.337	13.986	114.843	130.166
De 1700,01 a 1800,00	353	160	59	572	11.980	93.055	105.607
De 1800,1 a 1900,00	283	212	86	581	10.626	86.829	98.036
De 1900,01 a 2000,00	213	230	53	496	10.135	74.978	85.609
De 2000,01 a 2522,90	594	245	48	887	44.864	388.561	434.312
Más de 2522,90	60	8	5	73	6.130	10.994	17.152
TOTAL	2.319.896	275.077	38.121	2.633.094	941.490	5.296.851	8.871.435

Los tramos de cuantía con mayor porcentaje de pensiones son los que incluyen pensiones con garantía de mínimo, siendo los de mayor concentración los de 500 a 700 €/mes, lo que supone el 33% del total de las pensiones. En el tramo siguiente, entre 700 y 800 €/mes, se sitúa el 9,5% de las pensiones y que incluyen las mínimas de jubilación con cónyuge a cargo, las de incapacidad con cónyuge a cargo y las de viudedad con cargas familiares. En los tramos más

⁵ Se trata de la cuantía de cada pensión, aunque un mismo beneficiario reciba varias.

altos se encuentran pensiones de incapacidad permanente y jubilación y en el extremo opuesto, por debajo de 400 €/mes, se sitúan las pensiones sin garantía de mínimo por concurrir otras rentas. Cerca de la mitad de las pensiones de orfandad se encuentran en el intervalo de 150 a 250 €/mes, debido a que el correspondiente importe mínimo de 2011 es de 189 €/mes por beneficiario. Las pensiones de incapacidad tienen una dispersión mayor que las de jubilación, debido a la diversidad de grados que existen.

TABLA 12 NÚMERO DE PENSIONISTAS CON COMPLEMENTO A MÍNIMO SEGÚN TIPO (Enero 2012)						
Clase de pensión	Hombres		Mujeres		Total	
	Número pensionistas	%	Número pensionistas	%	Número pensionistas	%
Jubilación	748.119	100	618.928	100	1.367.047	100
– Igual o mayor de 65 años:						
▪ Con cónyuge	282.077	37,70	3.013	0,49	285.090	20,85
▪ Sin cónyuge	285.645	38,18	381.598	61,65	667.243	48,81
▪ Sin cónyuge unidad eco. uniper.	155.987	20,85	196.746	31,79	352.733	25,80
– Menor de 65 años:						
▪ Con cónyuge	10.808	1,44	339	0,05	11.147	0,82
▪ Sin cónyuge	5.848	0,78	31.041	5,02	36.889	2,70
▪ Sin cónyuge unidad eco. uniper.	5.389	0,72	5.335	0,86	10.724	0,78
– Gran invalidez > 65 años						
▪ Con cónyuge a cargo	1.012	0,14	7	0,00	1.019	0,07
▪ Sin cónyuge a cargo	837	0,11	522	0,08	1.359	0,10
▪ Sin cónyuge unidad eco. uniper.	516	0,07	327	0,05	843	0,06
Incapacidad < 65 años	49.322	100	52.215	100	101.537	100
– Gran invalidez:						
▪ Con cónyuge	649	1,32	59	0,11	708	0,70
▪ Sin cónyuge	388	0,79	551	1,06	939	0,92
▪ Sin cónyuge unidad eco. uniper.	573	1,16	305	0,58	878	0,86
– Absoluta:						
▪ Con cónyuge	8.065	16,35	998	1,91	9.063	8,93
▪ Sin cónyuge	4.625	9,38	11.675	22,36	16.300	16,05
▪ Sin cónyuge unidad econ. unip.	8.906	18,06	6.834	13,09	15.740	15,50
– Total de 60 a 64 años:						
▪ Con cónyuge	8.719	17,68	670	1,28	9.389	9,25
▪ Sin cónyuge	6.974	14,14	19.350	37,06	26.324	25,93
▪ Sin cónyuge unidad econ. unip.	4.748	9,63	4.391	8,41	9.139	9,00
– Total derivada enfermedad común < 60 años:						
▪ Con cónyuge	1.502	3,05	924	1,77	2.426	2,39
▪ Sin cónyuge	703	1,43	2.615	5,01	3.318	3,27
▪ Sin cónyuge unidad econ. unip.	3.470	7,04	3.843	7,36	7.313	7,20
Viudedad.	13.822	100	700.104	100	722.926	100
– Titular con cargas	797	5,77	14.256	2,01	15.053	2,08
– Igual o >65 años o/discap. > 65%	9.016	65,23	634.937	89,54	643.953	89,08
– Entre 60 y 64 años	1.692	12,24	33.422	4,71	35.114	4,86
– Menor de 60 años	2.317	16,76	26.489	3,74	28.806	3,98
Orfandad	65.438	100	62.290	100	127.728	100
Favor familiares	4.009	100	14.096	100	18.105	100
Resto garantía mínimos	41.950	100	67.213	100	109.163	100
TOTAL	922.660		1.523.846		2.446.506	
SOVI	48.744		333.134		381.878	

Al comienzo de 2012 había 2.446.554 pensiones que percibían complementos para mínimos, lo que supone un 27,6% del total (tabla 12). Eran mayoritariamente mujeres (87,23%), sobre todo que percibían pensiones de viudedad, donde hay más de 700.000 mujeres, frente a 13.822 hombres. Pero si el análisis se realiza atendido a los diferentes regímenes existentes, este porcentaje aumenta. Así el Régimen Especial Agrario y Empleados de Hogar, ambos integrados recientemente como sistemas especiales en el Régimen General, presentan la mayor proporción de pensiones con garantía de mínimos. Por otro lado, es probable que la última reforma de integración de empleados de hogar en el general, al convertir al cabeza de familia en empresario, a efectos de cotización, genere mejores derechos en el futuro a los trabajadores integrados en él.

TABLA 13 PORCENTAJE DE PENSIONES EN VIGOR CON COMPLEMENTO A MÍNIMO EN CADA CLASE Y RÉGIMEN A 31 DE DICIEMBRE DE 2011						
Regímenes	Inc.Permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor Familiares	Total
General	7,37	16,61	27,72	37,50	35,00	19,19
Autónomos	19,67	41,83	41,10	71,89	85,63	41,18
Agrario	36,66	63,03	62,37	86,92	87,02	61,19
Mar	8,81	19,10	40,44	53,23	47,10	27,27
Minería del Carbón	0,86	2,41	18,15	24,12	20,12	8,63
Empleados Hogar	53,95	59,66	9,58	72,66	82,26	56,85
Accidentes de Trabajo	1,66	17,53	29,62	21,24	12,24	14,75
Enfermedades prof.	0,63	7,71	29,80	40,33	13,96	14,58
Total	11,07	26,63	33,59	48,44	51,61	27,58

TABLA 14 CUANTÍAS MÍNIMAS MENSUAL DE PENSIONES PARA EL AÑO 2011-12 Y VARIACIONES Y CUANTÍA MÁXIMA (no se recogen todas las pensiones)			
	Importe 2011 Euros/mes	Importe 2012 euros/mes	Variación (%)
Jubilación			
Titular con 65 o más años:			
Con cónyuge a cargo	742,00	763,60	2,91
Con cónyuge a no cargo	570,40	578,00	2,91
Sin cónyuge: unidad econ. Unipersonal	601,40	618,90	2,91
Titular menor de 65 años:			
Con cónyuge a cargo	695,40	715,60	2,90
Con cónyuge a no cargo	531,50	547,00	2,92
Sin cónyuge: unidad econ. Unipersonal	562,50	578,90	2,92
Titular con 65 años procedentes de Gran Invalidez			
Con cónyuge a cargo	1.113,00	1.145,40	2,91
Con cónyuge a no cargo	855,60	880,50	2,91
Sin cónyuge: unidad econ. Unipersonal	902,10	928,40	2,92
Incapacidad permanente			
Gran invalidez:			
Con cónyuge a cargo	1.113,00	1.145,40	2,91
Con cónyuge a no cargo	855,60	880,50	2,91
Sin cónyuge: unidad econ. Unipersonal	920,10	928,40	2,92
Absoluta:			
Con cónyuge a cargo	742,00	763,60	2,91
Con cónyuge a no cargo	570,40	587,00	2,91
Sin cónyuge: unidad econ. Unipersonal	601,40	618,90	2,91
Total de 60 a 64 años:			
Con cónyuge a cargo	695,40	715,60	2,90
Con cónyuge a no cargo	531,50	547,00	2,92
Sin cónyuge: unidad econ. Unipersonal	562,50	578,90	2,92
Total derivada de EC menor de 60 años:			
Con cónyuge a cargo	374,00	384,90	2,91
Con cónyuge a no cargo	352,72	352,72	0,00
Sin cónyuge: unidad econ. Unipersonal	374,00	384,90	2,91
Viudedad			
Titular con cargas familiares	695,40	715,60	2,90
Titular => 65 años o discapacidad > 65%	601,40	618,90	2,91
Titular entre 60 y 64 años	562,50	578,90	2,92
Titular menor de 60 años	455,30	468,50	2,90
Orfandad			
Favor familiares	183,70	189,00	2,89
SOVI			
Pensiones no concurrentes	384,50	395,70	2,91
Pensiones concurrentes	380,60	384,50	1,02
TOPE MÁXIMO PARA TODAS LAS PENSIONES			2.522,89

La existencia de unas pensiones mínimas garantiza cuantías más adecuadas para que los pensionistas de la Seguridad Social tengan unos ingresos superiores al umbral de la pobreza⁶. En la tabla 14 se recogen las cuantías mínimas para 2012 que varían según la clase de pensión y sobre todo por las circunstancias personales y familiares del pensionista.

5.2. Programas 211N. Pensiones de Clases Pasivas y 211O.Otras prestaciones de Clases Pasivas.

En el Programa 211N. *Pensiones de Clases Pasivas* están integradas tanto las pensiones de jubilación para los funcionarios que están en este régimen específico de protección, como las de viudedad, orfandad y a favor de familiares. En 211O.Otras prestaciones de clases pasivas, recoge otras prestaciones e indemnizaciones, del mismo colectivo, que por diversos motivos se han ido incluyendo en clases pasivas.

El gasto destinado al pago de pensiones de clases pasivas figura imputado en el programa 211N todo al capítulo de gastos de personal, aunque en realidad se trata de un gasto social directo. Se observa un importante aumento en su cuantía de un 7,91%, que se explica fundamentalmente por la variación neta del colectivo atendido (87% del aumento) y de una manera más reducida por las consecuencias del efecto sustitución, ya que las pensiones que se dan de alta son considerablemente más elevadas que las bajas (*tabla 15*).

TABLA 15				
211N. Pensiones de clases pasivas (millones de euros)				
Estructura de gasto	Presupuesto 2011 (miles €)	Presupuesto 2012 (miles €)	Diferencia Miles €	Diferencia %
Gastos de personal	10.061.609,34	10.857.648,33	796.038,99	7,91
TOTAL	10.061.609,34	10.857.648,33	796.038,99	7,91

TABLA 16				
211O. Otras pensiones y prestaciones de clases pasivas				
Estructura de gasto	Presupuesto 2011 (miles €)	Presupuesto 2012 (miles €)	Diferencia Miles €	Diferencia %
Transferencias corrientes	85.421,00	107.547,05	22.126,05	25,9
TOTAL	85.421,00	107.547,05	22.126,05	25,9

El programa 211N, que recoge otras pensiones y prestaciones de clases pasivas, experimenta un importante crecimiento del crédito asignado, un 25,9%. Este aumento tiene su origen en el crecimiento neto del colectivo beneficiario, que supone 21.050,58 de dicha variación, y por la actualización monetaria, que implica un aumento de 1.057,47 mil euros. Por tanto no se debe a una mejora en las cuantías de las prestaciones, o de los niveles de protección, sino simplemente a la existencia de un mayor número de personas que han generado derecho a esta prestación, sin haber modificado las condiciones de acceso.

5.3. Programa 211M. Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales y Programa 212N.Pensiones de guerra.

El programa 211M recoge las cuantías de gasto que corresponden a las pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales. La cuantía asignada para 2012 asciende a 2.022.125,85, un 0,55% menos que en el ejercicio anterior. La mayor parte del gasto se concentra en las Comunidades Autónomas, ya que la gestión está transferida y por el tipo de

⁶ Según los datos de la Encuesta de Condiciones de vida del INE el umbral de pobreza está (60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas) para el caso de un hogar con un adulto en 7.533,3 €/año, o lo que es lo mismo, 627,78 €/mes.

prestación, es el capítulo IV el que absorbe la mayor parte del gasto y también el que experimenta la mayor reducción, que corresponde a prestaciones asistenciales a ancianos y enfermos incapacitados (-5.648,62 mil euros)

TABLA 17 212M. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y PRESTACIONES ASISTENCIALES				
Estructura de gasto	Presupuesto 2011 (miles €)	Presupuesto 2012 (miles €)	Diferencia Miles €	Diferencia %
Gastos de personal	302,26	295,75	-6,51	-2,15
Transferencias corrientes	2.032.935,45	2.021.830,10	-11.105,35	-0,55
- A Comunidades Autónomas	9.636,57	4.215,84	-5.420,73	-56,25
- A familias e instit. sin fines de lucro	2.023.298,88	2.017.614,26	-5.684,62	-0,28
TOTAL	2.033.237,71	2.022.125,85	-11.111,86	-0,55

TABLA 18 212N. PENSIONES DE GUERRA				
Estructura de gasto	Presupuesto 2011 (miles €)	Presupuesto 2012 (miles €)	Diferencia Miles €	Diferencia %
Transferencias corrientes	342.301,00	314.804,62	-27.496,38	-8,03
TOTAL	342.301,00	314.804,62	-27.496,38	-8,03

Por su parte el programa 212N: *Pensiones de guerra*, atiende la cobertura de pensiones residuales por su propia naturaleza. De hecho la variación neta del colectivo explica el descenso de 30.644,43 miles de euros. En sentido contrario actúa la actualización monetaria de las pensiones que suponen un crecimiento de 3.148,05 miles de euros.

6. OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS. ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA.

En esta política presupuestaria se integran un conjunto de prestaciones cuya finalidad es compensar las rentas salariales dejadas de percibir ante la imposibilidad temporal de trabajar ya sea por causas que afectan directamente al trabajador –accidente, enfermedad, maternidad, paternidad, etc- o por razones ajenas a él –insolvencia, quiebra de la empresa,..etc-. También se recogen otras ayudas compensatorias que tienen como finalidad complementar las rentas de los beneficiarios ante determinadas situaciones; ayudas de apoyo a la familia, afectados síndrome tóxico, etc

TABLA 19 POLITICA DE OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS. (Millones de euros y estructura porcentual)					
	PRESUPUESTO 2011		PRESUPUESTO 2012		% 2012-2011
	Millones euros	%	Millones euros	%	
PROGRAMAS					
221M. Subsidios incap. Temporal y otras prest. S.Social	11.580,71	85,3	10.264,30	85,4	-11,4
222M. Prestaciones económicas Mutual. Adm.	556,06	4,1	444,08	3,7	-20,1
Otros programas presupuestarios	1.439,59	10,6	1.306,11	10,0	-9,27
TOTAL	13.576,36	100	12.014,49	100	-11,5

Se organiza en torno a 4 programas presupuestarios cuyas principales cifras se recogen en la *tabla 19*, en los PGE de 2012 y se asignan a esta política presupuestaria y para el cumplimiento de sus fines un total de 12.014,49 millones de euros, lo que representa un descenso de un 11,5% respecto al año anterior, en el que ya había disminuido un -5,73%.

Los programas que configuran esta política son de naturaleza muy diferente y se refieren a aspectos igualmente muy variados que quizá exigirían una reformulación para el próximo ejercicio presupuestario. Los programas 221M y 222M contienen acciones propias de ser consideradas como instrumentos de una política de familia explícita y por tanto exigen un análisis desde una perspectiva de familia, y esto es lo que se lleva a cabo en las páginas que siguen.

6.1. Programa 221M. Subsidios por incapacidad temporal y otras prestaciones de la Seguridad Social.

Uno de los programas más importantes a analizar desde la perspectiva de familia es el 221M. Subsidios por incapacidad temporal y otras prestaciones sociales. Recoge créditos destinados a proteger situaciones de incapacidad temporal, maternidad, riesgo durante el embarazo y la lactancia natural, paternidad, protección familias, síndrome tóxico, etc.

Llama la atención la enorme dispersión en los objetivos a atender por este programa y la imposibilidad de indentificarlos a través de su propia denominación. Mezclar prestaciones de carácter familiar con ayudas a situaciones producidas por enfermedades – síndrome tóxico, etc- ,por ejemplo, no parece lo más adecuado. Podría interpretarse que estamos ante un programa que es más bien un “cajón de sastre” en el que se integra todo lo que no se sabe que hacer con ello por considerar que no tiene entidad por sí mismo, como se observa en la denominación del mismo programa.

Si recoge acciones de apoyo a la familia –maternidad, paternidad, etc- ¿por qué no se agrupan todas ellas en un programa presupuestario específico en el que figure al menos, el término familia o maternidad, para que pueda tener, algo más de visibilidad presupuestaria?.

Al cumplimiento de los objetivos del programa 221M, en los PGE de 2012 se destinarán 10.264,30 millones de euros, es decir, un 11,5% menos respecto al año anterior. La mayor parte del gasto corresponde al capítulo IV. Transferencias corrientes que se reparte entre las Comunidades Autónomas para que lleven a cabo la gestión y el pago directo de estas prestaciones y a las familias. Dentro de las transferencias corrientes también figuran algunas, en muy escasa cuantía, a empresas privadas, y cuya asignación disminuye en un 74,55%. También bajan considerablemente los gastos financieros así como los destinados a inversiones reales (tabla 20).

TABLA 20 PROGRAMA 221M. SUBSIDIOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL Y OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIALCLASIFICACIÓN ECONÓMICA (MILES DE EUROS Y VARIACIONES %)				
Estructura de gasto	Presupuesto 2011 (miles €)	Presupuesto 2012 (miles €)	Diferencia Miles €	Diferencia %
Gastos de personal	178.326,17	198.094,19	10.768,02	11,09
Gastos corrientes en bienes y servicios	81.630,64	77.286,13	-4.344,51	-5,32
Gastos financieros	234,24	125,24	-109,00	-46,53
Transferencias corrientes	11.318.027,11	9.987.331,38	-1.330.695,73	-11,76
-A Comunidades Autónomas	382.800,00	335.376,70	-47.423,30	-12,39
-A empresas privadas	55,00	14,00	-41,00	-74,55
-A familias e instituciones privadas sin fines lucro	10.935.172,11	9.651.940,68	-1.283.231,43	-11,73
Inversiones reales	2.490,91	1.454,92	-1.035,99	-41,59
TOTAL	11.580.709,07	10.264.291,86	-1.316.417,21	-11,37

Las transferencias a familias disminuyen un 11.73%, pero no lo hacen porque se hayan efectuado reformas en los derechos, o modificado los requisitos de acceso a estas prestaciones, sino fundamentalmente por descenso en el número de beneficiarios, que potencialmente son los trabajadores.

Las prestaciones comprendidas en este programa se modificaron recientemente, llevándose a cabo una ampliación de derechos, tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y más recientemente por el Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, en el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de seguridad social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia. Esta norma efectúa el desarrollo reglamentario, por un lado, de la normativa legal aplicable a los subsidios por maternidad y riesgo durante el embarazo, con las modificaciones introducidas en 2007, y por otro, las normas reguladoras de los nuevos subsidios por paternidad y riesgo durante la lactancia natural creado por la misma ley así como la prestación de maternidad no contributiva.

Más recientemente la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, crea con efectos 1 de enero de dicho año, una nueva prestación para el cuidado de menores afectados por cáncer o por cualquier otra enfermedad grave, que requiera ingreso hospitalario de larga duración.

En relación a los créditos asignados para el pago de estas prestaciones sociales en los PGE 2012 que se analizan a continuación, se estudian atendiendo a la contingencia que tratan de proteger y se resumen en la tabla 21.

TABLA 21 CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS ASIGNADOS A LOS SUBSIDIOS POR MATERNIDAD, PATERNIDAD Y RIESGO DURANTE EL EMBARAZO Y LA LACTANCIA 2011-2012 (MILLONES DE EUROS)								
Subsidio	2010		2011		2012		Variación 2011/10 (%)	Variación 2011/12 (%)
	Millones €	%	Millones €	%	Millones €	%		
Por maternidad	1.822,13	78,57	1.898,63	79,55	1.834,24	77,81	4,20	-3,39
Por paternidad	241,50	10,41	228,07	9,56	225,22	9,55	-5,56	-1,25
Por riesgo durante embarazo	238,68	10,29	249,79	10,47	289,80	12,29	4,65	16,02
Por riesgo lactancia natural	16,99	0,73	10,30	0,43	7,98	0,34	-39,38	-22,52
TOTAL	2.683,08	100	2.386,79	100	2.357,24	100	2,91	1,24

1. Maternidad.

Los primeros créditos que se consideran son los asignados para suplir la pérdida de salarios que se pudieran producir como consecuencia de la maternidad y paternidad y que se recogen en la tabla 21 –en la que se identifican los créditos asignados a cada contingencia- por una cuantía total de 1.834,24 millones de euros. Esto es el subsidio por maternidad, que absorbe la mayor parte del gasto, el 77,81%, pero esta prestación no es percibida en su totalidad por la madre. Aunque el derecho le corresponde a ella, puede cederle al padre hasta un máximo de 10 semanas de “descanso”, con la limitación de las 6 semanas posteriores al parto y que están destinadas obligatoriamente a la madre para su recuperación, y en caso de no utilizarlas, perdería el derecho sin poder cederlo).

En 2011 se reconocieron 318.607 prestaciones que correspondían a subsidios por maternidad, un 2,45% menos que el año anterior. La mayor parte fueron disfrutadas por las madres, sólo 5.798 lo fueron por los padres (1,79%).

TABLA 22 NÚMERO DE PROCESOS POR MATERNIDAD 2011				
Comunidades Autónomas	Percibidos por la madre	Percibidos por el padre	Total	Variación 2010/12 (%)
Andalucía	57.007	652	57.659	-2,82
Aragón	8.927	194	9.121	-0,04
Asturias	5.497	141	5.638	1,84
Islas Baleares	7.593	122	7.715	-4,60
Canarias	10.468	170	10.638	-5,52
Cantabria	3.842	103	3.945	-3,83
Castilla y León	13.935	350	14.285	-0,78
Castilla la Mancha	12.273	163	12.436	-4,04
Cataluña	56.340	1004	57.344	-2,64
Comunidad Valenciana	32.113	419	32.532	-1,82
Extremadura	6.434	61	6.495	0,43
Galicia	16.130	334	16.464	-1,32
Madrid	52.832	956	53.788	-2,79
Murcia	10.264	69	10.333	-5,60
Navarra	5.112	199	5.311	-1,47
País Vasco	16.930	798	17.728	-0,01
La Rioja	2.134	45	2.179	-7,90
Ceuta	370	6	376	-6,93
Melilla	406	12	418	1,46
TOTAL	318.607	5.798	324.405	-2,45

2.Paternidad.

La prestación por paternidad se creó en 2007, la situación protegida es el “descanso” para el padre después del nacimiento de un hijo, la adopción o el acogimiento. Tiene una duración de 13 días sin interrupción y exige haber cubierto un período previo de cotización de al menos 180 días dentro de los últimos 7 años, o alternativamente 360 días a lo largo de la vida laboral, a la vez que estar afiliado, en alta o en situación asimilada al alta en el momento del nacimiento. En determinados casos –familia numerosa, cuando en la familia existiera previamente una persona con discapacidad en grado igual o superior al 33%- la duración se extiende hasta los 20 días.

TABLA 23 NÚMERO DE PROCESOS POR PATERNIDAD 2010-2011			
Comunidades Autónomas	2010	2011	Variación 2010/11 (%)
Andalucía	43.577	42.051	-3,50
Aragón	8.317	8.405	1,06
Asturias	4.640	4.675	0,75
Islas Baleares	6.004	5.747	-4,28
Canarias	9.110	8.696	-4,54
Cantabria	3.654	3.415	-6,46
Castilla y León	12.839	12.514	-2,53
Castilla la Mancha	11.963	11.697	-2,22
Cataluña	52.893	51.174	-3,25
Comunidad Valenciana	27.409	26.889	-1,90
Extremadura	5.361	5.313	-0,90
Galicia	12.568	12.661	0,74
Madrid	44.599	44.702	0,23
Murcia	8.827	8.566	-2,96
Navarra	4.881	4.785	-1,97
País Vasco	16.138	15.741	-2,46
La Rioja	2.206	2.075	-5,94
Ceuta	336	305	-9,23
Melilla	315	301	-4,44
TOTAL	275.637	269.715	-2,15

Se trata de un derecho del padre, que no podrá transferir a la madre, y durante los 13 o 20 días a los que tiene derecho percibirá un subsidio equivalente al 100% de la base reguladora. Durante 2010 se gestionaron 275.637 permisos, con una cuantía media de prestación de 818 euros. En 2011 disminuyeron un 2,15% hasta los 269.715, aumentando la cuantía a 835,23 euros.

Esta prestación por paternidad, según se establece en la Ley Orgánica de Igualdad efectiva entre hombres y mujeres se debería ir ampliando durante los próximos años, pero las restricciones presupuestarias han hecho imposible su cumplimiento, habiéndose ampliado desde su entrada en vigor, sólo en una ocasión.

3. Subsidio por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural.

En relación a las prestaciones por riesgo durante el embarazo, trata de proteger el período de suspensión del contrato de trabajo de una trabajadora embarazada cuando no sea posible cambiarla de puesto de trabajo y éste pueda influir negativamente en la salud física de la madre o el hijo.

Al terminar 2011 había abiertos 16.458 procesos de riesgo durante el embarazo y la duración media de los que habían finalizado fue de 106 días entre los trabajadores por cuenta ajena y 84 en los de cuenta propia. El volumen de gasto aprobado para esta prestación en 2012 ha sido de 289,8 millones de euros, un 16% más que en el presupuesto de 2011, ya que al tratarse de una prestación relativamente reciente se observa un aumento en el volumen total de gasto en los últimos años.

El subsidio por riesgo durante la lactancia natural trata de proteger el período de suspensión del contrato de trabajo de una trabajadora mientras su hijo esté en período de lactancia (máximo de 9 meses) cuando no sea posible cambiarla de puesto de trabajo y su condición lo haga necesario. Durante 2010 se ha hecho una previsión de 7,98 millones de euros de gasto.

4. Prestación para el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

La Ley de PGE para 2011 amplió la acción protectora de la Seguridad Social, incorporando una prestación económica directa destinada a los progenitores o acogedores que reducen su jornada de trabajo para el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave. Posteriormente el Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, dictó las normas para su aplicación y desarrollo en el sistema de la Seguridad Social.

El objetivo es compensar la pérdida de ingresos que sufren las personas interesadas al tener que reducir su jornada, con la consiguiente reducción de salario, ocasionada por la necesidad de cuidar, de manera directa, continua y permanente de los hijos o menores a cargo afectados por cáncer o por cualquier enfermedad grave, durante el tiempo de hospitalización y tratamiento continuado de la enfermedad.

En 2011, primer año de vigencia de este subsidio, se tramitaron 907 solicitudes y fueron concedidas 687, generando un gasto de 2,99 millones de euros. La previsión para 2012 es de 12,61 millones de euros.

El Real Decreto 1148/011 de 20 de julio de 2011, fija la cuantía de la prestación económica en un subsidio equivalente al 100% de la base reguladora establecida para la prestación por incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales y en proporción a la reducción que experimente la jornada laboral. Su pago es de carácter mensual. Igualmente las cotizaciones durante estos períodos de la reducción de jornada, se computan incrementadas hasta el 100% de la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido sin dicha reducción de jornada, a efectos de las prestaciones por jubilación, incapacidad permanente,

muerte y supervivencia, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, e incapacidad temporal.

En relación a la prestación para el cuidado de menores afectados por cáncer o por cualquier otra enfermedad grave, que requiera ingreso hospitalario de larga duración, era una ayuda necesaria y urgente. El trabajo que desempeñan las familias en el cuidado y atención de los hijos cobra, si cabe, aún mas importancia, cuando éstos están enfermos.

De dichos cuidados se benefician, además de los propios hijos, la sociedad en su conjunto, e incluso las arcas públicas. Está comprobado que los resultados médicos están condicionados por la situación anímica del paciente, especialmente en enfermedades que exigen tratamientos duros y prolongados en el tiempo, como el cáncer, y esto es muy importante en el caso de los niños. O lo que es lo mismo, los niños cuidados por sus padres durante procesos de enorme gravedad, como por ejemplo, cáncer, presentan porcentajes de recuperación más elevados y las estancias hospitalarias se reducen considerablemente.

Facilitar a los padres el cuidado de sus hijos redundará en beneficio del paciente y también del propio sistema sanitario público.

Pero hace falta dar un paso más en la aplicación de esta prestación. Aunque el equilibrio presupuestario sea el único objetivo, habría que priorizar este tipo de ayudas, y al menos, adquirir el compromiso de futuro de ampliar la edad, en tanto exista dependencia económica y conviva con su familia de origen. Sería la primera y mejor política de conciliación que podría llevarse a cabo en este momento.

5. Otras prestaciones.

Se recogen bajo esta denominación las prestaciones recogidas en la tabla 24, que puede comprobarse fácilmente que son ayudas de naturaleza muy variada y que en algunos casos quizá tuvieron sentido cuando se crearon, pero ahora deberían ser objeto de revisión. Es el caso, por ejemplo, del auxilio por defunción, que supone un único pago de 45,10 € para hacer frente a los gastos de sepelio. Se trata de una cantidad ridícula para pagar este servicio, y teniendo en cuenta que los Ayuntamientos están obligados a dar sepultura a las personas sin recursos, parece necesario revisar los efectos de esta prestación sobre los usuarios de los servicios funerarios, sobre todo porque supone un gasto anual de escasa cuantía, en términos relativos (6,21 millones de euros) aunque no atiende a una necesidad cubierta por otros niveles de las administraciones públicas.

TABLA 24 GASTO EN OTRAS PRESTACIONES 2012 (MILLONES DE EUROS)	
Auxilio por defunción	6,21
Indemnizaciones a tanto alzado	88,48
Indemnizaciones por baremo	19,31
Otras indemnizaciones y entregas únicas	19,17
Recargos por falta de medidas de seguridad e higiene	72,19
Ayudas equivalentes a jubilación anticipada	208,93
Otras ayudas de carácter social	22,91
Por cese de actividad de autónomos	16,20
TOTAL	453,40

6. Prestaciones familiares no contributivas

En relación a las prestaciones por hijo o menor a cargo agrupa un conjunto de ayudas que son en unos casos de pago periódico y en otros de pago único, cuyas cuantías figuran en la tabla 25.

El Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, deja sin efecto a partir de 1 de enero de 2011, la prestación por nacimiento o adopción de hijo aprobada por la Ley 35/2007. Pero como quedan pendientes de atender los derechos generados por los nacimientos y adopciones que tuvieron lugar en 2011, en los PGE de 2012 todavía se incorpora un crédito de 11 millones de euros.

TABLA 25 GASTO EN PRESTACIONES DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA 2010-212 (MILLONES DE EUROS)					
	2010	2011	2012	Variación 2010/11	Variación 2011/12
Pago periódico por hijo o menor acogido a cargo	955,38	942,98	944,07	-1,30	-0,12
Pago único por nacimiento o adopción hijo familia numerosa o monoparental y madres discapacitadas	10,00	22,87	22,87	128,70	0,00
Pago único por parto o adopción múltiple	22,00	23,83	23,83	8,32	0,00
Pago único por nacimiento o adopción hijo	111,42	11,00	--	-90,13	-100
TOTAL PRESTACIONES FAMILIARES POR HIJOS	1.098,80	1.000,68	990,77	-8,93	-0,99

La prestación de pago periódico por hijo o menor acogido a cargo, no es de carácter universal, ya que sólo se concede a las familias cuyos ingresos anuales, de cualquier naturaleza, no superen los límites establecidos por la ley. Para el año 2012 se fijan en las cuantías recogidas en la tabla 26.

TABLA 26 LÍMITE DE INGRESOS PARA PROTECCIÓN FAMILIAR POR HIJOS NO MINUSVÁLIDOS	
Nº de hijos	Límite de ingresos
1	11.376,66
2	13.083,16
3	17.122,59
Más de 3	17.122,59 [nº de hijos - 3] x 2.773,39]

Se trata de una prestación de cuantía muy limitada, que más que de políticas de familia, se puede considerar de lucha contra la pobreza. Su actualización no siempre se lleva a cabo tal como se refleja en la tabla 27, en la que se recogen las cuantías de las prestaciones por pago periódico por hijo menor de los tres últimos ejercicios presupuestarios.

TABLA 27 CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES POR PAGO PERIÓDICO POR HIJO O MENOR ACOGIDO A CARGO 2010-2012			
	2010	2011	2012
Hijos no discapacitados:			
- Menor de 5 años	500,00€/año	291,00€/año	291,00€/año
- Entre 5 y 18 años	291,00€/año	291,00€/año	291,00€/año
Hijo a cargo atendiendo a su grado de discapacidad:			
- Igual o superior al 33%	1.000,00€/años	1.000,00€/año	1.000,00€/año
- Igual o superior al 65%	4.076,40€/año	4.117,20€/año	4.292,00€/año
- Igual o superior al 75%	6.115,20€/año	6.176,40€/año	6.439,20€/año

El número de beneficiarios de estas prestaciones periódicas ha aumentado en los últimos años (tabla 28), debido fundamentalmente al aumento en los niveles de paro y pobreza de las familias españolas, que han situado a un mayor número de ellas por debajo de los límites establecidos en la ley para generar derecho a estas prestaciones.

TABLA 28 NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES FAMILIARES DE PAGO PERIÓDICO (*) 2010-2012			
	2010	2011	2012
Hijos sin discapacidad (**)	901.617	990.593	1.029.080
Hijos con discapacidad:	84.598	89.537	94.694
< 18 y 33%	105.161	108.607	110.834
> 18 y 65%	59.649	60.833	62.029
> 18 y 75%	249.408	258.977	267.557
TOTAL	1.151.025	1.249.570	1.296.637

(*) Número existente en enero de cada año

(**) La Ley 35/2007, aumentó la cuantía a percibir por los hijos menores de 3 años de 291 euros al año hasta 500 euros al año. La disposición adicional primera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de PGE para 2012, extiende hasta los 5 años la cuantía de 500 euros al año. El Real decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, modifica con efectos desde el 1 de enero de 2011, la cuantía de la asignación económica que será, en cómputo anual, de 291 euros al año para todos los menores de 18 años sin discapacidad.

TABLA 29 GASTO EN PRESTACIONES FAMILIARES DE PAGO PERIÓDICO POR HIJO O MENOR ACOGIDO A CARGO		
	Millones de euros	Variación %
2005	880,44	4,00
2006	913,15	3,72
2007	940,78	3,03
2008	1.024,71	8,92
2009	1.109,64	8,29
2010	1.183,25	6,63
2011	942,97	-20,31
2012	944,07	0,12

El gasto presupuestado para 2012 en prestaciones familiares de pago periódico por hijo o menor acogido a cargo, no varía significativamente respecto al año anterior, situándonos en cuantías muy similares a las de hace cinco años (tabla 29). Los numerosos cambios que han experimentado estas prestaciones en los últimos años, tanto en un sentido como en otro: aparición de nuevas prestaciones que desaparecen rápidamente, aumento de cuantías que igualmente son eliminadas poco tiempo después, etc, nos hace pensar que se trata de prestaciones que se aumentan o disminuyen, se crean o destruyen, teniendo como principal objetivo obtener rédito político, sin intentar ayudar a las familias, ni reconocer el valor del “trabajo” que desempeñan las familias en el desempeño de sus principales funciones: reproductiva, cuidadora y educativa.

Parece necesario revisar este tipo de prestaciones económicas, para su reformulación, estableciendo claramente las necesidades que se desea atender con ellas –siempre en el marco del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria- pero sobre todo explicitando claramente los objetivos que persiguen.

En relación a la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas o en los casos de madres discapacitadas, se modificó por la Ley 37/2007, de 15 de noviembre, por la que se estableció la deducción por nacimiento o adopción en el IRPF y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. Con las modificaciones introducidas en dicha ley tienden derecho a esta prestación, en caso de nacimiento o adopción de hijo, quienes tengan la condición de familia numerosa o monoparental, así como en supuestos en que la madre padezca una discapacidad igual o superior al 65%, siempre y cuando los ingresos familiares no superen el límite legalmente establecido para las asignaciones por hijo a cargo. La cuantía asignada como pago único es de 1.000 euros. Y el crédito para 2012 es de 22,87 millones de euros idéntico al del año anterior (tabla 30).

TABLA 30 GASTO EN PRESTACIONES ECONÓMICAS POR NACIMIENTO O ADOPCIÓN DE HIJO EN SUPUESTOS DE FAMILIAS NUMEROSAS, MONOPARENTALES O EN CASOS DE MADRES DISCAPACITADAS Y PRESTACIONES FAMILIARES POR PARTO O ADOPCIÓN MÚLTIPLE				
Gasto en prestaciones económicas por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales o en casos de madres discapacitadas			Gasto en prestaciones familiares por parto o adopción múltiple	
	Millones de euros	Variación %	Millones de euros	Variación %
2005	4,92	7,89	14,96	12,84
2006	5,06	2,85	17,01	13,70
2007	4,88	-3,56	18,60	9,35
2008	15,65	239,34	21,82	17,31
2009	21,79	31,58	22,92	5,04
2010	22,77	4,50	22,46	-2,01
2011	22,87	0,44	23,83	6,10
2012	22,87	0,00	23,83	0,00

En el caso de las prestaciones económicas de pago único por parto o adopción múltiple también han mantenido el crédito a ellas asignado en la misma cuantía que en 2012 (tabla 30) 23,83 millones de euros.

Por último una mención a la maternidad no contributiva que proporciona un subsidio a las trabajadoras que, en caso de parto, reúnan todos los requisitos para generar el derecho, excepto el período mínimo de cotización exigido. La cuantía se fija en el 100% del IPREM vigente, y su duración es de 42 días, incrementándose en 14 días naturales en el caso de familias numerosas o monoparentales, en casos de parto múltiple y cuando la madre o el hijo estén afectados por incapacidad en grado igual o superior al 65%.

Desde su creación en 2007, se observa un ligero crecimiento en el gasto, y en 2012 se reduce el crédito asignado en casi un 10%, aunque no se modifica derecho alguno (tabla 31)

TABLA 31 GASTO EN MATERNIDAD NO CONTRIBUTIVA MILLONES DE EUROS		
	Millones de euros	Variación %
2007	0,36	
2008	0,63	75,00
2009	0,68	7,94
2010	0,63	-7,35
2011	0,81	28,57
2012	0,73	-9,88

6.2. Programa 222M. Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo.

El Programa 222M. *Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo*, experimenta un fuerte descenso del 20,14%, disminuyendo todos los capítulos. La caída de un 6,75% de los gastos de personal se explica principalmente porque las cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador disminuyen en algo más de 6,5 millones de euros; y se realizan ajustes a la baja en el gasto destinado a incentivos al rendimiento de los empleados públicos y en la formación del personal, entre otros (*tabla 32*).

Pero la mayor parte del recorte se efectúa en el capítulo de transferencias corrientes especialmente porque se disminuyen los créditos destinados al pago de subsidios e indemnizaciones en más de 81 millones de euros y poco más de 20 millones en servicios sociales y asistencia social.

La caída de la inversión se explica fundamentalmente por la disminución de las inversiones en reposición.

TABLA 32 222M. PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL MUTUALISMO ADMINISTRATIVO				
Estructura de gasto	Presupuesto 2011 (miles €)	Presupuesto 2012 (miles €)	Diferencia Miles €	Diferencia %
Gastos de personal	124.527,84	116.122,42	-8.405,42	-6,75
Gastos corrientes en bienes y servicios	20.476,45	20.424,88	-51,57	-0,25
Gastos financieros	162,24	140,61	-21,63	-13,33
Transferencias corrientes	400.851,88	302.828,19	-98.023,69	-24,25
Inversiones reales	9.650,00	4.175,00	-5.475,00	-56,74
Activos financieros	389,32	389,32		
Pasivos financieros	2,00	2,00		
TOTAL	556.059,73	444.082,42	-111.977,31	-20,14

7. POLÍTICA DE SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL. ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA.

La Política de servicios sociales y promoción social comprende un conjunto de programas y servicios destinados a mejorar los niveles de protección de personas y grupos sociales más vulnerables y desfavorecidos, tratando de ayudar a eliminar las desigualdades sociales. Entre ellos se incluyen los créditos destinados al desarrollo de la Ley de Dependencia, en colaboración con las Comunidades Autónomas y al que hay que añadir la financiación que corresponde al País Vasco y Navarra para el nivel convenido del sistema a través de su correspondiente concierto.

Para el año 2012 los créditos destinados a esta política ascienden a 2.119,04 millones de euros, lo que supone una disminución del 15,69% sobre el año 2011. En el año 2011 los créditos ascendieron a 2.513,58 millones de euros, y ya suponían un nuevo recorte de los gastos asignados a políticas sociales, de más de un 8 % respecto al año 2010. Por tercer año consecutivo, la política de servicios sociales vuelve a ser objeto de recortes, siendo este año casi el doble del año pasado con respecto al año 2010.

La política de Servicios Sociales y Promoción Social está configurada en torno a tres bloques de actuación: Acción Social, Promoción Social y Gestión de Servicios Sociales. En el primero se desarrollan medidas tendentes a corregir las desigualdades derivadas de carencias, ya sean físicas, psíquicas o sociales, integrándose los servicios sociales de la tercera edad y minusválidos, migrantes, extranjería e inmigración, drogadicción e infancia y familia. Tiene como objetivo promover las condiciones necesarias que posibiliten la igualdad de todos los ciudadanos mediante medidas que garanticen la protección social a través del sistema público de servicios sociales. Por su parte, la promoción social agrupa programas y actuaciones en materia de

promoción y servicios a la juventud y a la mujer, la igualdad entre mujeres y hombres así como las actuaciones para la prevención integral de la violencia de género. El último bloque de actuación atiende a la gestión de los Servicios Sociales de la Seguridad Social.

El total de créditos asignados a esta política se reparten actualmente entre 13 programas presupuestarios de los que sólo uno recoge actuaciones explícitas de familia y dos más actuaciones explícitas de mujer: *Programa 231G. Atención a la infancia y a las familias; Programa 232B. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; Programa 232C. Actuaciones prevención integral violencia de género.* El resto de programas están dirigidos a otras actuaciones de carácter social (tabla 33).

Tabla 33 (millones € y %)	PRESUPUESTO 2011		PRESUPUESTO 2012		% INCREMENTO
PROGRAMAS	IMPORTE	% S/ TOTAL	IMPORTE	% S/ TOTAL	12/11
231A. Plan Nacional sobre Drogas	25,87	1	18,49	0,9	-28,5
231B. Acciones en favor de los emigrantes	116,66	4,6	89,7	4,2	-23,1
231C. Serv. soc. de la S.S. a personas con discapacidad	91,84	3,7	74,55	3,5	-18,8
231D. Servicios sociales de la S.S. a personas mayores	202,4	8,1	124,34	5,9	-38,6
231G. Atención a la infancia y a las familias	9,32	0,4	5,36	0,3	-42,6
231H. Acciones a favor de los inmigrantes	147,97	5,9	66,85	3,2	-54,8
231I. Autonomía personal y Atención a la Dependencia	1498,44	59,6	1407,15	66,4	-6,1
232A. Promoción y servicios a la juventud	31,59	1,3	28,6	1,3	-9,4
232B. Igualdad oportunidades entre mujeres y hombres	31,16	1,2	24,97	1,2	-19,9
232C. Actuaciones prevención integral violencia de género	30,36	1,2	23,91	1,1	-21,3
Otros programas presupuestarios	327,87	13,0	255,15	13,5	-22,19
TOTAL	2.513,48	100	2.119,04	100	-15,7

Los Programas que experimentan mayores recortes de gasto son: el *231H. Acciones a favor de los inmigrantes* con una disminución de algo más de la mitad; el *231G. Atención a la infancia y a las familias*, igualmente con una disminución de casi la mitad del crédito asignado; y el *231D. Servicios sociales de la Seguridad Social a personas mayores*, con una disminución del 38,6%. Ni un solo programa ha mantenido las cantidades presupuestadas respecto a las del año pasado.

Entre los objetivos asignados a estos programas se señalan: dar impulso a programas de actuación referidos a la prevención, atención y protección de la infancia, en el marco de la Convención sobre Derechos del Niño y de la legislación española, así como el cumplimiento y seguimiento de los compromisos internacionales adquiridos por España ante las Naciones Unidas y en el ámbito de la Unión Europea. Además, se plantea la voluntad de promover programas de apoyo e incremento de la calidad de vida de las familias en su diversidad, y una mayor atención a las que se encuentran en situaciones de especial dificultad o vulnerabilidad social, así como la difusión en la sociedad de valores y comportamientos que supongan el respeto a los derechos de la infancia y de las familias. Sin embargo no figuran, de manera explícita, actuaciones o acciones que permitan reconocer la manera en que se va a tratar de cumplimiento a este objetivo.

Entre los grandes objetivos que se persiguen desde el Ministerio de Sanidad y servicios Sociales, responsable de desarrollar estos programas, figuran también otros tales como impulsar políticas de apoyo a la discapacidad; actualización y ejecución del Plan Nacional sobre Drogas; prevención integral de la violencia de género; igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres; y promoción y servicios a la juventud.

La defensa y protección de la Familia figura de manera explícita, entre los objetivos presupuestarios asignados a algunos programas, pero no figura entre las políticas prioritarias del Ministerio. Por tanto es coherente que, al no ser un objetivo político prioritario, el único programa con mención directa a la misma: 231G. Atención a la infancia y a las familias, es el segundo más afectado por los recortes presupuestarios, situándolo en el último lugar en cuanto a recursos se refiere, al destinarse a él sólo el 0,3% del total del presupuesto de este Departamento Ministerial.

No se trata de valorar negativamente la cuantía del gasto, sino la inexistencia de mención alguna al papel de la familia y a la necesidad de apoyar el trabajo que ésta viene desempeñando, especialmente en un momento de crisis económica como el actual. El coste presupuestario de esta mención sería cero, pero sería un gesto político que permitiría pensar que se trata de una institución con algún valor para el ejecutivo, como ocurre con otros objetivos políticos explícitos, como por ejemplo la igualdad de trato; servicios a la juventud, o la violencia de género.

7.1. Programa 231G. Atención a la infancia y a las familias

El programa 231G. Atención a la infancia y a las familias comprende tanto el impulso de programas de actuación referidos a la prevención, atención y protección de la infancia en el marco de la Convención sobre Derechos del Niño de Naciones Unidas y de la legislación española como el cumplimiento y seguimiento de los compromisos internacionales adquiridos por España ante las Naciones Unidas y en el ámbito de la Unión Europea. Además, promoverá programas de apoyo e incremento de la calidad de vida de las familias con una mayor atención a las que se encuentran en situaciones de especial dificultad.

Se persigue también con este programa favorecer la cooperación y colaboración técnica con las instituciones de la Administración General del Estado, con las Comunidades Autónomas y con las Administraciones Locales, así como impulsar e implicar al movimiento asociativo en los ámbitos de infancia y familias. Para el desarrollo de sus actuaciones, se han definido dos grandes líneas de acción de las que se recogen, de manera sintética, las acciones que de manera explícita figuran en la documentación presupuestaria. Se recoge la redacción utilizada en los PGE, lo que permite pensar que mayoritariamente son más que actuaciones concretas, buenas intenciones:

1. **Promoción de acciones de protección a la familia.** Las líneas de actuación se concretan en:
 - a. Impulso de un **Plan Integral de Apoyo a la Familia** con el objeto de vertebrar la política familiar adoptando acciones homogéneas.
 - b. Medidas de apoyo a la parentalidad positiva en colaboración con otras Administraciones públicas, entidades, ONGs y universidades y de forma especial con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el ámbito de familia.
 - c. Colaboración con las Administraciones autonómicas, locales y, en su caso, empresas, para facilitar la conciliación entre la vida familiar y laboral, especialmente promoviendo una atención de calidad a la primera infancia (0- 3 años).
 - d. Promoción de una cultura empresarial familiarmente responsable y de políticas flexibles en materia de condiciones de trabajo, a fin de facilitar la conciliación laboral, familiar y personal de los trabajadores a través del apoyo a los Premios Nacionales Empresa Flexible y a los certificados de Empresa Familiarmente Responsable, así como participando en diversos foros de difusión y sensibilización sobre esta materia. También se persigue involucrar al tejido empresarial en la política de protección y promoción a la familia, mediante políticas laborales o sociales que apuesten por la atención a las necesidades familiares y personales de sus trabajadores y directivos, contribuyendo a armonizar los intereses familiares y laborales del individuo, en el marco de las políticas de responsabilidad social

corporativa. Asimismo, se pretenden incorporar criterios de igualdad y no discriminación en el entorno laboral por razones familiares en la valoración para establecer el reconocimiento como empresa familiarmente responsable.

- e. Promoción y apoyo a los distintos colectivos familiares de acuerdo con sus necesidades específicas, básicamente en relación con las familias numerosas, inmigrantes y monoparentales, incluyendo en su caso la promoción normativa, apoyo al movimiento asociativo específico y otras actividades dirigidas al mismo fin.
- f. Desarrollo, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de modelos o normas de referencia de servicios sociales especializados en atención a la conflictividad familiar, tales como servicios de orientación, mediación familiar o puntos de encuentro familiar, con criterios de calidad y garantía de los derechos de todas las partes implicadas, atendiendo al interés superior de los menores afectados. Se desarrollarán también actividades de colaboración con el Consejo General del Poder Judicial, en lo referente a las relaciones entre administraciones sociales, servicios de mediación familiar y puntos de encuentro familiar y administración de justicia.
- g. Promoción de la mejora de la calidad de vida de las familias y propuesta de líneas de actuación en atención a sus necesidades a través del Consejo Estatal de las Familias, del Observatorio Estatal de las Familias con la participación de representantes de la Administración General del Estado y del movimiento asociativo familiar y colaboración con las actividades que se deriven de estos órganos y sus grupos de trabajo.
- h. Promoción de las relaciones internacionales referidas a la protección de las familias, tanto bilaterales como multilaterales (Unión Europea, Consejo de Europa)
- i. Colaboración técnica y financiera con el movimiento asociativo familiar en el ámbito estatal, en la realización de actuaciones a favor de este colectivo, principalmente mediante convocatorias de subvenciones.
- j. Colaboración en la mejora técnica de la capacitación de los profesionales del ámbito de la atención a las familias en el marco del Plan de Formación, en colaboración con Comunidades Autónomas o mediante formación directa (teleformación).
- k. Realización de actividades de difusión y promoción de la protección a las familias con carácter general (guía de ayudas sociales a las familias, actividades del Día Internacional de las Familias, etc).

2. **Promoción de acciones de protección a la infancia.** Las líneas de actuación se concretan en:
- a. Impulso y seguimiento de la tramitación y aplicación de la nueva Ley de actualización de la normativa sobre protección a la infancia en colaboración con el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas.
 - b. Tramitación y seguimiento y evaluación del “II Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia” siguiendo los compromisos y recomendaciones internacionales, que permita establecer unas estrategias globales de actuación sobre la infancia.
 - c. Seguimiento y evaluación del “III Plan de acción contra la explotación sexual de la infancia y adolescencia” (2010-2013). Estas actuaciones se enmarcarán dentro del trabajo del grupo del “Observatorio de la Infancia” relativo al maltrato infantil.
 - d. Análisis de la situación social de la infancia en España y propuesta de líneas de actuación sobre la infancia según sus necesidades, derechos, etc., a través del “Observatorio de la Infancia”.
 - e. Contribución a una mejor intervención social y profesional ante el fenómeno del maltrato infantil, tanto a nivel de prevención como de tratamiento, mediante acciones de estudio, sensibilización, diseño y aplicación de instrumentos y protocolos de intervención, estadísticas y conocimiento de la realidad, intentando lograr una atención más directa y coordinada entre los agentes y manteniendo un sistema de vigilancia que nos acerque, a conocer con más precisión el fenómeno de los malos tratos en la infancia en nuestro país. En este sentido el Observatorio de la

Infancia aprobó un modelo consensuado de hojas de detección, notificación y registro de casos de maltrato infantil. Por su parte, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, impulsa la implantación de estas hojas en Comunidades Autónomas (en los ámbitos sanitario, educativo, policial y de servicios sociales) y ha puesto en marcha el registro unificado de maltrato infantil (RUMI), en el que se recogen vía on line los datos correspondientes a los diferentes registros autonómicos de las Comunidades Autónomas, así como el seguimiento y evaluación del Protocolo Básico de Intervención contra el Maltrato Infantil.

- f. Coordinación y cooperación con el Ministerio de Justicia y Comunidades Autónomas para la ejecución de las medidas cautelares y de las impuestas en sentencia o auto, dictadas por el Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional.
- g. Promoción de la cooperación interautonómica en el marco de la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia.
- h. Promoción y defensa de los derechos de la infancia reconocidos en la Convención Sobre Derechos del Niño de Naciones Unidas y en la normativa interna española y sensibilización social e institucional respecto a estos derechos.
- i. Prevención y protección de los menores en situación de dificultad social y ante situación de maltrato, impulsando la adopción de medidas protectoras que posibiliten su retorno al ámbito familiar o de medidas protectoras estables y de carácter permanente, de suma importancia para el correcto desarrollo evolutivo de los menores.
- j. Promoción de la cooperación institucional, formación e investigación en relación con los menores con dificultad de conducta, llevando a cabo actuaciones de prevención y sensibilización y de elaboración de instrumentos técnicos que faciliten criterios comunes de intervención.
- k. Promoción de la cooperación interautonómica en relación con los menores extranjeros no acompañados.
- l. Cooperación y colaboración con otras instituciones de la Administración General del Estado con respecto a los programas de estancia temporal de menores extranjeros por razones humanitarias.
- m. Colaboración técnica y financiera con el movimiento asociativo infantil en el ámbito estatal, en la realización de actuaciones a favor de este colectivo, principalmente mediante convocatorias de subvenciones.
- n. Colaboración con el sector audiovisual y el movimiento asociativo en la promoción de los derechos de la infancia en los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de la información, mediante acciones puestas en marcha desde el Observatorio de la Infancia.
- o. Contribución al establecimiento de un marco adecuado para la gestión de las adopciones internacionales en línea con los principios y procedimientos establecidos en los convenios internacionales, manteniendo las relaciones y la coordinación con las autoridades de los países de origen de los menores y promoviendo una acción coordinada entre las autoridades competentes en nuestro país. En esta línea se enmarca la actividad del Consejo Consultivo de Adopción Internacional, que contribuye además al establecimiento de un marco de participación y colaboración entre las instituciones de las Administraciones públicas, asociaciones de familias adoptivas, menores adoptados y entidades colaboradoras de adopción internacional. Por otra parte, se colaborará con las Comunidades Autónomas en la gestión de determinados expedientes de adopción internacional.
- p. Promoción y mantenimiento de la coordinación de las relaciones internacionales referidas a la infancia participando, en su caso, en los foros internacionales específicos en estas materias, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Aunque se han incorporado algunas novedades importantes en estas dos líneas de actuación relativas al área de familias e infancia, no se puede afirmar que figuren medidas claras y concretas de apoyo a las familias. El compromiso de elaborar un Plan de Apoyo a la Familia, es casi la única referencia en toda la documentación presupuestaria que podría hacer pensar en el interés por esta institución clave para la economía y la estabilidad y cohesión social. Sin embargo, no es sino una simple declaración de intenciones ya que no figura ninguna dotación presupuestaria para su elaboración durante 2012 ni tampoco un cronograma para su elaboración y puesta en marcha.

Además, no es necesario un Plan para "para vertebrar la política de apoyo a la familia", porque ésta no existe como tal. Es necesario un Plan para poner en marcha una verdadera Política de Familia. Sólo existen algunas medidas dispersas y de poca entidad, y centradas casi exclusivamente cuando la familia se encuentra en situaciones de pobreza.

Parece pues necesario identificar, previo a la elaboración del Plan, cuales son las necesidades reales -económicas y de otra naturaleza-, de las familias españolas, para poder implementar medidas que le faciliten el desarrollo de sus funciones. El Estado no debe intervenir para sustituir a la familia -sólo en casos excepcionales-, sino que debe poner en marcha medidas que de manera subsidiaria les ayuden a cumplir sus funciones.

En cualquier caso, parecería conveniente y sobre todo coherente con la voluntad de elaborar un Plan de Apoyo a la Familia, que entre los objetivos políticos prioritarios figurara el de protección y apoyo a la familia, sobre todo si se pretende lograr un crecimiento económico con estabilidad y cohesión social.

Para lograr estos objetivos se establecen unos indicadores de seguimiento de las actividades que no muestran cambios con respecto a los objetivos e indicadores de años anteriores.

Para los objetivos de atención a la infancia y a las familias, se destinan 5.255,32 miles de €, frente a los 9.023,37 miles de euros que figuraban en los PGE de 2011, lo que supone un importante recorte de casi la mitad, continuando así la tendencia iniciada en 2009, con tasas de reducción del 23,26%, y 16,84% respecto a 2009 y 2010.

Esta caída se explica fundamentalmente por la importante disminución en las transferencias corrientes que han bajado un 51,53%, pasando de 6.374,89 miles de € en 2011 a poco más de 3.090 miles de € en el proyecto de Ley de PGE para 2012.

Las Comunidades Autónomas, reciben un menor volumen de transferencias para el desarrollo de dos tipos de actuaciones: programas de ejecución de medidas para menores infractores al que se destinan 2.003,20 miles de € menos y; programas para menores en situación de dificultad social y maltrato que reciben 805,86 miles de € menos.

Resulta difícil explicar esta caída tan importante en los créditos cuando entre sus objetivos figura de manera prioritaria, la necesidad de colaboración con las Comunidades Autónomas en el desarrollo de acciones a favor de los menores en situaciones especiales y conflictivas. En cuanto a las transferencias a favor las familias e instituciones sin fines de lucro se destinan para programas de infancia y familias 165,83 miles de € menos.

7.2 Programa 232B. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El Programa 232B. *Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres* tiene como finalidad recoger medidas que faciliten la incorporación de la *perspectiva de género* en la actuación de los poderes públicos en general y de la Administración General del Estado en particular en línea con la Ley de Igualdad ya citada en este trabajo. Su objetivo es llevar a cabo políticas públicas dirigidas a la consecución de la igualdad efectiva de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo, las relaciones laborales y la participación económica. Se trata, entre otros objetivos, de: impulsar un plan de empleo para mujeres en el marco de las políticas activas de empleo; desarrollar un plan integral de apoyo a la conciliación de la vida personal familiar de mujeres y hombres que facilite la corresponsabilidad; e impulsar los instrumentos necesarios para reducir la brecha salarial existente.

Según la documentación presupuestaria que acompaña a los PGE 2012, las actividades a desarrollar durante este ejercicio presupuestario, deben estar dirigidas a lograr los siguientes grandes objetivos:

1. *Mejorar las prácticas empresariales en materia de igualdad e impulsar la igualdad en la negociación colectiva.*
2. *Favorecer la inserción de las mujeres en el mercado laboral, fomentar el emprendimiento femenino y el acceso a puestos de responsabilidad.*
3. *Impulsar y desarrollar la aplicación del derecho a la igualdad de trato y no discriminación de las personas mejorando la respuesta social ante las situaciones discriminatorias y la atención integral a víctimas de discriminación.*
4. *Procurar el funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.*
5. *Generar y fomentar el conocimiento de la situación de las mujeres.*
6. *Promover la formación y sensibilización en materia de igualdad.*
7. *Lograr la transversalidad de género en las políticas públicas.*
8. *Atender la diversidad e inclusión social.*
9. *Fomentar la cooperación institucional y apoyar al movimiento asociativo de las mujeres.*

La cuantía asignada a este programa presupuestario se ha fijado en el Proyecto de Ley de PGE para 2012 en 24.970,27 miles de euros (30.460,02 miles de euros en 2011 lo que supone una disminución del 19,9%). Este programa venía recogiendo reducciones con respecto a ejercicios pasados del 9,34% respecto a 2010 y al que hay que añadir a la disminución del 10,88% que ya se produjo respecto al año 2009. Este programa absorbe el 1,2% del presupuesto de los Servicios Sociales y promoción social.

Las razones que explican esta disminución están en una importante reducción de las transferencias corrientes en un 35,17% respecto del año anterior. La reducción más importante está en los programas de formación y fomento del empleo femenino con transferencias realizadas a favor de las Comunidades Autónomas que disminuyen en 1.094,37 miles de €, y curiosamente se trata de una las actuaciones en que mayor énfasis se ha puesto en la explicación de los objetivos del programa.

También el programa de asesoramiento y orientación a víctimas de discriminación ve reducir su crédito presupuestario en algo más de 600 miles de € en transferencias a favor de las familias e instituciones sin fines de lucro.

El resto de las variaciones en las transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro que en total va a reducirse en 1.576,21 miles de €, se distribuyen de la siguiente manera a través de los distintos programas:

- Convenios con Instituciones sin fines de lucro -100,00 miles de €
- Asesoramiento y orientación a víctimas de discriminación-600,00 miles de €
- Fomento del empleo femenino y apoyo a la conciliación -125,00 miles de €
- Formación de dirección para mujeres en la empresa - 80,00 miles de €
- Convenio con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio -50,00 miles de €
- Convenio con la Agencia EFE -200,00 miles de €
- Programas para aplicación de la igualdad de oportunidades -113,01 miles de €
- Estudios universitarios de postgrado y becas de formación, Instituto de la Mujer -256,84 miles de €
- Ayudas para la Promoción de la Creación y Producción Artística -182,16 miles de €

Solamente aumenta el Programa Convenio con Federación Española de provincias y municipios para actuaciones en materia de igualdad que recibe 130,80 miles € más que el año pasado.

7.3 Programa 232C. Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género

El Programa 232C. Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género contiene actuaciones de interés político prioritario, y el recorte que experimenta es más reducido. La violencia contra las mujeres constituye una grave vulneración de sus derechos fundamentales: a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la dignidad y a la seguridad.

En materia de *violencia de género*, los objetivos prioritarios explícitamente reflejados en los PGE son: la eficacia, la personalización, la atención a los hijos e hijas de mujeres víctimas de malos tratos y a las mujeres en situación de especial vulnerabilidad.

También se considera la trata de mujeres con fines de explotación sexual como otra forma grave de violencia contra las mujeres que vulnera los derechos humanos. El vigente Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos será el marco común en el que se inserten todas las medidas a desarrollar en este ámbito. En relación con esta acción, se va a culminar la aplicación del Plan y la evaluación del mismo a su finalización en diciembre de 2012.

Para el logro de dichos objetivos se llevarán a cabo las siguientes actividades:

1. *Sensibilización, prevención y gestión del conocimiento en violencia de género.*
2. *Valoración, reducción y gestión del riesgo en materia de violencia de género*
3. *Atención y asistencia a las víctimas de la violencia de género*
4. *Actuaciones contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual.*

Para el cumplimiento de estos objetivos figuran asignados para el 2012 en el Proyecto de Ley de PGE la cantidad de 23.905,94 miles de € (en 2011 se asignaron 30.363,12 miles € a este Programa, es decir, casi 6,5 millones de € menos respecto al año 2011 (-21,27%).

Las transferencias corrientes disminuyen el 1,57% (218,64 miles de € menos), cifra más reducida que los recortes experimentados en otros programas. Las dirigidas a Comunidades Autónomas son las que más recursos pierden (295,64 miles de €) concretamente en el programa de reeducación de maltratadores (1.000,00 miles de € menos), mientras que al programa de asistencia social para mujeres víctimas de violencia de género se destinan 704,36 miles de € más.

Se echan en falta acciones cuyo objetivo sea alcanzar la igualdad de trato entre colectivos de especial necesidad, y que van más allá de las desigualdades entre hombres y mujeres, como son por ejemplo las familias monoparentales encabezadas mayoritariamente por mujeres, cuyas dificultades para acceder y sobre todo para permanecer en el mercado de trabajo son claramente discriminatorias contra este colectivo de mujeres; o medidas que ayuden a las mujeres cuidadoras, entre otras, a hacer compatible su trabajo con los cuidados familiares. Igualmente no figuran acciones específicas dirigidas a mujeres que encabezan familias numerosas.

Hay que insistir en la idea de que nuevas formas de desigualdad aparecen en nuestra sociedad, que son las que se producen entre mujeres que tratan de acceder al mercado laboral y aspiran a permanecer en él, cuando estas mujeres tienen hijos o personas mayores a cargo. Algo tendrá que hacer la administración pública si no quiere que dichas diferencias de trato se conviertan en auténticas discriminaciones laborales.

8. POLÍTICA DE DESEMPLEO. ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA.

La Política de desempleo tiene como objetivo proporcionar recursos económicos a las personas que pierden su empleo o ven reducida su jornada laboral, cuando se cumplen los requisitos establecido en la legislación. Las prestaciones por desempleo están organizadas en cinco niveles: la prestación contributiva, el subsidio por desempleo, la renta agraria, el subsidio REASS y la renta activa de inserción⁷.

Esta Política de desempleo está configurada por un único programa presupuestario, el 251M.Prestaciones a los desempleados, al que en 2012 se destinarán 28.805,05 millones de euros, un 5,48% menos que en ejercicio anterior, es decir, 1.669,00 millones de euros.

TABLA 34 251M.Prestaciones a los desempleados 2011-2012				
Estructura de gasto	Presupuesto 2011 (miles €)	Presupuesto 2012 (miles €)	Diferencia Miles €	Diferencia %
Gastos de personal	271.336,11	249.907,83	-21.428,28	-7,90
Gastos corrientes en bienes y servicios	39.884,25	39.884,25	0,00	0,00
Gastos financieros	90,00	79,20	-10,80	-12,00
Transferencias corrientes:				
- A familias e inst. privadas sin fines de lucro	30.140.286,74	28.503.119,07	-1.637.167,67	-5,43
Inversiones reales	21.957,53	11.324,47	-10.633,06	-48,43
Activos financieros	505,00	738,00	233,00	46,14
TOTAL	30.474.059,63	28.805.052,82	-1.669.006,81	-5,48

Esta importante disminución del gasto asignado a este programa presupuestario, en un momento en el que la tasa de paro está aumentando se explica por el descenso en casi todos los capítulos (tabla 34).

⁷ En este programa presupuestario no figuran ni los créditos de gasto ni los beneficiarios del actualmente denominado Programa PREPARA (antiguo Programa PRODI de ayuda de 400 euros), puestos en marcha por el ejecutivo anterior, y prorrogados hasta agosto de 2012, ya que son considerados como políticas activas de empleo. El Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma laboral, y en relación a las prestaciones por desempleo, se establece una prórroga en la reposición de las prestaciones de nivel contributivo, por el mismo número de días que se hubiera percibido el desempleo total o parcial, con un límite máximo de 180 días, para los supuestos de suspensión en el contrato de trabajo y reducciones de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, siempre que las suspensiones o reducciones se produzcan entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012 y el despido tenga lugar entre la entrada en vigor del Real Decreto-ley y el 31 de diciembre de 2013.

Si nos centramos en el capítulo IV. Transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro, que es donde se recoge el gasto directo a los beneficiarios que genera el abono de las prestaciones por desempleo, se explica por la disminución en el número de beneficiarios que se origina, no porque se hayan recortado derechos o por una reforma del sistema, sino por agotamiento de las prestaciones tanto en el colectivo que las percibe del nivel contributivo como asistencial. Una parte de estos beneficiarios pasaría a percibir, en caso de carencia de rentas y de cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley –entre otros y en algunos casos familiares a cargo-. Esta es también la causa del incremento presupuestario esperado para 2012 en la renta activa de inserción (*tabla 35*).

TABLA 35 EXPLICACIÓN DE LAS DIFERENCIAS EN LA DOTACIÓN PRESUPUESTARIA CORRESPONDIENTES AL PROGRAMA 251M.PRESTACIONES A LOS DESEMPLEADOS EN LOS PGE 2012 (MILES DE EUROS)		
1.Gastos de personal		-21.428,28
2.Gastos financieros		-10,80
4.Transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro:		-
-Por efecto de la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía de la prestación contributiva	-868.597,61	1.637.167,67
-Por efecto de la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía del subsidio por desempleo	-117.689,13	
-Por efecto de la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía de la prestación asistencial del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social	-13.290,00	
-Por efecto de la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía de la renta activa de inserción	419.409,07	
6. Inversiones reales		-10.633,06
8. Activos financieros		233,00
TOTAL		-
		1.669.006,81

Con estos créditos presupuestarios se espera dar protección a un número elevado de parados. A finales de 2011, había 2.845.652 beneficiarios de estas prestaciones en sus diferentes modalidades (*tabla 36*), de los que el mayor número estaban recibéndolas del nivel contributivo 1.328.020 perceptores. Sin embargo se detecta una cierta tendencia a un cambio en la composición, pudiéndose observar en el último quinquenio, un aumento de 755.316 beneficiarios en el nivel asistencial, frente a los 547.815 del nivel contributivo. El fuerte paro, y sobre todo su duración, convirtiéndose cada vez más en paro de larga y muy larga duración, hace que los beneficiarios agoten las prestaciones del nivel contributivo y en algunos casos y cuando cumplan los requisitos, pasen al nivel asistencial, lo que hace aumentar el número de beneficiarios en este nivel.

TABLA 36 PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO 2000-2012 POR TIPO DE PRESTACIÓN									
	Prestaciones económicas:				Prestaciones económicas: Renta Activa de Inserción			Total prestaciones económicas	
	Nivel contributivo		Nivel asistencial		Perceptores	%	Perceptores	%	
	Perceptores	%	Perceptores	%					
2000	446.678	42,84	592.021	56,78	3.966	0,01	1.042.665	100	
2005	687.033	53,04	558.501	43,12	49.666	0,01	1.295.201	100	
2006	720.384	54,15	558.702	41,99	51.346	0,01	1.330.432	100	
2007	780.205	54,89	575.675	40,50	65.600	0,01	1.421.480	100	
2008	1.100.879	60,67	646.186	35,61	67.567	0,01	1.814.632	100	
2009	1.624.792	60,60	960.888	35,84	95.543	0,00	2.681.223	100	
2010	1.471.826	48,66	1.445.228	47,78	125.680	0,00	3.024.734	100	
2011	1.328.020	46,67	1.331.316	46,78	186.316	0,00	2.845.652	100	

Este cambio de tendencia es importante ya que las cuantías de las prestaciones, y por tanto los niveles de protección son diferentes, siendo mucho más reducidos en el caso del nivel asistencial. La situación familiar está presente en la legislación que regula estas prestaciones para el establecimiento, por ejemplo, de las cuantías máximas y mínimas de la prestación del nivel contributivo; también es una variable determinante en algunas de las modalidades del subsidio para determinar su cuantía, etc. Pero en la información que acompaña a los PGE no figura ninguna referencia especial a la situación familiar de los beneficiarios, por lo que no es posible conocer –sólo con la información que se proporciona- cuantos de ellos tienen familiares a cargo, cuantos perciben una mayor prestación en función de dichos familiares, etc. Esta información resultaría imprescindible para realizar el análisis de este programa presupuestario desde una perspectiva de familia.

Pero de todo el gasto asignado a este programa presupuestario, sólo llega a los beneficiarios el contenido en el capítulo IV. Transferencias corrientes a familias e instituciones privadas sin fines de lucro, que para 2012 se ha fijado en 280503,12 millones de euros. Además en este gasto se une a la prestación directa a los beneficiarios, las cuotas que el SPEE abona a la Tesorería de la Seguridad Social por cada beneficiario. Esto explica también que una parte de la reducción aprobada en esta partida, de la que ya se han explicado sus principales causas, se produce fundamentalmente por la caída en las prestaciones contributivas, es decir, que en este caso una reducción del gasto va asociada también a una reducción de ingresos por cotizaciones sociales.

9. POLÍTICA DE VIVIENDA. ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA.

La Política de vivienda está integrada por 3 programas presupuestarios: 261N. *Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a vivienda*; 261O. *Ordenación y fomento de la edificación*; y programa 261P. *Suelo y Políticas Urbanas*. Los dos últimos quedan al margen de nuestro análisis ya que recogen los gastos de determinadas políticas que no tienen actuaciones explícitas ni implícitas de apoyo a la familia, y que por tanto, no vamos a analizar desde la perspectiva de familia.

9.1. Programa 261N Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a vivienda

En materia de vivienda, figura, como uno de los ejes principales de la política de vivienda, fomentar el alquiler como el principal instrumento de acceso a la vivienda, priorizando los recursos disponibles del plan para financiar ayudas al alquiler de vivienda libre para personas con bajos niveles de renta.

El programa 261N *Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a vivienda* tiene entre otros objetivos la consecución de los objetivos previstos en el artículo 47 de la Constitución “derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” y los incentivos a los promotores y adquirentes que se contemplan en los planes de vivienda que persiguen minorar el esfuerzo económico en la adquisición de vivienda a las familias con menos recursos, así como dinamizar el sector de la construcción como actividad generadora de empleo (artículo 40.1 de la Constitución).

El programa 261N incluye la financiación de las ayudas de renta básica de emancipación, reguladas en el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, y que está derogada desde el 1 de enero de 2012, por el Real Decreto-Ley 20/2011, aunque mantienen el derecho los jóvenes que lo tuvieran reconocido o lo hubieran solicitado antes de dicha fecha, hasta que cumplan los 30 años de edad o la hayan disfrutado durante cuatro años interrumpidos o no.

Los Planes estatales de vivienda tiene por objetivo: Facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible, mediante ayudas estatales para la compra, el alquiler y la rehabilitación de viviendas. Como objetivo coyuntural, el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 aborda

medidas transitorias para facilitar la absorción por el mercado de la vivienda nueva no vendida, por el deterioro del ciclo económico y de la vivienda, destinándola a cubrir las necesidades de la población.

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, consta de 6 ejes y 12 programas. Los ejes básicos son: promoción de viviendas protegidas; ayudas a demandantes de vivienda; áreas de rehabilitación integral y de renovación urbana; ayudas RENOVE a la rehabilitación y la eficiencia energética; ayudas para adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida; y ayudas a instrumentos de información y gestión del plan.

No obstante, estos instrumentos iniciales han sufrido modificaciones a partir del 1 de enero de 2011, mediante el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, en particular con las siguientes medidas:

- Derogación de la Ayuda Estatal Directa a la Entrada, dirigida a los adquirentes de vivienda protegida. No obstante, continúan teniendo derecho a ella los compradores de viviendas con préstamo promotor aceptado con anterioridad a dicha fecha y otras excepciones.
- Se reducen las subvenciones a promotores de vivienda protegida destinada a arrendamiento, si bien se mantienen otras ayudas a esta misma línea (subsidiación de préstamos).
- Se eliminan las ayudas para adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida y las ayudas a las Comunidades Autónomas para instaurar ventanillas únicas de vivienda.

Los recursos asignados en este año a este Programa ascienden a 781.999,08 miles de €. El año pasado se destinaron 1.126.645,50 miles de €, lo que supone casi un 44% menos. Las transferencias de capital se han reducido en 346.360,81 miles de €, realizándose los mayores recortes en las transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro (252.188,75 miles de € menos, lo que supone un 30,45% menos) concretamente en las tres actuaciones:

- Para subsidiación de préstamos 114.000,00 miles de € menos
- A Renta Básica de Emancipación con un recorte de 178,75 miles de €
- Para Ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE), para la adquisición de vivienda con 138.010,00 miles de € menos.

También se han destinado 70.481,98 miles de € menos para subvenciones para adquisición y rehabilitación de viviendas en las distintas Comunidades Autónomas.

10. POLÍTICA DE SANIDAD. ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA.

La Política de Sanidad agrupa un conjunto de programas presupuestarios destinados a la asistencia sanitaria prestada por el Mutualismo Administrativo (MUFACE, ISFAS y MUGEJU) y a la Asistencia Hospitalaria del Ministerio de Defensa; los créditos correspondientes a la asistencia sanitaria dispensada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y por el Instituto Social de la Marina (ISM), organismos que están integrados todos ellos en el Sistema de Seguridad Social. A esta Política se le han asignado, para 2012, un total de 3.974,62 millones de euros, lo que supone un descenso del 6,8% respecto a lo presupuestado en 2011, distribuido entre 13 programas presupuestarios (tabla 37)

TABLA 37 POLÍTICAS Y PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE CONFIGURAN EL GASTO SOCIAL (MILLONES DE EUROS)					
	2011		2012		Variación %
	Millones de euros	%	Millones de euros	%	
311M. Direcc y serv. generales, sanidad, serv.soci. e igualdad	102,91	2,4	99,06	2,5	-3,7
311O. Políticas de salud y ordenación profesional	42,03	1,0	10,17	0,3	-75,8
312A. Asistencia hospitalaria de las FFAA	175,83	4,1	148,28	3,7	-15,7
312B. Atención primaria de salud INGS	61,96	1,5	59,96	1,5	-3,2
312C. Atención especializada de salud INGS	149,29	3,5	141,63	3,6	-5,1
312D. Medicina Marítima	32,11	0,8	32,56	0,8	1,4
312E. Asistencia sanitaria Mutualismo Adm.	2.088,33	49,0	2.082,90	52,4	-0,3
312F. Atención primaria Mutuas AT.y EP e ISM	1.005,32	23,6	831,13	20,9	-17,3
312G. At.Espc. Salud Mutuas Acc.T.EP. e ISM	375,43	8,8	365,41	9,2	-2,7
313A. Prestaciones y farmacia (2011-12)	138,99	3,3	145,24	3,7	4,5
313B. Salud pública y sanidad exterior	70,01	1,6	38,42	1,0	-45,1
313C. Seguridad alimentaria y nutrición	17,40	0,4	15,92	0,4	-8,5
313D. Donación y trasplante órganos, tejidos y células	3,97	0,1	3,94	0,1	-0,8
TOTAL SANIDAD	4.263,58	100,00	3.974,62	100,00	-6,8

Aunque evidentemente estamos ante una política pública de gran impacto sobre las familias, y este programa tampoco nos permite realizar un análisis del impacto del mismo sobre las familias, ya que además de no disponer de ningún dato, ni de figurar para nada la familia en la documentación presupuestaria, este programa tampoco recoge el total de gasto público destinado a sanidad, ya que se trata de una política social cuya gestión está transferida a las Comunidades Autónomas. Sin embargo si era necesario incluirlo en este análisis de las políticas sociales desde una perspectiva de familia ya que acaba de aprobarse una reforma que es seguro tendrá efecto sobre los presupuestos familiares, especialmente en el caso de familias numerosas, y/o con ancianos y dependientes a cargo.

El Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, pone en marcha una serie de cambios con el objetivo de *garantizar su futuro y contribuir* a que el problema del déficit de sus cuentas, persista en el tiempo. Introduce cambios de naturaleza muy diferente que no vamos a recoger en su totalidad, limitando nuestro comentario a la puesta en marcha de cambios en el sistema de copago farmacéutico actualmente existente en España y que se reforma quedando configurado actualmente también conforme figura igualmente en la citada tabla.

No es el objetivo de este trabajo analizar la reforma sanitaria, sólo se trata en este punto del documento, de analizar las posibles consecuencias para las familias que su puesta en marcha puede producir.

PRESTACIONES FARMACEÚTICAS.
Nuevo sistema de copago de las prestaciones farmacéuticas recogido por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril
- La prestación farmacéutica ambulatoria estará sujeta a la aportación del usuario.
- Con carácter general el porcentaje de aportación del usuario seguirá el siguiente esquema:
a. Un 60% del PVP para los usuarios y sus beneficiarios cuya renta sea igual o superior a 100.000 euros, consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del IRPF.
b. Un 50% del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios cuya renta sea igual o superior a 18.000 euros e inferior a 100.000 euros, consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del IRPF.
c. Un 40% del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios y no se encuentren incluidos en los apartados a) y b) anteriores.
d. Un 10% del PVP de las personas que ostenten la condición de asegurado como pensionista de la Seguridad Social, con excepción de las personas incluidas en el apartado a).
Con el objetivo de garantizar la continuidad de los tratamientos de carácter crónico y asegurar la equidad para pensionistas con tratamientos de larga duración los porcentajes generales estarán sujetos a topes máximos de aportación en los determinados supuestos que se establecen en unos casos también en forma de % y en otros en forma de cuantía fija que puede oscilar, dependiendo de la situación del beneficiario, entre 8 y 60 euros al mes.
Quedan exentos de aportación, los usuarios y beneficiarios que pertenezcan a una de las siguientes categorías:
a. Afectados por síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica.
b. Personas perceptoras de rentas de integración social
c. Personas perceptoras de pensiones no contributivas
d. Parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación
e. Tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional
El nivel de aportación de los mutualistas y clases pasivas de la mutualidad General de Funcionarios Civiles del estado, del Instituto Social de las Fuerzas Armadas y la Mutualidad General Judicial será del 30%.

La principal diferencia está en hacer variar los porcentajes del copago en función de la situación económica del beneficiario. Admitiendo la existencia de la necesidad del copago, que por otro lado ya existía en nuestro Sistema Sanitario, especialmente para algunos colectivos, pueden hacerse algunos comentarios a la reforma:

- Los ingresos que vienen a través del copago no pueden considerarse como impuestos, ya que existe una contraprestación directa; tampoco como tasas, ya que no se trata de un servicio público y mucho menos como una contribución especial, porque es un consumo privado que no genera directamente un aumento en el valor de ningún bien. Por exclusión este pago, entendemos que se puede definir como un precio que se abona en el momento de la compra, aunque no llegue a cubrir el 100% del precio del producto. ¿Es razonable *precios en función del nivel de renta* del consumidor?. Los precios no parece que sean los instrumentos más adecuados para *redistribuir rentas*, para eso están los impuestos. Por ello entendemos que el objetivo no es otro que introducir un desincentivo a la compra de estos productos, y por tanto ayudar a los usuarios a racionalizar el uso de los medicamentos y controla así el crecimiento del gasto farmacéutico.
- Los gastos de gestión y control de la puesta en marcha de esta medida, es posible que superen a lo que pueda ahorrarse por parte del sistema sanitario, a lo que hay que sumar una importante inversión inicial para evitar situaciones fraudulentas.
- La mejor política pública puede convertirse en ineficiente si su gestión es compleja, y quizá este sea el ejemplo. La subida de una mínima cantidad en algún impuesto sería mucho más recaudatoria y mucho más fácil de gestionar.

El principio de que paguen más los que más tienen no siempre es el mejor, entre otras razones porque aquellos que más tienen seguirán consumiendo los medicamentos en igual medida ya que para ello el coste no supone ningún desincentivo, y los que menos tienen asumirán de nuevo el peso de este sistema.

11. POLÍTICA DE EDUCACIÓN. ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA.

La educación es una de las más importantes políticas de gasto social, entre otras razones porque hay que dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución, que reconoce el derecho a la educación, a la libertad de enseñanza y a la autonomía universitaria, así como a los artículos 148 y 149 de la citada ley fundamental, relativos a las competencias de las Comunidades Autónomas y a las exclusivas del Estado.

Recientemente, la aprobación del *Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*, introduce un conjunto de medidas de ajuste, que pueden entenderse como el inicio de una reforma del sistema. Este Real Decreto ha sido aprobado con posterioridad a la aprobación del Proyecto de Ley de PGE para el 2012, por tanto, entendemos que no se han tenido en cuenta las modificaciones posteriores en el importe que afectan a los programas de gasto que se van a analizar a continuación. Tal como se reconoce en el mismo las medidas propuestas afectan a todos los niveles educativos (universitarios y no universitarios) y combinan medidas de carácter excepcional, cuya aplicación se justifica por la actual coyuntura económica, con otras de carácter estructural que introducen novedades que quieren contribuir a mejorar de forma permanente la eficiencia del sistema educativo español.

Tal como se reconoce en el Informe Económico y Financiero elaborado para el 2012, el sistema educativo español se encuentra en la actualidad con un problema de ineficacia. A pesar de que se ha hecho un esfuerzo importante en recursos, medido a través de cualquiera de los indicadores más frecuentes (gasto en relación con PIB, número de alumnos por profesor, etc.), lo cierto es que las evaluaciones que se hacen sobre sus resultados no son acordes con el esfuerzo realizado. Es decir, el volumen de recursos destinados no ha servido para el logro de los objetivos perseguidos, por tanto en el marco de la política de contención del gasto público, se

propone concentrar los recursos financieros disponibles en programas estratégicos para el sistema educativo, en colaboración con las Comunidades Autónomas al tratarse de una competencia transferida.

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012, el Gobierno propone concentrar los recursos financieros disponibles en programas estratégicos para el sistema educativo, ya que se reconoce que el sistema educativo español se encuentra en la actualidad con un problema de ineficacia.

Siendo la familia la institución básica para una buena socialización y educación de los niños, no se encuentra ninguna referencia, en el ámbito educativo, al imprescindible e insustituible papel que en el desempeña.

El gasto destinado a la política de Educación en el año 2012 asciende a 2.220,19 millones de euros, lo que representa el 21,9% menos que en el 2011 como se recoge en la tabla 43. El año pasado ascendió a 2.843,43 millones de euros, que ya representó un 8,04% menos que en el año anterior⁸, por tanto, el recorte experimentado en 2012 es casi el triple. Destaca principalmente la minoración de 713,13 millones de euros en las transferencias a las Comunidades Autónomas para la cofinanciación de diversos programas.

Pero no todo el gasto asignado a la política educativa debe ser considerado como gasto de apoyo a la familia, ya que sólo algunos de los programas presupuestarios que configuran esta política incorporan acciones directas de apoyo a la institución familiar en el desempeño de su imprescindible función educativa y que son los que vamos a analizar. Estos programas se recogen en la tabla 38, en el que se observa que todos los programas experimentan significativos descensos en sus cuantías.

TABLA 38					
PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS POLÍTICA EDUCATIVA					
PROGRAMAS	Presupuesto 2011		Presupuesto 2012		Variación % 2011/2012
	Millones de euros	% s/ total	Millones de euros	% s/ total	
322A. Educación infantil y primaria	263,33	9,3	167,13	7,5	-0,37
322J. Nuevas tecnol.aplicadas a la educación	107,67	3,8	50,43	2,3	-0,53
323M. Becas y ayudas a estudiantes	1.431,47	50,4	1.265,05	57	-0,12
324M. Servicios complementarios de la enseñanza	6,13	0,2	5,64	0,3	-0,08
324N. Apoyo a otras actividades escolares	24,66	0,9	6,53	0,3	-0,74

11. 1 Programa 322A. Educación infantil y primaria

El objetivo fundamental de este programa, según se recoge en la documentación presupuestaria, es posibilitar el ejercicio del derecho que asiste a todos los ciudadanos de un puesto escolar gratuito en los niveles obligatorios de la enseñanza y asegurar una oferta suficiente de puestos escolares en educación infantil que garantice la escolarización de los alumnos cuyas familias lo soliciten.

⁸ Por el contrario en 2010 fue del 3,4% superior al año 2009.

Teniendo presentes los principios y objetivos propuestos en la Ley Orgánica de Educación, de 3 de mayo de 2006, en el art.15.2 se establece que el segundo ciclo de Educación infantil (3 a 6 años) será gratuito y con el fin de atender la demanda de las familias, las Administraciones educativas garantizarán una oferta suficiente de plazas.

El primer ciclo de Educación infantil (0 a 3 años) tampoco es considerado por la legislación como período educativo obligatorio pero a diferencia del segundo ciclo, no está establecida su gratuidad. Sin embargo, la demanda creciente de plazas escolares por parte de las familias que es resultado de la necesidad de compaginar la atención a los niños con las necesidades laborales de los padres, puso en marcha en cooperación con las Comunidades Autónomas, el plan Educa-3 de promoción de la escolarización de niños menores de 3 años. Este plan trata de favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral, y facilitar el acceso de las madres al mercado de trabajo.

En el Proyecto de Ley de PGE 2012 quedan establecidos los objetivos a alcanzar en Educación Infantil: asegurar la escolarización gratuita de calidad del 100% de los niños de 3 a 5 años, mejorando la ratio con la creación de nuevos centros y unidades y extender la escolarización en el primer ciclo, y siendo el objetivo en Educación Primaria, asegurar la total escolarización gratuita y de calidad de los niños de 6 a 11 años, mejorando la ratio alumnos/unidad con la creación de nuevos centros y unidades.

Para ello en el año 2012, se han dotado créditos por importe de 167.130,42 miles de euros, frente a los 263.325,42 del año 2011, lo que representa una disminución del 37%. Teniendo en cuenta que en el año 2010 la cantidad presupuesto ascendió a 643.820,37 miles de € es fácil hacerse idea de la pérdida de recursos.

Las diferencias respecto al año 2011 son entre otras: las transferencias corrientes ascienden a 14.028,43 miles de €. Concretamente las transferencias realizadas a las Comunidades Autónomas se presupuestan en 1.231,50 miles de euros frente a 101.600 miles de € del año pasado, que ya habían soportado un recorte muy importante. Los convenios para la extensión del primer ciclo de educación infantil en Ceuta y Melilla pierden 368,50 miles de € y el fondo para cofinanciar plazas del primer ciclo de educación infantil del servicio público de educación pierde 100.000,00 miles de €. Es decir, las transferencias corrientes para financiar a las CCAA se han reducido en 100.368,50 miles de € que suponen una disminución del 98,79% por estos dos conceptos. Las familias e instituciones sin fines de lucro también pierden 453,67 miles de euros.

Cuando se analizan algunos indicadores del Plan Educa 3, por ejemplo del número de centros públicos de Educación Infantil promovidos, se comprueba que se han reducido en más de la mitad. Para este año se han presupuestado 183 centros frente a los 400 del pasado año y las plazas de primer ciclo de Educación Infantil promovidas ascienden a 10.644 plazas frente a las 25.000 de 2011. La Inversión en centros de educación Infantil y Primaria también ha caído de forma notable. Se presupuestan 372 miles de € frente a los 618 miles de € del año pasado, habiéndose ejecutado de esa cantidad 395,85 miles de €. Por el contrario, si se ha previsto un ligero incremento del número de niños escolarizados tanto en educación infantil como en primaria.

El mayor recorte se ha producido en las cantidades destinadas a promover el Plan Educa 3 teniendo en cuenta que no está establecida la gratuidad de la misma, ni su obligatoriedad.

Es evidente que esta reducción tan importante afectará a las familias, especialmente a las de doble ingreso, pero muy especialmente a las monoparentales, en las que los problemas de conciliación son especialmente difíciles de solventar.

11.2 Programa 322J. Nuevas tecnologías aplicadas a la educación

El segundo programa que recoge ayudas directas a las familias en la política de educación es el 322J. *Nuevas tecnologías aplicadas a la educación*. Entre las actividades que se plantean dentro del objetivo de la formación a través de Internet se encuentran como políticas explícitas de apoyo a la familia: el desarrollar, en el portal educativo de Internet, servicios y recursos educativos para familias, estudiantes, educadores, inmigrantes; y el desarrollo y mantenimiento de la "Web Escuela de Padres" de ayuda a las familias en la educación de sus hijos.

Como novedad se presentó en años anteriores, el programa *Escuela 2.0*, que prevé la transformación en el período 2009-2012 de la aulas tradicionales de 5º y 6º de Primaria y de 1º y 2º de secundaria en aulas digitales.

Este programa se puede considerar que incorpora una atención especial a la familia ya que entre sus acciones se incluyen, entre otras, facilitar el acceso a Internet en los domicilios de los alumnos en horarios especiales e implicar a alumnos y a las familias en la adquisición, custodia y uso de estos recursos. El ordenador personal será un recurso del alumno y no del centro; y la conectividad no se limita al centro a las actividades dentro del aula sino que se extienda a los domicilios y a las familias de los alumnos, incluso fuera del horario lectivo. La dotación inicial prevista por el Gobierno central es de 50.437,71 miles de euros, algo más de la mitad de la cantidad presupuestada en 2011 (se presupuestaron 107.661,79 miles de euros).

Las transferencias corrientes destinadas a las CCAA desaparecen, lo que supone una disminución de 4.873,29 miles de € respecto al año pasado.

En la explicación de las diferencias se recoge que la variación se realiza en las cantidades destinadas a la integración de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los centros educativos no presupuestándose cantidad alguna para este año.

11.3 Programa 323M. Becas y ayudas a estudiantes

El Programa 323M. *Becas y ayudas a estudiantes* también incorpora actuaciones dirigidas a ayudar en el desempeño de la función educativa de las familias a través de las prestaciones económicas que son las becas y ayudas a estudiantes. La Ley 6/2001 Orgánica de Universidades y Ley 2/2006 Orgánica de Educación, encomiendan al Estado el establecimiento de un sistema general de becas y ayudas al estudio con cargo a los Presupuestos Generales.

En el año 2012, se consolida el programa de becas y ayudas a estudiantes, con una dotación de 1.265,05 millones de euros (1.431,47 millones de euros en 2011). De todas estas ayudas solo algunas son de carácter familiar, como es el caso de:

1. Compensación a las universidades públicas por la reducción de los precios públicos por servicios académicos prestados a alumnos de familias numerosas de tres hijos. La Ley de protección de Familias Numerosas reconoce la bonificación del 50% del importe de las tasas de matrícula universitarias a los estudiantes pertenecientes a familias numerosas. La Ley 42/94 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en su disposición final cuarta, así como el Real Decreto 1801/95, ampliaron el concepto de familia numerosa a las de tres hijos. Finalmente, la Ley 12/96 de Presupuestos para 1997 recogió la necesidad de compensar a las universidades públicas por la minoración de ingresos que representaba este cambio normativo. En consecuencia, anualmente se consigna un crédito específico para atender esta necesidad. El importe presupuestado para 2012 pretende compensar a las universidades públicas el importe de la exención practicada a estos alumnos en los cursos 2010/2011 y 2011/2012. Además, con los parámetros previstos, en el curso 2012-2013, podrá optar a la gratuidad de la matrícula cualquier

estudiante universitario de una familia de cuatro miembros con una renta de hasta 38.831 euros. Dicho de otro modo, además de quienes pertenecen a familias numerosas o padecen alguna discapacidad que disfrutan de la exención o bonificación de los precios de la matrícula universitaria en atención a dichas circunstancias, el 69,9% de los estudiantes universitarios está en condiciones, desde el punto de vista de su renta familiar, de obtener una beca que cubre el importe de su matrícula en la universidad.

2. Ayudas para la cobertura de libros de texto. Para el próximo curso se continuará, en colaboración con las CCAA, con el programa de cobertura de libros de texto en los niveles obligatorios de la enseñanza. Se prevé mantener la convocatoria de ayudas individualizadas para los alumnos que no están amparados por los programas de sus correspondientes Comunidades Autónomas. Pero se ha producido una caída muy importante en el número de alumnos que se estima van a ser beneficiarios, pudiendo deberse a que ya se lo cubre su comunidad autónoma de residencia.

En cuanto a la explicación de las diferencias en las cuantías de gasto, en 2012 está previsto que las transferencias corrientes a favor de las familias e instituciones sin fines de lucro disminuyan en 166.231,23 miles de €. De esa reducción, el programa de cobertura de libros de texto pierde 71.199,98 miles de € y la compensación a las Universidades de los precios públicos por servicios académicos correspondientes a alumnos becarios y a las universidades públicas por las bonificaciones correspondientes a los estudiantes pertenecientes a familias numerosas de tres hijos disminuye en 30.000,00 miles de €, siendo estos dos los que hemos considerado como políticas explícitas de ayuda a las familias. Son precisamente las dos partidas que más recursos pierden.

11.4 Programa 324M. Servicios complementarios de la enseñanza

Otro de los Programas a tener en cuenta desde una perspectiva de familia es el 324M. *Servicios complementarios de la enseñanza*. Su objetivo es atender las obligaciones derivadas del artículo 82, punto 2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación: servicios escolares de transporte, comedor y, en su caso, internado, para alumnos que hayan de estar escolarizados a determinada distancia de su residencia. De ello se deriva que, para aquellos alumnos del nivel obligatorio cuyo domicilio familiar esté alejado del centro docente público donde cursan sus estudios, la administración educativa habrá de prestarles los servicios complementarios necesarios que vengan a paliar esta circunstancia. Para el año 2012, los servicios complementarios incluidos en este Programa de gasto se concretan en el transporte y comedor escolar.

Además, este servicio, con su oferta de uso gratuito a los alumnos pertenecientes a familias con necesidades económicas manifiestas, permite a la Administración educativa actuar con el carácter de subsidiariedad a que la normativa vigente le obliga. El servicio de comedor escolar, además de servir a la Administración educativa como factor importante en la escolarización, desempeña una no menos considerable función social y educativa colaborando, junto con los de transporte y desayuno, en la conciliación de la vida familiar y laboral, pues muchas familias que por motivos laborales tienen dificultad para atender a sus hijos a la hora de la comida utilizan este servicio, previo pago, en su caso, de los costes del cubierto establecidos.

En 2012 se han presupuestado 2.654,86 miles de €, frente a los 6.133,63 miles de euros de 2011, lo que supone una importante reducción, no habiéndose encontrado cantidad presupuestada para los gastos de comedor escolar.

El número de alumnos que se estiman beneficiarios de este servicio para 2012 es de 392 en lo que respecta a ayudas individualizadas y de 972 en lo que respecta al transporte escolar contratado con empresas del sector.

11.5 Programa 324N. Apoyo a otras actividades escolares

El Programa 324N. *Apoyo a otras actividades escolares* recoge actividades de muy diferente naturaleza, entre las que figuran las dirigidas a apoyar a las asociaciones de padres de alumnos, con el objetivo de promover su participación en la vida de los centros, así como la representación y la participación en los consejos escolares de los centros públicos y privados concertados, y en otros órganos escolares.

El Real Decreto 1533/86, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de padres de alumnos, da cumplimiento a lo previsto en el artículo quinto de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, que garantiza la libertad de asociación de los padres de alumnos.

Las cantidades presupuestadas ascienden a 6,53 millones de euros, habiendo sido en el año 2011 de 24,66 millones de euros. De este total, la cantidad presupuestada como transferencias corrientes a favor de las federaciones y confederaciones de asociaciones de padres de alumnos en que éstas se integren asciende a 43,86 miles de €.

En la explicación de las diferencias de la Memoria por programas nos encontramos que las transferencias corrientes a las Comunidades Autónomas han disminuido en 12.008,18 miles de €. Concretamente, la concesión de ayudas a Federaciones y Confederaciones de Asociaciones de Padres de Alumnos en que éstas se integren, experimenta una reducción de 508,18 miles de € y en las transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro la pérdida es de 6.260,89 miles de € correspondiendo 394,76 miles de € menos a las federaciones y confederaciones de asociaciones de padres de alumnos en que éstas se integren.

El análisis de la documentación presupuestaria pone de manifiesto que en los PGE para 2012 se produce una disminución del 98,79% en las cantidades presupuestadas para la gratuidad del primer ciclo de educación infantil.

En el resto de medidas de apoyo a la familia tampoco es pequeña la reducción experimentada. En el Programa de Nuevas tecnologías aplicadas a la educación la reducción es del 100%, siendo también muy significativa en las Ayudas para la cobertura de libros de texto, y en la concesión de ayudas a Federaciones y Confederaciones de Asociaciones de padres de Alumnos.

Los principales indicadores de seguimiento que se recogen en el Presupuesto de 2012 se resumen en la tabla 39, comparándose con la del año anterior.

TABLA 39		
INDICADORES DE SEGUIMIENTO		
	2011	2012
Programa 322A - Alumnos beneficiarios (nº) gratuidad 2º ciclo	5.010	5.010
Programa 322J - Desarrollo Web Escuela padres. Nº de proyectos. - Herramientas informát. y telemáticas entre centros, alumnos, familias y prof. Nº de proyectos. Escuela 2.0. - Centros atendidos - Alumnos atendidos	14 10 8.000 400.000	14 10 8.000 400.000
Programa 323M Compensación Universidades. Precios públicos Fam. Numerosas. Precios públicos Fam. numerosas. - Alumnos beneficiarios (nº) - Cuantía media alumno € Cobertura de libros de texto -Alumnos beneficiarios (nº) - Cuantía media alumno €	72.815 412 935.230 105	93.000 386,34 257.000 105
Programa 324M Prestación servicio transporte escolar -Alumnos usuarios (nº) -Alumnos beneficiarios ayudas (nº) -Coste total ayudas (miles €) -Coste total rutas transporte (miles €) Financiación comedores escolares -Usuarios gratuitos (nº) -Centros servicios comedor	1.009 392 136,95 322,58 1.510 12	972 392 136,95 310,54 1.510 12
Programa 324N Fomento asociaciones de padres - Ayudas a APA (nº) - APA que solicitan ayudas	100 26.700	4 14.000

12. BENEFICIOS FISCALES Y POLÍTICAS SOCIALES DESDE LA PERSPECTIVA DE FAMILIA

Para determinar el grado con el que el Sector Público atiende las necesidades reales de los ciudadanos y cubre una serie de necesidades sociales, que se consideran básicas y fundamentales, resulta imprescindible analizar no sólo las actuaciones por el lado de los gastos, también los beneficios fiscales, descuentos, exenciones, etc., ya que estos pueden ser instrumentos útiles de apoyo a esas necesidades. Por ello, en este apartado, se cuantifican los beneficios fiscales que se establecen o mantienen en el Proyecto de Ley PGE para 2012 que tienen carácter social, y se comparan con los existentes en los años 2010 y 2011, identificándose los que afectan de forma explícita a las familias.

En el Proyecto de Ley de PGE del 2012 se establece como objetivo prioritario el cumplimiento del mandato constitucional de reconducir los ingresos y gastos públicos para poder cumplir el requisito de estabilidad presupuestaria en cumplimiento del art. 135 de la CE, modificado el 27 de septiembre de 2011. En el ejercicio pasado en cambio el objetivo era, entre otros, propiciar el aumento de renta disponible de las familias. Otra cuestión distinta era si ese objetivo se lograba⁹.

En esta sección se ha considerado los beneficios fiscales recogidos en disposiciones legales, agrupándolos por tributos, que en la Memoria de Beneficios Fiscales (en adelante MBF) hacen

⁹ Véase López M^aT y Gómez de la Torre, M.: “La familia en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011”, Documento de trabajo 02/2010; Fundación Acción Familiar

referencia a la familia como colectivo a beneficiar, en primer lugar y se complementan con las que entendemos que sólo tienen carácter social.

En el Proyecto de Ley de 2012, existe una continuidad en relación a los beneficios fiscales de ejercicios pasados. No se ha eliminado ningún beneficio fiscal de carácter social ni familiar, quizás porque el aumento de la presión fiscal sobre las familias, sobre todo por la subida que ha experimentado el IRPF, va a contribuir a ese objetivo de reducción del déficit público.

Se han pedido demasiados esfuerzos a las familias a lo largo de todos estos años de crisis económica, y en este nuevo año se les vuelve a pedir otro adicional. En cualquier caso, y adelantando conclusiones, aún a pesar de no haber eliminado ningún beneficio fiscal de carácter social, no ha hecho falta ya que la propia situación de las familias ha determinado el menor importe de los mismos. Las cantidades presupuestadas, salvo casos contados, son inferiores a las de ejercicios pasados, y son fruto de la actual situación más desfavorable en que se encuentran las familias en España, y la sociedad en general.

1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El IRPF no va a ser, sin ninguna duda, el impuesto elegido en los PGE del año 2012 para propiciar un aumento de renta disponible de las familias sino más bien lo contrario. El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, en la Disposición adicional trigésima quinta, fue el que primero estableció este camino con la excusa del desvío del saldo presupuestario para el conjunto de las Administraciones Públicas respecto al objetivo de estabilidad comprometido. Con el objeto de reducir el déficit público se establece un gravamen complementario a la cuota íntegra estatal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que resultará de aplicación en los periodos impositivos 2012 y 2013.

El incremento de impuestos aprobado ha elevado los tipos impositivos del IRPF de España a uno de los niveles más elevados de toda Europa. Hasta ahora resultaban equiparables a los existentes en Alemania, Francia o Reino Unido, pero después de esta última reforma, España tendrá uno de los impuestos sobre la renta más elevados de la UE, a gran distancia de sus principales socios comunitarios. Tras el “recargo solidario” los tipos impositivos del IRPF se han elevado no sólo en su tramo máximo sino en todos los restantes. A similar conclusión se llega contrastando la tributación de las rentas del ahorro.

El esfuerzo fiscal de los españoles está en la media de la Eurozona pero su esfuerzo para sostener el gasto público está notablemente por encima. No es que el esfuerzo fiscal sea demasiado bajo, es que el esfuerzo de sostenibilidad del gasto público es demasiado elevado con respecto a Europa.

Las familias españolas en 2012 van a ver reducida su renta disponible, aún cuando no se hayan reducido sus beneficios fiscales, al menos nominalmente.

Según el gobierno, la necesidad de adoptar medidas que permitan avanzar en la consolidación fiscal y reducir drásticamente el déficit público, ha hecho necesario actuar, entre otras, en el área de los ingresos tributarios.

La modificación de la escala de gravamen estatal, con dos nuevos tramos de rentas altas y la subida de hasta 2 puntos porcentuales en los tipos impositivos marginales, medidas tomadas en el año 2011 y el establecimiento de un gravamen complementario a la cuota íntegra estatal aplicable en los períodos impositivos 2012 y 2013, que, aunque no se integran en el PBF, repercuten indirectamente sobre las cuantificaciones de los beneficios fiscales derivados de aquellos incentivos que se plasman en exenciones, reducciones en los rendimientos o reducciones en la base imponible, has sido las principales medidas adoptada

Se han aprobado varias medidas que afectan a conceptos que se consideran generadores de beneficios fiscales, siendo las siguientes las que atienden a razones de política social, aunque ninguno de los que consideramos que constituyen medidas de apoyo directo a las familias.

En materia de vivienda habitual, es únicamente donde el PLPGE 2012 establece importantes novedades. En el examen de los cambios normativos recientes nos encontramos que, de acuerdo con la disposición final segunda del Real Decreto-ley 20/2011, en su apartado segundo, se recupera, con carácter general, **la deducción por inversión en vivienda habitual** con efectos desde 1 de enero de 2011, que había sido suprimida con efectos desde esa fecha por el artículo 67 de la Ley 39/2010 para contribuyentes cuya base imponible fuera superior a 24.107,20 euros.

El único cambio que se introduce frente a la normativa reguladora de la deducción vigente a 31 de diciembre de 2010 es el incremento de la base máxima de deducción, que pasa de 9.015 a 9.040 euros anuales, en general, y, en el supuesto de obras de adecuación de la vivienda habitual de personas con discapacidad, de 12.020 a 12.080 euros anuales.

También podrán aplicar esta deducción por las cantidades que se depositen en entidades de crédito, en cuentas que cumplan los requisitos de formalización y disposición que se establezcan reglamentariamente, y siempre que se destinen a la primera adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual, con el límite, conjuntamente con el previsto en el párrafo anterior, de 9.040 euros anuales.

Habitualmente todas las medidas relacionadas con la vivienda, se consideran políticas de familia, pero esto no es correcto tal como están organizadas. En ellas la familia no es tratada de manera diferente a como lo es un individuo que vive sólo, que podrá acogerse en igualdad de condiciones, a los mismos beneficios fiscales. La situación familiar no es determinante para su aplicación, ni actualmente tampoco será determinante el nivel de la renta.

Pero a pesar de ello se analizan las variaciones introducidas en torno al tratamiento fiscal de la vivienda habitual ya que se ha vuelto a perder una magnífica ocasión de apoyar a las familias, al no considerar, por ejemplo en el límite de la deducción el número de personas que constituyen la unidad familiar y ser su composición determinante, junto a la renta, a la hora de aplicar esta deducción. El tratamiento fiscal de la vivienda habitual podría ser una medida de apoyo y protección a la familia, y constituir un magnífico instrumento dentro de la política de familia.

El número de beneficiarios se estima en 5.835.414 de contribuyentes (6.726.799 en 2011), ascendiendo el importe a 2.523,86 millones de € (2.928,40 millones € en 2011) que

representa el 16,7% sobre el total de beneficios fiscales¹⁰. Esta estimación recoge una disminución respecto del año anterior, ya que es evidente que el número de viviendas habituales que las familias españolas han podido comprar se ha reducido drásticamente respecto de ejercicios pasados.

En relación a la **deducción por alquiler de la vivienda habitual**, con efectos desde 1 de enero de 2011 y vigencia indefinida, el artículo 68 de la Ley 39/2010 modificó el artículo 68.7 de la LIRPF, incrementando ligeramente el límite de la base imponible del contribuyente que da derecho a la aplicación de esta deducción, que pasa de 24.020 a 24.107,20 euros anuales. Asimismo, la base máxima de la deducción también se incrementa levemente, pasando de 9.015 a 9.040 euros anuales, para bases imponibles de hasta 17.707,20 euros anuales, mientras que la base de la deducción decrece linealmente hasta anularse a medida que aumenta la base imponible, cuando esta se encuentre entre 17.707,20 y 24.107,20 euros anuales (antes 24.020 euros anuales), es decir, la base de la deducción en ese intervalo de base imponible será el resultado de efectuar la siguiente operación: $9.040 - 1,4125 \times (\text{base imponible} - 17.707,20)$. Esta medida se aprobó con la redacción que figuraba en el Proyecto de la Ley 39/2010, habiéndose mencionado ya en la MBF 2011, aunque su efecto cuantitativo se produce, por primera vez, en el PBF 2012, y tenía como objeto equiparar la deducción por alquiler a la deducción por inversión en vivienda habitual, de acuerdo con la modificación de esta última introducida por la citada Ley 39/2010, en virtud de la cual se suprimía la deducción para contribuyentes de rentas medias y altas, modificación que ha quedado finalmente sin efecto.

El número de beneficiarios se ha fijado en 845.713 contribuyentes (552.659 contribuyentes en 2011), ascendiendo el importe a 153,42 millones de euros que representa el 1% del total de beneficios fiscales.

En relación a la **deducción por obras de mejora en la vivienda habitual**, con efectos desde el 7 de mayo de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2012, la disposición final primera del Real Decreto-ley 5/2011 modifica la disposición adicional vigésima novena de la LIRPF, que regula la deducción temporal por determinadas obras de mejora en la vivienda habitual, ampliando tanto el objeto de la deducción, que ya no estará limitado a las obras que se realicen en la vivienda habitual, como el colectivo de potenciales beneficiarios, al incrementarse el límite anual de base imponible para su acceso de 53.007,20 a 71.007,20 euros. Además, se duplica el porcentaje de deducción, del 10 al 20 por ciento, y se incrementan las cuantías de las bases anual y acumulada de la deducción, de 4.000 a 6.750 euros, y de 12.000 a 20.000 euros, respectivamente. Los beneficios fiscales derivados de este incentivo figuran cuantificados en este PBF, utilizándose para ello, por vez primera, información fiscal.

Se ha estimado en 141.896 el número de beneficiarios con un importe de 50,95 millones de euros representando el 0,3 por 100 de la totalidad de los beneficios fiscales.

Estas medidas se deben a cambios normativos introducidos para el año 2011, que afectan al PBF del 2012 y las novedades establecidas que de igual modo afectan en este ejercicio. La agregación del importe total de los beneficios fiscales presupuestados alcanza una cifra total de 15.108,50 millones de euros para el PBF 2012 correspondiente al IRPF, lo que supone una contracción absoluta de 1.528,40 millones de euros y relativa del -9,2 por ciento respecto a la cantidad presupuestada para el año 2011 (16.636,90 millones de euros). No todos los importes tienen repercusión como política social, por tanto se van a analizar pormenorizadamente. Adelantando conclusiones, podemos afirmar que no solo no se ha introducido ni un solo beneficio fiscal nuevo, solamente se ha ampliado uno ya existente, que permita disminuir el esfuerzo fiscal de las familias, sino que la austeridad y recorte del gasto público se ha hecho de nuevo en una cantidad importante con cargo a las políticas sociales, y en particular en las políticas de familia.

Los beneficios fiscales que se mantienen dirigidos específicamente a la familia son:

¹⁰ Incluye la compensación fiscal por adquisición de la vivienda habitual que se haya realizado con anterioridad al día 20 de enero de 2006.

1. La *exención de las prestaciones y ayudas familiares percibidas de cualquiera de las Administraciones Públicas, ya sean vinculadas a nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado de hijos menores* (artículo 7.z LIRPF). Esta exención entró en vigor en 2007 y complementa a otras ya existentes con anterioridad que son: *las prestaciones públicas por hijos a cargo, orfandad, nacimiento, parto o adopción múltiple, adopción y maternidad; y las prestaciones públicas por acogimiento de discapacitados, mayores de 65 años o menores*. La creación de esta exoneración fue simultánea a la implantación de la deducción en la cuota diferencial del IRPF o, de forma subsidiaria, de la prestación económica de la Seguridad Social, por nacimiento o adopción de hijos, para evitar que la percepción de esa última pudiera dar lugar a gravamen alguno en el impuesto. Fue introducida en la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción (BOE de 16 de noviembre).
2. La *exención de las prestaciones económicas públicas vinculadas al servicio para cuidados en el entorno familiar y de asistencia personalizada* que deriven de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

El número de perceptores de esta prestación en 2008 se multiplicó por más de diez en comparación con el correspondiente a 2007, primer año de su implantación, y en 2009 volvió a registrar un espectacular incremento del 129,6%. La implantación lenta y desigual en las distintas CCAA de estas ayudas de la Ley 39/2006 hace prever todavía crecimientos importantes, aunque menos acusados que en años anteriores. El número de beneficiarios en 2012 ha tenido también un incremento de 36.275 nuevos beneficiarios pero el importe estimado es menor, de 18,56 millones de € frente a los 19,26 millones de € de 2011.

3. La *reducción en la base imponible por tributación conjunta*, cuya cuantía varía en función del tipo de unidad familiar: 3.400 euros, si se trata de unidades familiares formadas por los cónyuges e hijos, y 2.150 euros, cuando se trata de familias monoparentales (artículo 84).
4. La *deducción en la cuota diferencial por maternidad*, con una cuantía máxima de 1.200 euros anuales, cuyo ámbito subjetivo está formado por las mujeres con hijos menores de tres años con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes que realicen una actividad por cuenta propia o ajena, siempre que estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o Mutualidad. Puede solicitarse de forma anticipada y cobrarse mensualmente (artículo 81 de la LIRPF y artículo 60 del RIRPF). Esta deducción se implantó en 2003. En los supuestos de adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente, se puede aplicar la deducción, con independencia de la edad del menor, durante los tres años siguientes a la fecha de inscripción en el Registro.

Respecto al PBF precedente, no se ha producido cambio normativo alguno que afecte directamente a este incentivo, pero continuando con la tendencia decreciente de los tres últimos años.

5. La *deducción en la cuota diferencial por nacimiento o adopción*, con una cuantía unitaria de 2.500 euros anuales por cada hijo nacido o adoptado durante el período impositivo, siempre que la persona beneficiaria (en general, la madre o la persona adoptante, dando prioridad a la mujer en caso de adopción por personas de distinto sexo) cumpla determinados requisitos. En el caso de que no se satisfaga ninguna de las dos condiciones (trabajador dado de alta en la Seguridad Social o que perciba determinados rentas), la persona beneficiaria tenía derecho a la prestación no contributiva de la Seguridad Social, ya analizada en otra sección de este trabajo, por un importe unitario también de 2.500 euros por hijo. Esta deducción, que sólo resultaba aplicable por nacimientos o adopciones acaecidos a partir del 1 de julio de 2007, era compatible con la de maternidad y podía percibirse de forma anticipada (artículo 81 bis y disposición

adicional vigésima sexta). Esta deducción se introdujo mediante la Ley 35/2007. A partir del 1 de enero de 2011 queda suprimida esta deducción a través del Real Decreto-ley 8/2010. Como era de esperar tampoco se ha restablecido en el Proyecto de LPGE para 2012.

En 2011, como consecuencia de la eliminación de esta deducción las políticas de familia perdieron en torno a un millardo de euros. Esta cantidad por razones obvias no se ha vuelto a recuperar.

6. Además de la deducción en la cuota diferencial del IRPF y, de forma subsidiaria, de la prestación económica de la Seguridad Social de 2.500 euros anuales por hijo, en cualquiera de los dos supuestos citados anteriormente, se añade una prestación económica de pago único a tanto alzado de la Seguridad Social por el nacimiento o adopción de hijos, con una cuantía de 1.000 euros anuales en los casos de familias numerosas, monoparentales y madres discapacitadas, siempre que los ingresos de los progenitores no superen determinados límites (en general, 11.000 euros anuales). Las dos prestaciones económicas mencionadas de la Seguridad Social están exentas en el IRPF.

TABLA 40 BENEFICIOS FISCALES EN 2012 EN EL IRPF CON IMPLICACIÓN EN LA FAMILIA		
CONCEPTO	Número de beneficiarios	Importe Millones €
Exención Prestaciones familiares por hijo a cargo, orfandad y maternidad	1.079.984	107,79
Exención Prestaciones por nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado hijos	291.544	4,25
Exención Acogimiento de discapacitados, mayores de 65 años o menores	7.100	0,56
Exención Prestaciones económicas de dependencia	184.279	18,56
Reducción por Tributación conjunta	3.999.172	1.494,01
Deducción maternidad	909.688	832,03

El importe total de los beneficios fiscales estimados para el año 2012 recogidos en la Tabla 40 asciende a 2.457,20 millones de euros (2.683,95 millones de euros en el año 2011; 4.021,53 millones de euros en el año 2010), que suponen el 16,26 por cien (representaron el 16,13% en 2011 y 17,25% en 2010) sobre el importe total de beneficios fiscales (15.108,50 millones de euros en 2012. El importe de estos en 2011 fue 16.636,90 millones de euros y de 23.313,73 millones de euros en 2010). La conclusión es evidente: se ha ido realizando en cada PGE un recorte claro y continuo en los beneficios fiscales que pueden considerarse como verdadera política de familia.

Tabla 41 COMPARATIVA BENEFICIOS FISCALES PARA 2010-2011-2012					
	PBF 2010	PBF 2011	PBF 2012	Variación 2012/2011 (%)	Variación 2012/2010 (%)
Ex. Prestaciones familiares por hijo a cargo, orfandad y maternidad	140,09	106,37	107,79	1,33	-23,06
Ex. Prestaciones por nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado hijos	0,55	0,44	4,25	865,91	672,73
Ex. Acogimiento de discapacitados, mayores de 65 años o menores	1,1	0,68	0,56	-17,65	-49,09
Exención Prestaciones económicas de dependencia	11,64	19,26	18,56	-3,63	59,45
Reducción por Tributación conjunta	1.824,83	1.605,74	1.494,01	-6,96	-18,13
Deducción maternidad	950,11	951,46	832,03	-12,55	12,43
Deducción nacimiento o adopción	1.093,21	0,00	0,00	0	-100
Importe total	4.021,53	2.683,95	2.457,20	-8,45	-38,90

Fuente: Memoria de Beneficios Fiscales 201, 2011 y 2012. Elaboración propia. Millones de euros

Si comparamos los importes de los distintos beneficios contemplados en 2011 y 2012 se observa una disminución del 8,45%. Si hacemos la comparación con el año 2010, las cantidades se han reducido en casi un 39%. Existe un ligero incremento que se recoge para la exención de las prestaciones económicas por familiares por hijo a cargo, orfandad y maternidad. En el resto las tasas de variación son negativas con la excepción de la cantidad presupuestada por la exención por Prestaciones por nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado hijos que ha experimentado un incremento muy importante. En los años 2010 y 2011, se estimaban en 19.597 y 20.567 respectivamente, el número de beneficiarios pasando a ser en 2012 de 291.544, no pudiéndose explicar las causas de este fuerte crecimiento.

En el ámbito del IRPF, la MBF no contempla las características del mínimo familiar, que entendemos si constituyen política explícita de familia.

La Ley 35/2006, de 28 de diciembre en el Título V de adecuación del impuesto a las circunstancias personales y familiares del contribuyente recoge las distintas cantidades para reducir la renta del período impositivo por destinarse a satisfacer las necesidades básicas personales y familiares, y que por tanto, no se someten a tributación. La ley 35/2006 aumenta las cuantías, manteniéndose sin ninguna actualización desde el año 2008, en 5.151€ de mínimo personal¹¹. Esta cantidad de nuevo está lejos del salario mínimo interprofesional y también del indicador público de rentas a efectos múltiples. Los mínimos familiares se actualizaron por última vez en 2008. Actualmente son de: 1.836 euros anuales por el primero; 2.040 euros anuales por el segundo; 3.672 euros anuales por el tercero y 4.182 euros anuales por el cuarto y siguientes. Cuando el descendiente sea menor de tres años, el mínimo que corresponda se incrementa en 2.244 euros anuales.

También existe el mínimo por ascendientes, en la medida que convivan y hasta un límite de rentas, y los mínimos por discapacidad de ascendientes y descendientes.

TABLA 42 BENEFICIOS FISCALES EN 2012 EN EL IRPF COMO INSTRUMENTO DE POLITICA SOCIAL		
CONCEPTO	Número de beneficiarios	Importe Millones €
Reducciones en la base imponible		
Rendimientos del trabajo *	17.663.805	5.903,15
Prolongación laboral *	53.959	21,71
Movilidad geográfica *	30.880	10,46
Discapacidad de trabajadores activos *	269.452	125,15
Aportaciones a sistemas de previsión social	3.701.577	962,21
Aportaciones a patrimonios protegidos de discapacitados	4.153	1,07
Especialidades de las anualidades por alimentos	209.417	125,99
Deducciones en la cuota		
Inversión en vivienda habitual ¹²	5.835.414	2.523,86
Obras de mejora en la vivienda	141.896	50,95
Alquiler de la vivienda habitual	845.713	153,42
Exenciones		
Ganancias patrimoniales por reinversión en vivienda habitual	32.019	208,08
Pensiones de invalidez	948.964	211,68
Prestaciones por actos de terrorismo	4.753	1,32
Ayudas SIDA y hepatitis C	1.694	0,54
Pensiones de la Guerra Civil	4.957	2,22
Becas públicas	155.585	12,99
Prestaciones por entierro o sepelio	132.372	0,36
Prestaciones de sistemas de previsión social a favor de discapacitados	18.159	0,41

Fuente: Memoria de Beneficios Fiscales 212. Elaboración propia

* En la clasificación por políticas de gasto de la MBF se considera como política de fomento al empleo

¹¹ Esta cantidad en 918€ si el contribuyente tiene más de 65 años, si tiene más de 75 años adicionalmente otros 1.122€.

¹² Incluye la compensación fiscal por adquisición de la vivienda habitual que se haya realizado con anterioridad al día 20 de enero de 2006.

Una vez más reiteramos lo insuficiente de estas cantidades tanto en la consideración del mínimo personal como familiar, y destacar que no se acercan ni de lejos al coste real de tener un hijo, y no habiendo sido revisadas desde el año 2008, es decir, durante cuatro ejercicios fiscales.

A continuación también se recogen los beneficios fiscales que atienden en cierta medida a razones de política social (tabla 42).

En la MBF se ofrece la distribución de los mismos en el IRPF desde la perspectiva de su adscripción a las diversas políticas de gasto. A la política de servicios sociales y promoción social se destinan 2.651,69 millones de € (cantidad inferior a la presupuestada en 2011 que fue de 2.855,19 millones de euros) de beneficios fiscales que representan 17,6% del total. Ya se ha apuntado en varias ocasiones que desde nuestro punto de vista no todas los beneficios fiscales constituyen un apoyo directo a la familia, y en cambio ciertas partidas, como por ejemplo las destinadas a facilitar el acceso a la vivienda habitual si consideramos que tienen un marcado carácter social. Estas discrepancias se deben entre otras, a que en este trabajo tampoco se han considerado como política explícita de familia las especialidades aplicables en los supuestos de anualidades por alimentos a favor de los hijos, consistentes en dos medidas: por un lado, su importe y el resto de la base liquidable general se someten por separado a la tarifa progresiva de gravamen y, en segundo lugar, el mínimo personal y familiar se incrementa en 1.600 euros anuales (artículos 64 y 75).

En cambio las cantidades presupuestadas como beneficios fiscales en educación (12,99 millones de €); en pensiones (1.305,26 millones de €); en acceso a la vivienda y fomento de la edificación por importe de 3.291,08 millones de €, y en sanidad 0,90 millones de € si podrían considerarse que una parte de dichas cantidades tengan un componente social, y sirvan de instrumento para cubrir una serie de necesidades sociales, que se consideran básicas y fundamentales.

2. Impuesto sobre Sociedades.

Aunque el Impuesto sobre Sociedades no es tributo de carácter personal y por tanto, al gravar los beneficios obtenidos por personas jurídicas y no por personas físicas, no tiene en cuenta las circunstancias personales o familiares, hasta el año 2011 incorporaba algunas deducciones que deben ser consideradas como medidas de apoyo a la familia ya que tienen como objetivo facilitar la conciliación familiar y laboral de los trabajadores. Existía la *deducción de un porcentaje de las inversiones y gastos en locales homologados* por la Administración pública competente para prestar el servicio de primer ciclo de educación infantil a los hijos de los trabajadores de la entidad, así como por los *gastos derivados de la contratación de dicho servicio con un tercero debidamente autorizado*, que constituía claramente una política específica de familia. Se ha venido recortando esta deducción desde 2007 en un 20% anual hasta su eliminación a partir de 1 de enero de 2011.

Este incentivo afectaba a pocos declarantes y tenía escasa repercusión económica. Desconocemos el impacto de esta deducción durante los años de su vigencia, y si realmente ha sido un incentivo que han utilizado las empresas para crear las guarderías en los propios centros de trabajo, pero qué duda cabe que para los trabajadores contar con un guardería en su lugar de trabajo constituye sin ninguna duda, una gran ayuda para conciliar la vida familiar y laboral.

Dentro de los beneficios fiscales con trascendencia en las políticas de carácter social podemos citar la supresión de las deducciones por inversiones para la adaptación de vehículos para discapacitados, por contribuciones empresariales a planes de pensiones, mutualidades de previsión social, planes de previsión social empresarial o aportaciones a patrimonios protegidos de personas con discapacidad que han quedado totalmente eliminadas desde el año 2011 como consecuencia de la citada reducción gradual de las mismas anteriormente comentada.

En cambio se mantiene la deducción por la creación de empleo para trabajadores minusválidos, con una cuantía de 6.000 euros por cada persona/año de incremento de la plantilla de trabajadores minusválidos con contrato indefinido (artículo 41 del TRLIS). La estimación que se hace de esta partida es de escasa cuantía quedando fijada en 2,49 millones de €.

3. Impuesto sobre el Valor Añadido

En la MBF, la existencia de tipos reducidos se considera un beneficio fiscal, por eso adoptan un enfoque de la oferta de productos, ya que entienden que favorecen unos menores precios. No lo plantean en función del sujeto que los adquiere o consume. Nosotros entendemos que la existencia de tipos reducidos no constituye un beneficio fiscal, ya que no implica en ningún caso un beneficio discriminatorio a favor de la familia, aunque si por razones de índole social.

No corresponde al Gobierno español establecer los productos a los que ha de aplicarse los diferentes tipos impositivos ya que el IVA es un impuesto armonizado, debiéndose cumplir la Directiva 92/77/CEE, de 19 de octubre sobre la armonización de los tipos impositivos. En esta Directiva se establece una lista de categorías de bienes y servicios que pueden disfrutar del tipo reducido, en atención a su carácter social o cultural. Es una lista de “máximos”, que no pueden superarse por los Estados miembros.

Uno de los cambios normativos de mayor trascendencia que se introdujeron en los Presupuestos de 2010, aprobado mediante el artículo 74 de la Ley 26/2009, afectó al IVA y consistió en la elevación de los tipos impositivos general y reducido, en dos y un punto porcentuales, quedando fijados en el 18% y 8%, respectivamente, a partir del 1 de julio de 2010, manteniéndose la alícuota “superreducida” en el 4%.

Sin embargo esta subida de los tipos impositivos, teniendo en cuenta que el IVA es un impuesto que grava el consumo y por tanto es regresivo, afecta de manera especialmente significativa a las familias¹³ que, a medida que tengan un mayor número de miembros, consumen, en términos relativos, una mayor parte de su renta, y por tanto deberán enfrentarse a un mayor esfuerzo fiscal, derivado de la imposición indirecta, que el de los individuos que viven solos.

Las leches infantiles, las comidas infantiles preparadas (“potitos”) y los pañales podían haber quedado al margen de dicha subida, lo que podía haber constituido una verdadera política de familia. Este año tampoco se contempla esta posibilidad. El pasado 14 de abril de 2010, se estableció el tipo reducido en la ejecución de obras de renovación y reparación de viviendas¹⁴, y

¹³ El trabajo “IMPUESTO SOBRE VALOR AÑADIDO Y FAMILIA EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2010. Análisis de los tipos efectivos de gravamen que soportan las familias españolas” de Gómez de la Torre del Arco, M. y López López, M^ªT, CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN DE FAMILIA, FUNDACIÓN ACCIÓN FAMILIAR, DOCUMENTO Nº 1/2010 estima el mayor esfuerzo fiscal realizado por las familias con un mayor número de miembros.

¹⁴ En el marco de las medidas dirigidas a potenciar la rehabilitación de viviendas, el artículo 2, en su apartado 2, del Real Decreto-ley 6/2010 modifica el número 15º del apartado uno.2 del artículo 91 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (BOE de 29 de diciembre), de tal manera que, además de las obras de albañilería, como sucedía anteriormente, también quedan sujetas al tipo impositivo reducido del 8 por ciento (7 por ciento, antes de 1 de julio de 2010), las ejecuciones de obras de renovación y reparación realizadas en edificios o partes de los mismos destinados a viviendas, con efectos desde 14 de abril de 2010 hasta 31 de diciembre de 2012, siempre que se verifiquen las tres condiciones siguientes: el destinatario ha de ser una persona física, que no actúe como empresario o profesional y utilice la vivienda para su uso particular, o una comunidad de propietarios; la construcción o rehabilitación de la vivienda haya concluido al menos 2 años antes del inicio de dichas obras; y, por último, que no se aporten materiales para la ejecución de las obras, o, en caso de que no sea así, que su coste no

en los Presupuestos para 2011 aparece la novedad de aplicar el tipo superreducido¹⁵ para determinados servicios de dependencia que no estén exentos, pasando del 8% al que estaban sujetos desde el 1 de julio de 2010 al 4%. Al menos, esta bajada de tipos impositivos si supuso una ayuda para las familias con personas dependientes, y constituye una verdadera política de familia.

En la MBF, esta bajada impositiva se considera beneficio fiscal, y se asigna a “servicios sociales y promoción social”, por coherencia con el criterio seguido para los servicios de asistencia social que tributan al tipo reducido o están exentos del IVA y porque esa política contiene el programa de gastos presupuestarios dedicado a los servicios de autonomía personal y atención a la dependencia.

La novedad en la modificación normativa más relevante en el IVA de este año con carácter social la encontramos en la reducción, con carácter temporal, del tipo impositivo que se aplica a las entregas de viviendas nuevas, del 8 al 4 por ciento, medida que entró en vigor el 20 de agosto de 2011 y que estará vigente hasta finalizar 2012, en virtud de lo establecido en la disposición transitoria cuarta del Real Decreto-ley 9/2011, modificada por la disposición final quinta del Real Decreto-ley 20/2011.

La cuantificación de los beneficios fiscales derivados de este incentivo se recoge en el PBF de manera agregada con el resto de los bienes y servicios sujetos al tipo reducido del 4 por ciento, y por tanto desconocemos su desglose.

4. Impuestos Especiales

En la MBF no se incluye elemento alguno del Impuesto sobre determinados Medios de Transporte al configurarse como tributo completamente cedido a las CCAA.

No obstante, nos parece importante recordar la existencia de la reducción del 50 por 100 de la base imponible del impuesto, para aquellos vehículos que se destinen al uso exclusivo de familias calificadas de numerosas conforme a la normativa vigente y con una serie de requisitos que se especifican. La aplicación de esta reducción está condicionada a su reconocimiento previo por la Administración Tributaria. La Ley 14/2000, de 29 de diciembre, modifica el artículo 66 de la Ley 38/1992 y ha introducido en su apartado 4 la anteriormente comentada reducción. Los últimos datos disponibles de este beneficio fiscal son del año 2008, y se concedieron 8.734 (14.985 autorizaciones en 2007), según el Estudio relativo a los Impuestos Especiales¹⁶.

5. Cotizaciones Sociales

Con efectos 1 de enero de 2012, el Régimen Especial de Empleados de Hogar queda integrado en el Régimen General de la Seguridad Social, mediante la creación del Sistema Especial para Empleados del Hogar, según la Disposición adicional trigésima novena de la Ley 27/2011 de 1 de agosto (BOE del 2) sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social. Se mantiene la bonificación de cuotas de la Seguridad Social por la contratación de cuidadores en familias numerosas, en los términos y con el alcance legalmente establecidos.

exceda del 33 por ciento de la base imponible de la operación. Estas prestaciones de servicios estaban gravadas con anterioridad al tipo impositivo general, salvo, como se ha indicado, en el supuesto de las ejecuciones de obras de albañilería.

¹⁵ El artículo 16, en su apartado dos, del Real Decreto-ley 6/2010 modifica la redacción del apartado dos.2 del artículo 91 de la LIVA, de manera que se reduce la tributación en el IVA, pasando del tipo reducido (7 por ciento, hasta 30 de junio de 2010, y 8 por ciento, desde 1 de julio de 2010) al superreducido del 4 por ciento, de las prestaciones de determinados servicios de dependencia que no están exentos, consistentes en teleasistencia, ayuda a domicilio, centro de día y de noche y atención residencial, siempre que dichos servicios se presten en plazas concertadas en centros o residencias o mediante precios derivados de un concurso administrativo, con efectos desde el 14 de abril de 2010.

¹⁶ En el último Estudio relativo a los Impuestos Especiales en 2009 no se ofrece este dato.

El Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 40/2003 de protección a las familias numerosas recoge que la contratación de personas (empleados de hogar) para la prestación de servicios exclusivos de cuidado o atención de los miembros de una familia numerosa dentro del hogar familiar, dará derecho a una bonificación del 45% de la cuota correspondiente al titular del hogar familiar, siempre que los dos ascendientes o el ascendiente, en caso de familia monoparental, ejerzan su actividad fuera del hogar familiar o estén incapacitados para trabajar. Si se trata de familia numerosa de categoría especial, no se requerirá tal condición.

Para el año 2010, se presupuestaron bonificaciones por un importe de 6.700 miles de euros y para el 2011 el importe ascendió a 11.000 miles de euros.

6. El Impuesto sobre primas de seguros

El conjunto de conceptos que se consideran generadores de beneficios fiscales en el IPS en el año 2012 que tengan carácter social está integrado por las exenciones correspondientes a las operaciones de seguros de asistencia sanitaria, enfermedad y caución, y los planes de previsión asegurados (PPA).

Por Asistencia sanitaria se han estimado 325,09 millones de € (en 2011 eran 313,71); por seguros de enfermedad 50,17 millones de € y por Planes de previsión asegurados 31,74 millones de €.

7. Otras actuaciones presupuestarias.

A partir de julio de 2011, fecha en la que se produjo la total liberalización del mercado eléctrico español, y como consecuencia del nuevo sistema de facturación diseñado por el Gobierno, en torno a 5 millones de hogares han tenido el derecho a acogerse al llamado Bono Social, lo que en la práctica supone la congelación de su tarifa de la luz. El objetivo es establecer un mecanismo de protección para los ciudadanos con menos posibilidades económicas y para colectivos vulnerables, imponiendo una obligación de servicio público, como establece el art.3 de la Directiva 2003/54/CE.

La figura del Bono Social fue establecida en el Real Decreto Ley 6/2009. La medida consiste en una bonificación en determinadas facturas domésticas. Se crea el bono social para determinados consumidores de electricidad acogidos a la tarifa de último recurso que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen por Orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

El bono social cubrirá la diferencia entre el valor de la Tarifa de Último Recurso y un valor de referencia, que se denominará tarifa reducida. La financiación de este bono social será compartida por las empresas titulares de instalaciones de generación del sistema eléctrico.

Entre otros, tendrán derecho los consumidores que acrediten ser familias numerosas y los consumidores que acrediten formar parte de una unidad familiar que tenga todos sus miembros en situación de desempleo.

En el Programa 425A del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se han estimado las cantidades necesarias para atender el extracoste al que se refiere la Disposición Adicional 1^a del Real Decreto Ley 6/2009. La cantidad presupuestada como transferencia a la Comisión Nacional de la Energía, asciende a 256.400,00 miles de euros, exactamente la misma cantidad destinada el año pasado, y corresponde a todos los beneficiarios de esta medida. Recoge la bonificación para todos los consumidores que cumplan con las características sociales. Solamente una parte de dicha cantidad, cuya cuantía desconocemos, constituye un beneficio a favor de las familias.

Para el año 2012, tal como se recoge en el Real Decreto Ley diciembre 2011 se mantiene la misma cantidad presupuestada que en los años anteriores¹⁷.

Para finalizar, se recogen los importes presupuestados en las Subvenciones corrientes al transporte. Se trata de ayudas cuya finalidad es poner a disposición de los usuarios, servicios de transporte a precios asequibles inferiores a los necesarios para cubrir su coste. El Informe Económico y Financiero recoge los beneficios que las familias numerosas tienen en sus traslados por vía marítima y aérea cuyo importe se ha estimado en 3,5 millones de euros (12,53 millones de euros y 12,25 millones de euros en los años 2011 y 2010, respectivamente), lo que supone un recorte del gasto para este año.

REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS

Los PGE reflejan y cuantifican cada año las prioridades políticas que el ejecutivo va a atender, y los correspondientes a 2012 se puede afirmar que son **muy restrictivos y austeros, y mantienen unos objetivos muy similares, incluso en la mayoría de los casos idénticos, a los de años anteriores y muy especialmente a los de 2011, siendo casi su único objetivo el logro del equilibrio presupuestario.**

Es difícil hacer una lectura y un análisis de estos PGE desde una perspectiva de familia, ya que la información estadística recogida en la documentación presupuestaria que identifica a la familia como una variable más, es casi inexistente, al igual que viene ocurriendo desde hace muchas legislaturas¹⁸.

En relación a los objetivos fijados para 2012, no se observan cambios significativos respecto a los del ejercicio anterior, especialmente en lo que se refiere a sus prioridades políticas, a pesar de haber comenzado una nueva legislatura y haberse producido un cambio en el partido en el poder y en la composición de las fuerzas políticas en el arco parlamentario. Una vez más, se puede comprobar la ausencia, casi total, del reconocimiento explícito de las necesidades que atienden cada día las familias españolas, y una escasa valoración del papel fundamental que desempeñan en el ámbito económico y social, que debe interpretarse como un signo del escaso interés político por ellas.

Otro elemento que avala esta afirmación y que se desprende de la lectura de los PGE 2012 es que **la terminología utilizada en la documentación presupuestaria elude el uso del propio término familia, e incluso el de padre y madre.** Aparecen con frecuencia expresiones como “*parentalidad positiva*” para referirse a la necesidad de fortalecer las competencias del padre y la madre en la educación de los hijos; parece también que se elude el uso de la palabra “*maternidad*” y “*paternidad*” quizá ¿porque se consideran políticamente incorrectas?, y son sustituidas por términos más indefinidos como por ejemplo “*progenitores*”; también se habla de “*violencia de género*” en lugar de referirse a “*violencia contra las mujeres*” o “*violencia intrafamiliar*” como hacen preferentemente los documentos de la ONU.

Nadie puede negar que la búsqueda del equilibrio presupuestario resulta en este momento imprescindible, pero este objetivo que debe ser el prioritario es perfectamente compatible con el reconocimiento explícito del papel que juega la familia en la sociedad y en la economía, y que resulta especialmente importante en momentos de crisis. Pero las nuevas necesidades que éstas deben afrontar, consecuencia de la nueva realidad en la que viven, no parecen preocupar demasiado a los responsables políticos, porque no existe prácticamente ninguna referencia a ellas, en las miles de páginas que configuran la

¹⁷ En cualquier caso, la cuantía máxima que por dicha compensación se asumirá con cargo a los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2012 será la consignada en la partida presupuestaria 20.18.425A.748 “A la Comisión Nacional de Energía (CNE) para atender el extracoste de generación al que se refiere la disposición adicional 1.ª del Real Decreto-ley 6/2009” por importe de 256.400,00 miles de euros.

¹⁸ Desde 2008, venimos elaborando esta serie de Documentos de Trabajo que ofrecen una visión de los PGE desde la perspectiva de familia.

documentación presupuestaria. Nadie duda ya de que las restricciones presupuestarias obligan a limitar el gasto, y por tanto imposibilitan al sector público para ayudar a la cobertura de todas las necesidades en las que incurren las familias, pero es necesario que en los PGE, al menos, se reconozca su existencia, dándose así el primer paso para su solución. El silencio y la ausencia total de ellas en los PGE hacen pensar que la familia es una institución invisible para los responsables políticos, y tiene escaso interés político.

Una buena defensa del estado de bienestar exige atender las necesidades actuales, pero también las futuras. Si esto no se tiene en cuenta, y no se asegura su viabilidad económica, estaremos contribuyendo a su desaparición por agotamiento de los recursos, siempre limitados. Este es el marco –actual y futuro- en el que deben trabajar todas las políticas públicas, incluso las sociales. Pero también **el equilibrio presupuestario debe hacerse compatible con la atención y cobertura de las necesidades básicas de las familias, ya que se trata de la principal unidad de convivencia, y la más valorada por los ciudadanos.**

Por cuarto año consecutivo venimos realizando este trabajo de lectura de los PGE en clave de familia y podemos decir que no hemos encontrado casi ningún avance. Sigue sin existir indicadores de seguimiento de las acciones en ellos propuestas, siendo éstos casi exclusivamente indicadores de pura gestión –número de reuniones que se esperan realizar, o encuentros, grupos de trabajo, o número de beneficiarios, entre otros-. Tampoco se presentan indicadores que permitan conocer y cuantificar las necesidades que tratan de ser atendidas, ni que permitan una evaluación de resultados de las políticas propuestas. **Los datos que proporciona la documentación que acompaña a los PGE, siendo muchos y muy importantes, siguen un año más sin posibilitar un verdadero análisis desde la perspectiva de familia.**

Sería necesario introducir importantes reformas en la forma de elaborar y presentar los PGE, que no generaría más gasto público, al tratarse de una reformulación en la presentación de las actividades a desarrollar, y que permitiría disponer de una información más directa y clara sobre los efectos de las actuaciones públicas que toman como unidad de referencia a la familia.

Esta mejora en la elaboración, organización y presentación de la información presupuestaria, en términos de familia, facilitaría la puesta en marcha del Plan de Apoyo a la familia, recogida en los PGE de 2012, aunque figure sin dotación presupuestaria.

*Entre dichas medidas podríamos señalar como la más inmediata, y que podría recogerse ya en la Orden Ministerial de Instrucciones para la elaboración de los PGE de 2013, que es posible que ya se esté elaborando, **el cambio en la denominación y contenido de los programas presupuestarios que configuran los PGE, de forma que se cree una nueva Política presupuestaria bajo la denominación de Política de Apoyo a la Familia, que no implicaría más gasto, y que formaría parte del gasto social.** Dicha política estaría formada por un **conjunto de programas**, que recogerían inicialmente acciones ya en marcha y que de manera explícita lleven a cabo acciones directas de apoyo a la familia. Así por ejemplo, esa nueva Política presupuestaria estaría formada por, al menos, tres programas presupuestarios nuevos, que bajo la denominación: **“Pensiones contributivas de la seguridad social de apoyo a la familia”**; **“Prestaciones no contributivas y de carácter asistencial de apoyo a la familia”** y **“Plan de Apoyo a la Familia”**, que agruparían las acciones directas dirigidas a la familia, que ahora están dispersas y poco visibles en diferentes programas presupuestarios. Esta propuesta no es nada más que un cambio en la elaboración y presentación de la información presupuestaria, pero haría más visible a la institución familiar, y sobre todo sería un signo muy claro del interés político por avanzar en el apoyo a la familia.*

La actual situación económica y social hace difícil a las familias españolas ejercer correctamente sus funciones sociales -solidaridad, reproductiva, redistributiva, enlace generacional y educativa-. El aumento de familias con doble ingreso, el mal funcionamiento del mercado de trabajo así como los nuevos comportamientos sociales, han hecho surgir nuevas necesidades que en muchas ocasiones, sin ayuda, no pueden atender correctamente. Es pues

urgente la puesta en marcha de actuaciones que les apoyen en su “trabajo”. Pero **no valen medidas sueltas, aisladas, a las que se les ponga el apellido de “familia”, es necesario que el compromiso que figura en los PGE de 2012 de puesta en marcha de un *Plan de Apoyo a la Familia*, no quede sólo en una simple declaración de intenciones, como ya ocurrió en los PGE de 2010, en los figuraba la misma propuesta y nunca llegó a hacerse realidad. Las medidas de apoyo a la familia deben pues enmarcarse en una auténtica *Política de Familia*, concebida para su desarrollo en el largo plazo, que defina objetivos claros y viables de apoyo a esta institución y que lo haga a través de actuaciones de carácter subsidiario y sólo excepcionalmente sustitutivas de ella.**

Esta *Política de Familia* deberá estar integrada por medidas que armonicen actuaciones políticas, restricción presupuestaria y bienestar familiar, lo que supone un tema complejo. En él intervienen variables de naturaleza muy diferente: decisiones privadas y públicas, individuales y colectivas, que a su vez generan consecuencias públicas y privadas. Por ello no existe una única medida mágica que asegure la mejora de calidad de vida y aumente el bienestar material de las familias. Son muchas las medidas a tomar en el medio y largo plazo, algunas de ellas ya propuestas en otras publicaciones, pero no todas pueden cumplir aplicarse en un marco de fuertes restricciones presupuestarias como el actual, y por tanto podrían incluirse en el nuevo Plan, pero para ser implementadas en el medio y largo plazo. Pero otras pueden ser de aplicación inmediata, ya que su coste directo puede ser cero. Se proponen a continuación algunas de éstas últimas medidas que habría que llevar a cabo en el marco de la elaboración del nuevo *Plan de Apoyo a la Familia*, y que se podrían concretar –entre otras- en:

1. Identificar y explicitar los beneficios que para la sociedad genera la familia y el buen cumplimiento de sus funciones así como los obstáculos que encuentran para su mejor desempeño.
2. Fijar como objetivo prioritario del Plan el apoyo a la cobertura de las necesidades reales de las familias, que éstas no puedan atender, teniendo en cuenta que éstas no son sólo de índole económica. Esto exige, previamente, conocer bien la realidad en la que se mueven, y elaborar indicadores de sus comportamientos económicos, monetarios y sociales, (estabilidad familiar, número de hijos, fracaso escolar, abortos, etc) para cuantificar sus necesidades reales y poder establecer una priorización y calendario de medidas para ayudar a su cobertura. Esto exige también que en la elaboración de las estadísticas, la familia aparezca como una variable más a tener en cuenta, como ya figura la diferencia por sexos o edad, por ejemplo.
3. Elaborar las medidas más eficaces y eficientes con el menor coste monetario posible. Deberán ser prioritariamente de carácter subsidiario, y excepcionalmente sustitutivas, de la familia. El derecho a recibir apoyo por parte de los poderes públicos, no debe implicar la *estatalización* de las relaciones familiares. Esto iría acompañado de una priorización política para su puesta en marcha y un cronograma.
4. Disponer de mecanismos e instrumentos que permitan la evaluación de sus resultados para corregir las posibles deficiencias que se deriven de su aplicación.
5. Realización de estudios que permitan identificar las variables que determinan las verdaderas desigualdades entre hombres y mujeres que además del sexo incluyen, entre otras, la maternidad. Esto exige la elaboración de estadísticas y encuestas desde una perspectiva de familia.
6. Revisión de las actividades realizadas hasta ahora a través del Consejo Estatal de Familia y Política Social, por otro lado casi inexistentes, como órgano consultivo y de reflexión, para convertirlo en un punto de encuentro entre los representantes de las entidades que trabajan por la familia y los responsables públicos de actuaciones sociales de carácter familiar.
7. Puesta en marcha de actuaciones de coordinación entre todos los niveles de las administraciones públicas -central, autonómicas y locales- para evitar duplicidades o por el contrario lagunas en las actuaciones dirigidas a las familias. Esta mejora en la

gestión ayudaría a disminuir las desigualdades a nivel territorial actualmente existentes.

8. Creación de un Punto de Encuentro Empresa-Familia en el que las asociaciones empresariales y familiares, conjuntamente, pudieran trabajar colaborar en la creación de una mayor conciencia social del valor económico y social de la familia con el objetivo de facilitar la corresponsabilidad entre familia y trabajo.
9. Para dar cumplimiento a lo contenido en la Ley Orgánica de Igualdad de Trato, y entendiendo -como la misma ley señala- que esa igualdad debe producirse entre personas y entre grupos, la aprobación de cualquier Plan de actuación, como es el caso del Plan de Apoyo a la Familia, o de cualquier norma, debería ir acompañada de un *Informe de Igualdad con perspectiva de familia* para evitar discriminaciones.
10. Para la elaboración del Plan sería necesario incluir en el próximo informe de la Comisión de revisión del Pacto de Toledo para la reforma del sistema de seguridad social, una nueva recomendación dirigida a la "*Revisión de las prestaciones de carácter familiar del sistema de seguridad social*". Esto permitiría avanzar en el conocimiento de la realidad de las familias y además evaluar los resultados de la aplicación de las prestaciones actualmente existentes (beneficiarios y características de los mismos, grado de protección, cobertura, nivel de las cuantías, coste real, etc), especialmente las dirigidas a familias con hijos discapacitados y numerosas.

El fundamento de la responsabilidad política, en relación a la familia, debe ser el mismo de la responsabilidad personal, ya que son las interrelaciones entre personas las que definen las reglas de funcionamiento de las organizaciones. Es una gran oportunidad para iniciar un profundo cambio cultural, que considere al hombre como algo más que un productor, consumidor o ahorrador. Hay que trabajar para favorecer el desarrollo de una nueva cultura basada en un mayor humanismo, en la que las decisiones sean más respetuosas con la persona. Los conflictos entre trabajo y familia, muy presentes en la vida familiar, las tensiones intrafamiliares, el fracaso escolar, y todas las disfunciones que se producen en el seno de las familias, no son responsabilidad siempre de "otros", lo son primariamente de cada padre, madre, e incluso de los hijos. ***Por ello resulta imprescindible que todos: políticos, empresarios, y las propias familias asuman las consecuencias de sus actos, exigiendo a nuestros políticos que sitúen a la familia en el centro de sus decisiones.***

Una buena defensa del estado de bienestar exige atender las necesidades actuales, pero también las futuras. Si esto no se tiene en cuenta, y no se asegura su viabilidad económica, estaremos contribuyendo a su desaparición por agotamiento de los recursos, siempre limitados. Este es el marco –actual y futuro- en el que deben trabajar todas las políticas públicas, incluso las sociales.

Pero también el equilibrio presupuestario debe hacerse compatible con la atención y cobertura de las necesidades básicas de las familias, como principal unidad de convivencia y sin la cual no es posible ni crecimiento sostenido ni estabilidad social.