

**“FAMILIA, MUJER E IGUALDAD DE TRATO  
EN EL PROYECTO DE LEY  
DE PRESUPUESTOS GENERALES  
DEL ESTADO 2009”**



**M<sup>a</sup> Teresa López López**

**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.

## FAMILIA, MUJER E IGUALDAD DE TRATO EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2009<sup>1</sup>

M<sup>a</sup> Teresa López López  
Directora de la Cátedra de Políticas de Familia  
Universidad Complutense-Fundación Acción Familiar

Noviembre 2008

### 1. INTRODUCCIÓN

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres<sup>2</sup>, comienza señalando que “*El artículo 14 de la Constitución española proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas*”. Para dar cumplimiento a estos mandatos constitucionales, la citada Ley Orgánica, recoge un conjunto de principios y medidas.

Así, establece la necesidad de reconocer el valor del trabajo doméstico<sup>3</sup> y el reconocimiento de la conciliación familiar y laboral como un derecho<sup>4</sup>. Por ello y entre otras medidas, obliga a las Administraciones Públicas a trabajar para el logro del principio de igualdad de trato, con carácter transversal, teniendo éstas que incorporarlo a las diferentes normas que se elaboren así como a la presupuestación de las políticas públicas de todos los ámbitos y al conjunto de sus actuaciones<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Con este trabajo, y entre otros objetivos, se da cumplimiento al artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el que se establece la necesidad de adecuación de los estudios al cumplimiento de la igualdad de trato.

<sup>2</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE nº 71, viernes 23 de marzo de 2007.

<sup>3</sup> Ley Orgánica 3/2007, artículo 14.2. “*La integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económicas, laboral, social y cultural y artística, con el fin de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias retributivas, así como potenciar el crecimiento del empresariado femenino en todos los ámbitos que abarque el conjunto de políticas y el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico*”.

<sup>4</sup> Ley Orgánica 3/2007, artículo 44. “*Los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral. 1. Los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral se reconocerán a los trabajadores y a las trabajadoras en forma que fomenten la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares, evitando toda discriminación basada en su ejercicio*”.

<sup>5</sup> Ley Orgánica 3/2007, artículo 15. “*El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los poderes públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones*”.

**El objetivo de este trabajo es analizar las políticas públicas recogidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009 a la luz del contenido de la Ley Orgánica de Igualdad y del mandato constitucional, recogido en el preámbulo de la citada Ley, referido no sólo a la igualdad entre individuos, sino también a la *igualdad de los grupos en que éstos se integran*.**

La familia es el más importante de todos ellos, no sólo porque es la forma en la que convive la mayor parte de la población, sino y sobre todo, por las funciones económicas, sociales y educativas que desempeña y de las que se beneficia toda la sociedad, no solo los individuos que forman parte de ellas. Las funciones de socialización primaria, educativa, cuidadora, de solidaridad y reproductiva sólo pueden ser llevadas a cabo desde el seno de la familia y el Estado deberá ayudarla ya que se beneficia del buen desarrollo de dichas funciones.

**Este trabajo analiza las actuaciones públicas previstas para 2009 desde la perspectiva familiar haciendo especial referencia a las dirigidas de manera específica hacia las mujeres que es de esperar contribuyan al logro de la deseada igualdad de trato.**

Se tendrán en cuenta sólo las medidas en materia de gasto, que son consideradas como políticas de familia de forma explícita por el legislador<sup>6</sup>, utilizando para ello la clasificación funcional y por programas, ya que éstos últimos permiten conocer, al menos parcialmente, los objetivos perseguidos con cada actuación, y presentan algunos indicadores que aportan información sobre los resultados esperados de su puesta en marcha. No se hace referencia al articulado del Proyecto de Ley en lo que se refiere al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ya que las medidas que contiene no son en sentido estricto políticas de familia explícitas, sino medidas de carácter tributario cuyo objetivo es lograr la equidad vertical del impuesto, es decir, trato diferente a los diferentes, de forma que el esfuerzo fiscal no sea mayor para las familias por el mero hecho de serlo<sup>7</sup>.

---

*normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”.*

<sup>6</sup> Se consideran políticas explícitas de familia las actuaciones públicas que establecen entre sus objetivos el apoyo a esta institución y la protección de derechos colectivos (de la unidad familiar) y no derechos individuales. Quedarán fuera del análisis las prestaciones implícitas que son aquellas que no establecen de manera explícita entre sus objetivos la protección a la familia (aunque de las mismas se puedan derivar consecuencias positivas para éstas) y cuyo objetivo prioritario es la protección al individuo y no a la unidad familiar, aunque en algunos casos se considera la situación familiar para calcular la cuantía de la prestación (prestaciones por desempleo, pensiones de jubilación, etc). Véase para una definición mas completa LÓPEZ LÓPEZ, M<sup>a</sup>T. ET. AL (2006) *Políticas Públicas y Familia. Análisis de la situación en España*. Colección Acción Familiar. Ediciones Cinca. Madrid. Página 44 y siguientes.

<sup>7</sup> El articulado del Proyecto de Ley de PGE para 2009 no introduce reformas importantes que permitan afirmar que se ha hecho un esfuerzo para reducir o ajustar el esfuerzo fiscal que realizan las familias,

En definitiva, se trata de conocer en que medida la acción política que se recoge en los Presupuestos para 2009 tiene en cuenta a la familia como un grupo de referencia y por tanto el interés político en apoyarla y ayudarla al desempeño de sus funciones.

## 2. ¿ES EL APOYO A LA FAMILIA UN OBJETIVO POLÍTICO EXPLÍCITO EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2009?

La exposición de motivos del Proyecto de Ley recoge los objetivos que se persiguen con las actuaciones públicas para 2009, y por tanto la priorización política que justifica la estructura del gasto público contenida en los PGE, y señala que éstos son: *en primer lugar, contribuir al aumento de la productividad de la economía española y, en segundo término, reformar el gasto social en determinadas áreas.*

Concretamente hace referencia a que en 2009 se *consolida la orientación del gasto hacia programas para el impulso de la productividad que se manifiesta a través de tres tipos de medidas: la inversión pública en infraestructuras, el esfuerzo en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, así como el ámbito de la educación. En definitiva se trata de incrementar el capital público contribuyendo a aumentar el potencial de crecimiento de la economía española.*

**No se reconoce de manera explícita, en el articulado del Proyecto de Ley de PGE, el papel insustituible que juega la familia en el crecimiento económico sostenido, la estabilidad social y la cohesión y por tanto la necesidad de arbitrar medidas de apoyo, que vayan mas allá de las meramente asistenciales o de lucha contra la pobreza o la exclusión social. El hecho de no encontrar ninguna referencia explícita al papel de la familia en la formación del capital humano y por tanto del capital social, pone de manifiesto cual es la valoración política de ésta que se recogen en los presupuestos que ahora se discuten para el 2009.**

---

sobre todo en momentos de crisis económica como los que se viven en la actualidad. De hecho ni siquiera se ha deflactado la tarifa, lo que es seguro que anulara los efectos de las medidas tomadas. En relación a la familia y con vigencia exclusiva para el año 2009, se ha introducido una única modificación, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en materia de normas aplicables en la tributación conjunta. Así, se modifica el apartado nº 2 de la Ley 35/2006 de 26 de noviembre, del IRPF y se establece que en cualquiera de las modalidades de unidad familiar, se aplicará el mismo mínimo establecido anteriormente, con independencia del número de miembros integrados en dicha unidad familiar. Permanecen idénticas las cuantías ya establecidas para 2008, del mínimo del contribuyente; las cantidades del mínimo por descendientes y el límite de rentas establecido para tener derecho a dicha deducción; las cantidades correspondientes al mínimo por ascendientes; y tampoco se modifica el mínimo por discapacidad del contribuyente y de sus ascendientes o descendientes, manteniendo idénticas las cantidades del año precedente.

Se podría hacer casi la misma valoración en cuanto al logro del objetivo de igualdad de trato ya que, sorprende que sean mínimas las referencias explícitas a la intención de desarrollar políticas activas para su logro, fuera de un único programa presupuestario explícito destinado a ello, sobre todo cuando se dispone de un Ministerio de muy reciente creación, cuyo único objetivo es trabajar para su logro.

**Puede pues adelantarse la conclusión de que el Presupuesto que ahora se debate para 2009 es, según se define en el Informe Económico Financiero *un presupuesto austero que atiende las prioridades esenciales* entre las que no se encuentra la familia y en muy escasa medida la mujer.**

**El contenido del Proyecto de Ley de PGE para 2009 introduce pocas novedades en materia de familia y mujer, presentando una política continuista con respecto a ejercicios anteriores, llegando incluso algunos programas presupuestarios de gasto a experimentar reducciones, tanto en el caso de actuaciones cuyo sujeto beneficiario es la familia como en el caso de la mujer.**

Sólo se observan aumentos de gasto público en algún programa presupuestario necesario para dar cobertura a la ampliación de derechos aprobados en la última reforma de diciembre de 2007, que modifica la Ley General de la Seguridad Social, y que extiende el derecho de la pensión de viudedad a las parejas de hecho, aunque éstas aún no hayan sido reguladas por una norma de carácter estatal.

**Igualmente se recogen algunas mejoras en las Disposiciones Adicionales del articulado del Proyecto de Ley, como por ejemplo la actualización de las cuantías de las prestaciones por hijo a cargo, pero sólo en los casos de discapacitados. Sin embargo no experimentan ninguna actualización ni mejora las prestaciones por hijo no discapacitado a cargo, para familias con rentas por debajo del umbral de la pobreza, manteniéndose la cuantía de 500 euros al año por hijo, a familias cuyas rentas sean inferiores a 11.000 euros al año.**

**También se amplía la suspensión del contrato de trabajo por paternidad, que tendrá duración de veinte días cuando el nacimiento, adopción o acogimiento se produzca en una familia numerosa o la familia adquiera dicha condición con el nuevo nacimiento, adopción o acogimiento. Esta duración se amplía en el supuesto de parto, adopción o acogimiento múltiple en dos días más por cada hijo a partir del segundo.**

Los créditos presupuestarios destinados para desarrollar estas y otras medidas, que continúan las actividades de años anteriores, son objeto de un análisis detallado en las páginas que siguen.

### **3. POLITICAS DE GASTO Y PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE RECOGEN MEDIDAS EXPLÍCITAS DE MUJER Y/O FAMILIA.**

El Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) consolidados para 2009 recoge un total de créditos presupuestarios (capítulo I a VIII) de 329.896,28 millones de euros, un 4,9 por 100 más que los inicialmente asignados al presupuesto de 2008. Estos créditos se distribuyen, en su clasificación por políticas de gastos, según se recoge en el cuadro 1.

Del mismo se desprende el peso de las políticas sociales, que suponen más del 50 por 100 del gasto total consolidado, consecuencia, fundamentalmente, de la importancia de las prestaciones por desempleo que crecen un 24,3 por ciento. Este aumento se debe a que las estimaciones realizadas prevén un fuerte aumento del paro en España en el 2009. Los derechos ya adquiridos por los trabajadores que han cotizado previamente, y que nacen del sistema actual de prestaciones por desempleo, deben ser ejecutados, no pudiendo por tanto el gobierno eludir el aumento del gasto social que se genera por tratarse de derechos adquiridos.

<b>Cuadro 1</b>					
<b>Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2009</b>					
<b>Resumen por políticas de gasto. Capítulos I a VIII</b>					
<b>(Millones de euros)</b>					
<b>Políticas</b>	<b>Presupuesto inicial 2008</b>	<b>%</b>	<b>Presupuesto inicial 2009</b>	<b>%</b>	<b>Variación porcentual</b>
Justicia	1564.03	0.5	1658.49	0.5	6.0
Defensa	8149.35	2.6	7831.87	2.4	-3.9
Seguridad Ciudadana	8450.17	2.7	8647.20	2.6	2.3
Política exterior	3468.49	1.1	3676.13	1.1	6.0
<b>SERVICIOS PBCOS BÁSICOS</b>	<b>21632.04</b>	<b>6.9</b>	<b>21813.69</b>	<b>6.6</b>	<b>0.8</b>
Pensiones	98011.78	31.2	106098.58	32.2	8.3
Otras prestaciones económicas	14085.29	4.5	14973.33	4.5	6.3
Servicios sociales y prom.social	2287.90	0.7	2472.07	0.7	8.0
Fomento del empleo	7683.83	2.4	7583.66	2.3	-1.3
Desempleo	15777.08	5.0	19615.95	5.9	24.3
Acceso a vivienda	1378.40	0.4	1606.83	0.5	16.6
Gestión y admón.. S.Social	11232.72	3.6	12920.49	3.9	15.0
<b>(1) Actuaciones de protección y promoción social</b>	<b>150457.00</b>	<b>47.8</b>	<b>165270.91</b>	<b>50.1</b>	<b>9.8</b>
Sanidad	4433.82	1.4	4622.32	1.4	4.3
Educación	2932.62	0.9	2987.65	0.9	1.9
Cultura	1220.43	0.4	1226.16	0.4	0.5
<b>(2) Producción de bienes públicos de carácter preferente</b>	<b>8586.88</b>	<b>2.7</b>	<b>8836.13</b>	<b>2.7</b>	<b>2.9</b>
<b>GASTO SOCIAL (1) + (2)</b>	<b>159043.88</b>	<b>50.6</b>	<b>174107.04</b>	<b>52.8</b>	<b>9.5</b>
Agricultura, pesca y alimentación	8848.57	2.8	8835.44	2.7	-0.1
Industria y energía	2323.81	0.7	2855.54	0.9	22.9
Comercio, turismo y PYME	1195.83	0.4	1626.37	0.5	36.0
Subvenciones al transporte	2266.00	0.7	1913.07	0.6	-15.6
Infraestructura	14690.05	4.7	13167.59	4.0	-10.4
Investigación, desarrollo e In.civil	7676.61	2.4	8191.96	2.5	6.7
Investigación, desarrollo e in.milit.	1660.34	0.5	1458.64	0.4	-12.1
Otras actuaciones económicas	876.71	0.3	832.32	0.3	-5.1
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>39537.91</b>	<b>12.6</b>	<b>3880.93</b>	<b>11.8</b>	<b>-1.7</b>
Alta dirección	769.20	0.2	763.86	0.2	-0.7
Servicios de carácter general	9029.35	2.9	9241.11	2.8	2.3
Administración financiera y trib.	1627.06	0.5	1596.87	0.5	-1.9
Transf..a otras administraciones	66273.84	21.1	66392.78	20.1	0.2
Deuda pública	16609.00	5.3	17100.00	5.2	3.0
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>94308.45</b>	<b>30.0</b>	<b>95094.61</b>	<b>28.8</b>	<b>0.8</b>
<b>TOTAL CAPITULOS I A VIII</b>	<b>314522.27</b>	<b>100</b>	<b>329896.28</b>	<b>100</b>	<b>4.9</b>

No en todas las políticas de gastos recogidas en el cuadro 1 figuran intervenciones y programas presupuestarios dirigidos explícitamente a las familias y/o a mujeres, por lo que en las páginas que siguen se han seleccionado, para un análisis más detallado, sólo las Políticas y Programas presupuestarios en los que figura algún tipo de intervención pública que por su naturaleza debe ser considerada como política explícita de familia. Estas políticas y programas figuran en el cuadro 2.

<b>Cuadro 2</b>	
<b>Políticas y programas presupuestarios que contienen medidas explícitas de mujer y/o familia</b>	
<b>Política</b>	<b>Programas presupuestarios</b>
Pensiones	211M. Pensiones contributivas de Seguridad Social 211N. Pensiones de clases pasivas 211O. Otras pensiones y prestaciones clases pasivas 212N. Pensiones de guerra
Otras prestaciones económicas	221m. Subsidios incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la Seguridad Social 222M. Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo
Servicios sociales y promoción social	231G. Atención a la infancia y a las familias 232B. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres 232C. Actuaciones prevención integral violencia de género
Educación	322A. Educación Infantil y Primaria 323M. Becas y ayudas a estudiantes 324M Servicios complementarios de la enseñanza 324N. Apoyo a otras actividades escolares

Se recoge a continuación un análisis del contenido de los Programas presupuestarios que configuran cada política y que son de carácter familiar en los términos anteriormente considerados.

#### **4. POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES Y FAMILIA**

La Política de pensiones está formada por un conjunto de prestaciones de pago periódico, cuyo objetivo es la sustitución de rentas que se dejan de percibir ante contingencias tales como: vejez (pensión de jubilación), incapacidad permanente (pensión de incapacidad), y muerte y supervivencia (pensión de viudedad, orfandad y favor familiares). Estas últimas son claras prestaciones explícitas de familia ya que tratan de sustituir las rentas que la familia (viuda/o o hijo/a) dejan de percibir como consecuencia del fallecimiento del marido/mujer o padre/madre.

Para atender al pago de todas las pensiones en 2009 se ha asignado un crédito presupuestario total de 106.098,58 millones de euros, es decir el 8,2 por 100 del total de gasto consolidado. Este crédito se reparte entre 7 programas presupuestarios, de los cuales solamente cuatro recogen, no en su totalidad, pero si en parte, actuaciones y créditos presupuestarios dirigidos a la familia (cuadro 3).

**Cuadro 3.**  
**Programas presupuestarios contenidos en la Política de pensiones**  
**que contienen actuaciones explícitas de familia**  
**Millones de euros**

Programa presupuestario	2008	2009	Variación 09/08 (%)
211M. Pensiones contributivas de Seguridad Social	86.208,58	93.493,49	8,5
211N. Pensiones de clases pasivas	8.789,12	9.592,57	9,1
211O. Otras pensiones y prestaciones clases pasivas	68,99	80,80	17,1
212N. Pensiones de Guerra	427,87	409,04	-4,4

Ahora bien, no todo este volumen de crédito va dirigido a las familias, sino que se reparte entre derechos que podríamos denominar individuales (derecho del trabajador que alcanza la edad de jubilación, derecho del trabajador que está declarado incapacitado para el trabajo, etc.) y derechos familiares (pensión de viudedad, orfandad, etc.). En las páginas que siguen se analiza la composición del gasto de cada Programa presupuestario tratando de identificar que parte del montante del gasto de cada Programa va dirigido a las familias y cuales son los objetivos que se persiguen con su desarrollo<sup>8</sup>.

El volumen de gasto previsto en el Proyecto de 2009 a pensiones contributivas de carácter familiar asignado exclusivamente al capítulo IV, es decir a transferencias corrientes a familias, se ha fijado en 19.245,6 millones de euros, lo que supone un 6,34 por 100 más que lo presupuestado en 2008 (cuadro 4). El gasto total de estas prestaciones familiares representa tan sólo el 20,79 por 100 del gasto total en pensiones, ya que las de jubilación son las que absorben la mayor parte del gasto, tanto por su mayor número de beneficiarios como por su mayor cuantía.

En cuanto a la estructura del gasto en pensiones de carácter familiar diferenciada por regímenes del sistema de Seguridad Social (cuadro 5), pone de manifiesto las importantes diferencias en cuanto a volumen de crédito asignado a cada uno de ellos siendo en todos los casos el Régimen General el que absorbe la mayor parte del mismo. Aunque existen diferencias significativas, en algunos de ellos, en materia de cotizaciones sociales (tanto en su cuantía como en el período medio cotizado), estas diferencias dan lugar a niveles de protección, medidos en términos de pensiones medias, muy elevados, que deberían ser objeto de revisión por legislador, para no incurrir en faltas de equidad.

<sup>8</sup> Para el análisis detallado de esta Política se ha utilizado la documentación que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado así como toda la documentación detallada que se presentan junto con los Presupuestos de la Seguridad Social.

<b>Cuadro 4</b>			
<b>Gasto asignado en el proyecto de presupuestos 2009 a pensiones</b>			
<b>(Capítulo IV. Transferencias corrientes a familias)</b>			
<b>Millones de euros</b>			
<b>Tipo de pensión</b>	<b>Presupuesto 2008</b>	<b>Proyecto 2009</b>	<b>Incremento</b>
Viudedad	16.629,7	17.757,9	6.78
Orfandad	1.171,7	1.249,6	6.65
Favor familiares	225,2	238,1	5.72
<b>Total pensiones familiares</b>	<b>18.026,6</b>	<b>19.245,6</b>	<b>6.34</b>
Jubilación (*)	55.992,8	61.484,2	9.81
Incapacidad permanente	10.569,6	11.029,8	4.35
<b>TOTAL PENSIONES</b>	<b>84.589,0</b>	<b>91.759,6</b>	<b>8.48</b>

(\*) Se introducen las pensiones de jubilación e incapacidad a título informativo, ya que no deben ser consideradas como políticas de familia, pero cierran el sistema de las pensiones públicas.

<b>Cuadro 5</b>		
<b>Programa presupuestario 1101. Pensiones contributivas (*)</b>		
<b>Presupuestos 2009 (euros)</b>		
<b>Composición del gasto</b>	<b>Euros</b>	<b>%</b>
Gasto personal	142.889,33	
Transferencias corrientes	91.767.550,00	100
- Incapacidad	11.029.77,00	12.02
- Jubilación	61.484.175,00	67.00
- Viudedad	17.757.940,00	19.35
- Orfandad	1.249.574,00	1.36
- Favor familiares	238.084,00	0.26
- Al exterior	8.000,00	0.01
Total gasto	91.910.439,33	
Distribución del gasto pensiones familiares por Regimenes (capítulo IV)		
Viudedad	17.757.940,00	100
- R. General	12.551.184,00	70.68
- R. Autónomos	1.7850.045,00	10.05
- R. Agrario	2.381.482,00	13.41
- R. Minería y Carbón	248.757,00	1.40
- R. Empleados Hogar	41.324,00	0.23
- Accidentes de Trabajo y enf.prof.	750.148,00	4.22
Orfandad	1.249.574,00	100
- R. General	816.278,00	65.32
- R. Autónomos	120.814,00	9.67
- R. Agrario	215.390,00	17.24
- R. Minería y Carbón	14.747,00	1.18
- R. Empleados Hogar	9.989,00	0.80
- Accidentes de Trabajo y enf.prof.	72.356,00	5.79
Favor familiares.	238.084	100
- R. General	149.650,00	62.86
- R. Autónomos	14.376,00	6.04
- R. Agrario	50.350,00	21.15
- R. Minería y Carbón	5.275,00	2.22
- R. Empleados Hogar	3.239,00	1.36
- Accidentes de Trabajo y enf.prof.	15.194,00	6.38

El aumento que experimentan estas partidas de gasto público destinado a las familias se explica fundamentalmente por cuatro factores:

- a. Una revalorización general del 2 por 100 de la nómina de pensiones, en concepto de la variación del IPC previsto para 2008, para tratar de mantener el poder adquisitivo de las mismas más algunas mejoras adicionales en el caso de las pensiones mínimas (cuadro 6). Estos datos ponen de manifiesto que en ningún caso, excepto las pensiones de viudedad con cargas familias, alcanzan la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), lo que es un indicador de su escaso nivel de protección.

<b>Cuadro 6</b>		
<b>Pensiones de carácter familiar mínimas y máximas</b>		
<b>Euros/mes</b>		
	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Viudedad</b>		
Con cargas familiares	615.66	649.13
Edad >= 65 años con discapacidad >= 65%	528.55	559.41
Edad >= 60 años y <= 64 años	492.50	522.28
Edad < 60 años	393.02	419.82
<b>Orfandad</b>		
Un beneficiario	170.02	175.13
Absoluta	563.04	594.95
Beneficiario < 18 años minusvalía > 65%	334.82	344.87
<b>Favor familiares</b>		
Un beneficiario	170.02	175.13
Pensionista un beneficiario >=65 años	411.34	423.69
Pensionista un beneficiario < 65 años	387.31	398.93
<b>Pensión máxima</b>	<b>2384.51</b>	<b>2432.21</b>

- b. Un aumento en el número de futuros beneficiarios (véase también apartado d) entre los que habrá que recoger, en el caso de las pensiones de viudedad, a las parejas de hecho, que hasta ahora no eran consideradas beneficiarias. Se estima que el número de pensiones de carácter familiar atendidas durante 2009 será de 2.589.446, es decir 26.405 más que en 2008 (cuadro 7).

<b>Cuadro 7</b>			
<b>Evolución del número de pensiones en vigor por clases</b>			
<b>Tipo de pensión</b>	<b>2008(*)</b>	<b>2009</b>	<b>Variación</b>
Viudedad	2.265.153	2.292.869	27.116
Orfandad	260.270	261.007	737
Favor familiares	37.618	37.023	-595
<b>Total pensiones familiares</b>	<b>2.563.041</b>	<b>2.589.446</b>	<b>26.405</b>
Incapacidad permanente	925.644	951.137	25.493
Jubilación	5.006.349	5.106.401	100.052
<b>Total pensiones</b>	<b>8.495.034</b>	<b>8.648.437</b>	<b>153.403</b>

c. La consolidación de la posible desviación del IPC entre noviembre de 2007 y 2008 de algo más de 2 puntos porcentuales.

d. La puesta en marcha de algunas de las novedades introducidas por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, que lleva a cabo una importante reforma global del sistema, con efectos sobre las familias. Las principales modificaciones que se han introducido por la citada Ley en el área de las pensiones de carácter familiar son las siguientes:

1. En relación a las pensiones de viudedad:

- Equiparación legal para la percepción de las mismas entre matrimonios y parejas de hecho. Además de los requisitos establecidos para las situaciones de matrimonio tienen que acreditar convivencia estable y notoria durante al menos cinco años así como dependencia económica del conviviente con el sobreviviente en un porcentaje variable en función de la existencia o no de hijos.
- Llama la atención que en el mismo preámbulo de la norma que introduce esta reforma, se reconozca las limitaciones que pueden producirse derivadas de la falta de una norma de carácter estatal que regule esta forma de convivencia, hasta ahora competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Incluso puede resultar cuestionable la necesidad de regular en este momento en torno a nuevas formas de convivencia diferentes a la propia del matrimonio, recientemente ampliada, ya que es difícil encontrar razones, mas allá de la voluntad de las partes, que impidan a dos personas contraer matrimonio. Esto,

unido a la reciente reforma del divorcio (el denominado divorcio express) facilita y agiliza a las partes la posibilidad de contraer un nuevo matrimonio en el caso de ruptura.

- Se establece el carácter de renta de sustitución para las pensiones de viudedad, lo que significa que en algunos casos, esta pensión pasa a ser una prestación de carácter temporal y no vitalicio.
- En caso de divorcio sólo se reconoce la pensión de viudedad si se tiene reconocida previamente pensión compensatoria. Si mediado el divorcio, existiera concurrencia de beneficiarios con derecho a pensión se garantiza el 40 por 100 de la base reguladora de la prestación de viudedad a favor del cónyuge sobreviviente o de quien sin ser cónyuge conviviera con el causante de la pensión.
- En los supuestos excepcionales en los que el fallecimiento del causante esté ocasionado por una enfermedad común y no existieran hijos comunes, se exige un período reducido de convivencia matrimonial y, de no acreditarse el mismo, se concederá una prestación temporal de viudedad.

## 2. En relación a las pensiones de orfandad:

- La suma de las pensiones de orfandad y viudedad pueden rebasar el importe de la base reguladora del causante, pudiendo llegar hasta un máximo del 118 por 100, cuando el porcentaje aplicable para la pensión de viudedad sea del 70 por 100, con el fin de que la aplicación de este último no vaya en detrimento de la cuantía de las pensiones de orfandad.
- Se eleva el nivel de ingresos del huérfano pasando del 75 por 100 al 100 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional, en cómputo anual, de modo que pueden ser beneficiarios de la pensión de orfandad, ni no superan dicho límite, los hijos del causante, mayores de 18 años, que trabajen por cuenta propia o ajena, siempre que en la fecha del fallecimiento sean menores de 22 años o de 24 años, si no sobrevive ninguno de los progenitores o el huérfano presentara una discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100.

**Pero para valorar una política pública no basta con conocer el volumen de gasto a ella asignado, es imprescindible disponer de algunos indicadores que**

expliquen el nivel de protección que se deriva de su puesta en marcha. A partir de los datos recogidos en la documentación presupuestaria, que han sido utilizados por el legislador para realizar las estimaciones del crédito presupuestado para 2009, se puede afirmar que los niveles de protección que se derivan de la normativa vigente y del crédito asignado para su cobertura, siguen siendo muy reducidos en el caso de las pensiones de carácter familiar.

Así puede comprobarse (cuadro 8) que en términos de media las pensiones de viudedad apenas superan ligeramente los 500 euros mientras que las de orfandad y favor de familiares no llegan a dicha cuantía. Si relacionamos estas prestaciones con el Salario Mínimo (600 euros/mes) ninguna de las pensiones familiares llega a alcanzar dicha cifra, lo que una vez más pone de manifiesto la escasa protección que se deriva de estas pensiones de carácter familiar, sobre todo si se compara con las pensiones de jubilación o incapacidad.

<b>Cuadro 8</b>			
<b>Evolución de la pensión media por clases euros/mes</b>			
<b>Datos a 31 de diciembre</b>			
<b>Tipo de pensión</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>SMI/pensión 2009</b>
Viudedad	531,84	536,83	0.89
Orfandad	327,31	331,63	0.55
Favor familiares	433,33	443.34	0.74
Incapacidad permanente	897,08	817,02	1.36
Jubilación	822,90	837.98	1.39
<b>Total</b>	<b>726,55</b>	<b>738,86</b>	<b>1.23</b>

(\*) El Salario Mínimo Interprofesional se fijó para 2008 en 600 euros.

La documentación que acompaña a los PGE para 2009 también recoge información sobre la distribución de los beneficiarios de estas pensiones familiares atendiendo a su cuantía por tramos de renta (cuadro 9). Así puede comprobarse que casi el 40 por 100 de las pensiones de viudedad se encuentran por debajo de los 500 euros/mes, y algo más del 30 por 100 no superan los 400 euros/mes. En el caso de las pensiones de orfandad las cifras son aún más llamativas, ya que casi el 55 por 100 de las pensiones son inferiores a 250 euros/mes mientras que en las pensiones a favor de familiares, casi el 66 por 100 no supera los 55 euros al mes.

Cuadro 9 Número de pensiones familiares por tramos de cuantía percibida Valores absolutos y estructura porcentual Agosto 2008						
	Viudedad	%	Orfandad	%	Favor familiares	%
Hasta 150 €	46.395	2.06	15485	5.95	4169	11.03
De 150,01 a 250,00 €	161534	7.17	126927	48.76	4435	11.73
De 250,01 a 300,00 €	245510	10.89	15774	6.06	1035	2.74
De 300,01 a 350,00 €	102754	4.56	12220	4.69	838	2.22
De 350,01 a 400,00 €	156809	6.96	11374	4.37	6583	17.41
De 400,01 a 450,00 €	65696	2.92	7784	2.99	11901	31.48
De 450,01 a 500,00 €	110288	4.89	10233	3.93	1103	2.92
De 500,01 a 600,00 €	793026	35.19	45313	17.41	1762	4.66
De 600,01 a 700,00 €	181809	8.07	4310	1.66	1447	3.83
De 700,01 a 800,00 e	125899	5.59	2558	0.98	1083	2.86
De 800,01 a 900,00 €	86245	3.83	2662	1.02	970	2.57
De 900,01 a 1.000 €	48130	2.14	1435	0.55	622	1.65
De 1.000,01 a 1.100,00	34959	1.55	1432	0.55	572	1.51
De 1.100,01 a 1.200,00	24451	1.09	909	0.35	445	1.18
De 1.200,01 a 1.300,00	23672	1.05	549	0.21	241	0.64
De 1.300,01 a 1.400,00	34652	1.54	342	0.13	185	0.49
De 1.400,01 a 1.500,00	8762	0.39	241	0.09	111	0.29
De 1.500,01 a 1.600,00	1396	0.06	183	0.07	69	0.18
De 1.600,01 a 1.700,00	381	0.02	127	0.05	47	0.12
De 1.700,01 a 1.800,00	283	0.01	155	0.06	75	0.20
De 1.800,01 a 1.900,00	213	0.01	145	0.06	59	0.16
De 1.900,01 a 2.000,00	167	0.01	102	0.04	27	0.07
De 2.000,01 a 2.384,52	400	0.02	69	0.03	20	0.05
Mas de 2.384,52	57	0.00	6	0.00	6	0.02
<b>Total</b>	<b>2253488</b>	<b>100</b>	<b>260335</b>	<b>100</b>	<b>37805</b>	<b>100</b>

Un tercer indicador que muestra los reducidos niveles de protección alcanzados por estas prestaciones de carácter familiar, es el número de pensiones que perciben complementos para mínimos, ya que éstos sólo se conceden a pensionistas que demuestran una carencia casi absoluta de otros ingresos. Según se desprende del cuadro 10, algo más del 33 por 100 de las pensiones de viudedad perciben dichos complementos, casi el 48 por 100 en el caso de las de orfandad y casi el 49 por 100 en las de favor de familiares.

Si este análisis se realiza por regímenes del sistema de la Seguridad Social, se observan de nuevo importantes diferencias. Así se comprueba que la necesidad de complemento para mínimos en el caso del Régimen Agrario es muy elevada, en todas las pensiones, seguida del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar y Autónomos. Una vez más es necesario revisar la estructura actual por regímenes, ya que se producen situaciones en las que los niveles de protección son ínfimos y por tanto estas prestaciones ni siquiera pueden dar cumplimiento a su objetivo de lucha contra la pobreza.

**Cuadro 10**  
**Porcentaje de pensiones en vigor que perciben complemento a mínimo por Regímenes**  
**Datos a 1 de agosto de 2008**

Regímenes	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	Jubilación	Incapacidad permanente	Total
R. General	26.90	36.06	33.83	17.23	4.43	19.02
Autónomos(sin agrario)	38.08	67.43	73.36	37.35	7.16	35.71
Agrario cta. ajena	63.17	87.83	83.71	54.67	21.63	55.29
Agrario cta. propia	43.69	80.71	85.55	49.68	16.03	47.92
Mar	39.18	52.20	45.98	18.33	4.79	26.07
Minería del Carbón	19.98	24.78	21.71	2.78	0.60	9.32
Empleados Hogar	8.90	72.41	75.45	59.55	40.20	55.80
Accidentes Trabajo	29.16	18.76	11.68	19.17	1.42	14.98
Inferm. Profesionales	32.13	43.56	10.92	8.69	0.39	15.87
<b>Total</b>	<b>33.28</b>	<b>47.59</b>	<b>48.55</b>	<b>27.18</b>	<b>6.57</b>	<b>27.32</b>

Es evidente que queda mucho por hacer en la mejora de todas estas pensiones de carácter familiar ya que tal como están concebidas en la actualidad no son sino prestaciones de lucha contra la pobreza, aún a pesar de las últimas reformas que incorporan nuevos beneficiarios, (parejas de hecho), pero no mejoran los niveles de protección que se desprenden de las mismas.

Además hay que tener en cuenta que estos niveles de protección tan reducidos son un elemento más de discriminación, ya que los beneficiarios de las pensiones de viudedad son mayoritariamente mujeres, que en una parte muy importante no percibe otros ingresos porque no ha cotizado previamente ya que sólo ha desarrollado un trabajo no remunerado, como cuidadora en el seno de la familia.

Dentro de la política de pensiones también se debe también hacer referencia al *Programa presupuestario 211N Clases Pasivas* que recoge el pago de pensiones a funcionarios civiles y militares de la Administración del Estado y entre las que se encuentran aquellas asignadas también a sus familiares. Las acciones que integran esta política se refieren tanto a las pensiones de jubilación para los funcionarios públicos que están encuadrados en este régimen de protección específico, como las pensiones de carácter familiar: viudedad, orfandad y favor familiares. Incluye igualmente otro tipo de pensiones e indemnizaciones que no consideramos por no tener un carácter explícitamente familiar.

En este Régimen también se mejoran las pensiones mínimas, entre las que figuran las de viudedad y la cuantía total presupuestada para 2009 destinada al pago de las pensiones asciende a 9673.37 millones de euros, de los sólo el 21,84 por 100 se destina a pensiones de carácter familiar.

**No se recoge en el Proyecto de Ley ninguna mejora adicional para este tipo de prestaciones sociales de carácter familiar, por lo que los niveles de protección que se derivan de las mismas siguen siendo los mismos que los de ejercicios precedentes.**

Las fichas presupuestarias que acompañan al Programa señalan entre sus objetivos atender el pago de las pensiones que se estima alcanzarán 103.725 para familiares de funcionarios civiles y en 126.441 para familiares de funcionarios militares (cuadro 11). Se observa un descenso en el número de posibles beneficiarios y un ligero aumento del gasto necesario para la cobertura de las prestaciones, consecuencia de la necesidad de actualización monetaria de las pensiones (188.089,69 miles de euros) y de la variación neta del colectivo y efecto sustitución (615.361,45 miles de euros)<sup>9</sup>. Es decir, este incremento de gasto previsto no se deriva de la mejora de los niveles de protección que permanecen inalterados.

<b>Cuadro 11</b>			
<b>Objetivos e indicadores de seguimiento</b>			
<b>Gasto y número de beneficiarios</b>			
<b>Programa presupuestario 211N Pensiones de Clases Pasivas</b>			
<b>Proyecto de Ley de PGE 2009</b>			
	<b>2008</b>		<b>2009</b>
	<b>Presupuestado</b>	<b>Realizado</b>	
Pensiones familiares funcionarios civiles (nº pensiones)	103.797	104.269	103.725
Pensiones familiares funcionarios militares (nº pensiones)	131.176	130.576	126.441
Gasto pensiones familiares funcionarios civiles (M.euros/año)	928,00	943,43	970,46
Gasto pensiones familiares funcionarios militares (M.euros/año)	1.109,36	1.121,96	1.142,36

También el *Programa 2110 Otras prestaciones y prestaciones de Clases Pasivas* contiene actuaciones explícitas hacia las familias ya que incorpora entre sus gastos aquellos destinados a pensiones a ex ministros y asimilados y sus familias, y ayuda familiar de jubilados y retirados pero la información recogida en las fichas presupuestarias no está suficientemente desagregada y no permite conocer exactamente la parte de gasto asignada a este concepto.

<sup>9</sup> La variación neta de beneficiarios se calcula mediante la diferencia entre beneficiarios que entran y salen del sistema por fallecimiento por dejar de cumplir los requisitos que la norma establece para tener derecho a la prestación. Puesto que las pensiones de los nuevos beneficiarios serán más altas que las de los que salen del sistema, el simple efecto sustitución produce un aumento del gasto público.

El Programa 212N Pensiones de Guerra, al que se asignan en los PGE 2009 una cuantía de gasto de 409.042,00 miles de euros, recoge un conjunto de pensiones de naturaleza indemnizatoria de carácter civil y militar, destinadas a paliar los perjuicios ocasionados por la Guerra Civil y en él se integran pensiones reconocidas a favor de familiares de los que hubieran fallecido durante la guerra o posteriormente como consecuencia de la misma. Las prestaciones de carácter familiar sólo absorben el 25,05 por 100 del total del gasto y como muestran los indicadores recogidos en el cuadro 12 se trata de un conjunto de ayudas que se van agotando con el paso del tiempo y que no han experimentado ningún cambio sustancial en los niveles de protección fijados para el 2009.

<b>Cuadro 12</b>		
<b>Objetivos de seguimiento y gasto asignado a las prestaciones familiares en el Programa presupuestario 212 N Pensiones de Guerra</b>		
	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Pensiones de guerra a familiares nº beneficiarios	22.852	21.201
Pensiones de guerra a familias (MEuros/año)	107,18	102,50

## **5. POLÍTICA PRESUPUESTARIA DESTINADA A OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS Y FAMILIA**

Esta Política pública recoge tres programas presupuestarios y a través de dos de ellos se llevan a cabo actuaciones explícitas de familia: el Programa 221M. *Subsidios incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la Seguridad Social* y el Programa 222M. *Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo*

Esta Política está formada por un conjunto de prestaciones económicas que se orientan al trabajador que se ve obligado a abandonar su trabajo por diferentes causas, entre las que figuran la maternidad y paternidad. Por otra parte, también incluye ayudas compensatorias que tienen por finalidad complementar las rentas de los beneficiarios ante determinadas situaciones que por ser de carácter extraordinario afectan a su economía, entre las que figuran las ayudas de apoyo a la familia.

En el Proyecto de Ley de PGE para 2009 se asignan al total de esta política presupuestaria un crédito presupuestario de 14.973,33 millones de euros con un incremento anual del 6,3 por 100. Esta cuantía, como se acaba de indicar, no está totalmente dirigida a las familias. Por ello se recoge a continuación sólo la parte del gasto recogida en los diferentes programas arriba mencionados, que desarrollará políticas explícitas de familia.

En primer lugar el Programa 221M *Subsidio de incapacidad temporal y otras prestaciones económicas*, contiene créditos por un importe global de 12927,37

millones de euros destinados a proteger situaciones de incapacidad temporal, maternidad, riesgo durante el embarazo y la lactancia natural, paternidad, protección familiar y síndrome tóxico. Dentro de ellas, sólo 2.416,36 millones de euros estarán destinados a maternidad, paternidad, riesgos durante el embarazo y la lactancia natural, es decir el 18,69 por 100 (cuadro 13).

Cuadro 13				
Subsidios por maternidad, paternidad y riesgos durante el embarazo y la lactancia natural.				
Presupuesto inicial 2008	%	Presupuesto inicial 2009	%	Variación 09/08
2267.90	26.9	2416.36	6.5	6.54

Las prestaciones que están dirigidas al cese temporal de la actividad laboral por nacimiento de hijo, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural experimentan un aumento respecto al año 2008 del 6,5 por 100, que tiene su origen en algunas de las mejoras introducidas por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Así el aumento de gasto se explica por:

1. Ligera recuperación de las tasas de natalidad, en su mayor parte en mujeres inmigrantes. Este crecimiento se produce de una manera importante en el caso de madres trabajadoras, ya que para generar derecho a estas prestaciones es necesario estar trabajando y cumplir unos requisitos de cotización previa.
2. Aumento en las bases de cotización de las trabajadoras que repercuten en la cuantía de la prestación de la beneficiaria, ya que ésta se calcula como un porcentaje de la base reguladora. **Sin embargo, las diferencias salariales y por tanto en muchos casos las diferencias en las bases de cotización entre hombres y mujeres, que dan lugar a salarios mas reducidos, en términos de media, en el caso de las mujeres, sitúan estas prestaciones en niveles bajos. Igualmente el hecho de que las mujeres hayan alcanzado en menor número que los hombres, puestos de dirección y máxima responsabilidad tiene consecuencias sobre la cuantía total de la prestación (cuadro 14).**

Cuadro 14 Bases máximas y mínimas de cotización 2007-2008 (*)				
Categorías profesionales	2007		2008	
	Base Mínima	Base máxima	Base mínima	Base Máxima
1.Ingenieros y licenciados	977.40	3074,10	929,70	2996,19
2.Ingenieros tec. Peritos y ayt.titul.	810.90	3074,10	771,30	2996,19
3.Jefes administración y taller	705.30	3074,10	665,70	2996,19
4.Ayudantes no titulados	699.90	3074,10	665,70	2996,19
5.Oficiales administrativos	699.90	3074,10	665,70	2996,19
6.Subalternos	699.90	3074,10	665,70	2996,19
7.Auxiliares administrativos	699.90	3074,10	665,70	2996,19

(\*) No se han considerado las bases diarias de cotización.

- Nuevas prestaciones por paternidad, riesgo por lactancia natural y subsidio no contributivo de maternidad cuya incidencia es muy reducido ya que se trata de prestaciones de muy reciente creación.

Los subsidios por maternidad y paternidad crecen en torno al 10 por 100 anual pero es posible que este aumento se modere en los próximos años ya que el número de mujeres en edad fértil está a punto de comenzar a reducirse debido al declive de la natalidad originado desde hace ya 25 años. Este efecto, sin embargo, puede verse compensado por la mayor tasa de natalidad de las trabajadoras emigrantes y de la elevación cada año de las bases de cotización.

Los subsidios de riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural, ha experimentado desde su creación por la Ley 39/1999, para conciliar la vida familiar y laboral, unos incrementos interanuales de gasto elevados, por encima del 50 por 100, hasta que en 2007, la entrada en vigor de las nuevas prestaciones derivadas de la ley de igualdad (prestación por paternidad y por riesgos durante la lactancia natural) ha cambiado la naturaleza jurídica de estas prestaciones, dando lugar a una disminución del gasto en el presupuesto del órgano gestor de las mismas (INSS). Así en ambos casos, la ley determina que dichas prestaciones tienen naturaleza de derivadas de contingencias profesionales, lo que en la práctica ha significado un trasvase del aseguramiento hacia las mutuas, dado que una parte de las empresas tienen las contingencias profesionales aseguradas mediante las mismas, esto ha motivado un cambio en la tendencia de gasto soportado por el INSS con una clara disminución interanual (2006/2007) del 30,8 por 100 en la prestación de riesgo por embarazo. Por ello en 2009 se propone una reducción del crédito inicial que pasa de 46,97 millones de euros en 2008 a sólo 9 millones en 2009 (-80,8 por 100).

En cuanto al subsidio por riesgo durante la lactancia, cuya dotación inicial en 2008 fue de 20 millones de euros, los datos de ejecución del gasto de este ejercicio

muestran que dicha cantidad se puede situar en torno a un gasto final de 3,2 millones de euros, a pesar de ello y por considerar que se trata de una prestación de nueva creación, se ha optado por fijar como crédito inicial para 2009 un crédito presupuestario de 5,5 millones de euros.

Por último con respecto a la dotación por maternidad no contributiva, la dotación inicial para 2008 fue de 2,36 millones de euros, y previsiblemente será excedentaria ya que se está registrando poco volumen de gasto, por ello, la propuesta de crédito inicial para 2009 es la misma, es decir, se mantiene los 2,36 millones de euros como cifra de crédito inicial.

Como resumen de todo lo anterior, en el anteproyecto de presupuestos para 2009, se ha previsto un importe de 2.305 millones de euros en el total del concepto presupuestario, con un incremento del 6,47 por 100 respecto a 2008.

**Parece razonable revisar las condiciones y requisitos exigidos para generar derecho a percibir estas prestaciones, ya que quizá las condiciones sociales del momento y la realidad económica exijan un cambio de las mismas para elevar el número de beneficiarias y su cuantía.**

En relación a la protección familiar, también comprendida en este programa, el crédito en las prestaciones familiares crece en su conjunto un 11,14 por 100 sobre el presupuesto inicial de 2008. Este aumento se debe, al menos en parte, a los cambios introducidos por la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, que en materia de familia se concretan en:

- a. La creación de una nueva prestación por nacimiento o adopción de hijo que consiste en un pago único de 2.500 euros, destinado a paliar parte de los gastos extraordinarios que se producen por el nacimiento de un nuevo hijo.
- b. Incremento de la prestación a percibir por nacimiento o adopción en el caso de familias numerosas, monoparentales y aquellas en las que la madre sufra alguna discapacidad igual o superior al 65 por 100. La cuantía asciende a 1.000 euros.

Al mismo tiempo, la citada ley en su Disposición final segunda, realiza varias modificaciones de la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que se traduce en la elevación de las cuantías de algunas asignaciones económicas en diferentes supuestos así como una elevación de los límites de renta fijados para tener derecho a estas

prestaciones. Estos supuestos siempre están referidos a las familias con hijos discapacitados, permaneciendo sin ninguna modificación las prestaciones por hijo a cargo en el caso de no existir dicha discapacidad. Todos estos cambios se recogen en el cuadro 15.

Sin embargo, estas prestaciones están muy lejos de ser las adecuadas para la situación familiar que tratan de proteger, sobre todo si miramos a nuestro entorno económico. En casi la totalidad de países se trata de prestaciones de carácter universal, es decir se ofrecen a las familias sin considerar ningún límite de rentas y sus cuantías son mucho mas elevadas. La diferencia entre un modelo y otro radica en que mientras que en España se consideran políticas de lucha contra la pobreza en el resto de países son tratadas como políticas de familia al reconocer como beneficiaria a ésta por el hecho de tener hijos y no sólo a la que no tiene recursos. Queda mucho por hacer aún en este ámbito de las políticas de familia.

<b>Cuadro 15</b>		
<b>Cambios introducidos en las prestaciones por nacimiento de hijos (Disposición adicional primera del articulado del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado 2009)</b>		
	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Cuantía prestación hijo a cargo con discapacidad en función del grado de discapacidad:		
- Igual o superior al 33%	1000 euros/año	1000 euros/año
- Igual o superior al 65%	3941.26 euros/año	4020.12 euros/año
- Igual o superior al 75%	5911.92 euros/año	5911.92 euros/año
Límite de rentas para generar el derecho a prestaciones por hijo a cargo:		
- Familias no numerosas	11000 euros/año	11220 euros/año
- Familias numerosas, monoparentales y madres discapacitadas	16555.70 euros/año más 2681.56 euros por cada hijo a partir del cuarto	16886.82 euros/año mas 2735.20 euros por cada hijo a partir del cuarto

En materia de créditos de gasto, se recogen en el cuadro 16 las diferencias interanuales de gasto en prestaciones por hijo expresadas en millones de euros, de las que hay que resaltar la reducción en la prestación por hijo a cargo de casi 4,6 puntos porcentuales, fruto del descenso de la natalidad.

<b>Cuadro 16</b>			
<b>Gasto asignado en el anteproyecto de presupuestos 2009 a prestaciones familiares</b>			
<b>Millones de euros</b>			
<b>Prestaciones</b>	<b>Presupuesto 2008</b>	<b>Proyecto 2009</b>	<b>Incremento</b>
Asignación por hijo o menor acogido a cargo	204,7	195,4	-4,56
Asignación por hijo menor acogido a cargo con discapacidad	758,7	760,0	0,17
Prestación a tanto alzado por nacimiento o adopción de hijo (1.000 €)	6,4	10,0	55,88
Prestación por parto o adopción múltiple	18,8	22,0	16,94
Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo (2.000 €)	0,0	114,4	--
<b>TOTAL GASTO PRESTACIONES FAMILIARES</b>	<b>988,6</b>	<b>1.098,8</b>	<b>11,14</b>

Las prestaciones de protección a la familia tienen carácter no contributivo y son financiadas por el Estado mediante dos transferencias de crédito a la Seguridad Social, una para atender el pago directo por nacimiento de hijo que asciende en 2009 a 111,42 millones de euros y otras por 1004,74 millones de euros para financiar el resto de prestaciones familiares y los gastos que lleve su gestión.

Por último y dentro de la misma política presupuestaria está el *Programa 222M. Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo* que recoge la previsión de gasto derivada de la gestión del sistema de protección social que se otorga a los mutualistas y familiares en las contingencias derivadas de incapacidad laboral, invalidez permanente y cargas familiares. Éstas últimas comprenden las prestaciones de protección familiar de forma análoga al Régimen General de Seguridad Social, en lo referente a la asignación económica por hijo a cargo afectado por minusvalía y prestaciones y subsidios por parte múltiple.

Los créditos totales asignados a este Programa ascienden en 2009 a 23.495,74 miles de euros, distribuidos como se recoge en el cuadro 17:

<b>Cuadro 17</b>			
<b>Gasto total presupuestado para</b>			
<b>Programa 222M Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo</b>			
<b>(miles de euros)</b>			
<b>EXPLICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Diferencia 2008/09</b>
Gastos de personal	128.340,23	130.300,58	1.960,00
Gastos corrientes en bienes y servicios	21.496,01	21.496,01	0,00
Gastos financieros	183,91	183,91	0,00
Transferencias corrientes:	389.456,43	409.315,77	19.859,34
Inversiones reales	10.638,91	10.638,91	0,00
Activos financieros	390,52	390,52	0,00
Pasivos financieros	181,50	181,50	0,00
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>550.687,51</b>	<b>572.507,20</b>	<b>21.819,69</b>

El aumento de gasto destinado a este Programa presupuestario se produce exclusivamente en el capítulo IV y concretamente en el área de familia. Así este crecimiento se explica fundamentalmente por un ligero aumento en las transferencias a familias en concepto de subsidios e indemnizaciones, protección a la familia y servicios sociales (cuadro 18).

Estos aumentos no se deben a mejora de las prestaciones sino casi exclusivamente a la actualización de las mismas y al aumento en el número de beneficiarios potenciales que como se recoge en el cuadro 19 son muy pequeños.

Cuadro 18 Explicación de las diferencias en el Presupuesto 2009 respecto a 2009 del Programa 211M Prestaciones Económicas del Mutualismo Administrativo (Miles de euros)		
Gastos de personal:		1.960,35
- Actualización monetaria	1.212,53	
- Funcionarios	1.278,08	
- Laborales	156,34	
- Incentivos al rendimiento	203,63	
- Cuotas, prestaciones y gastos soc.	-890,23	
Transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro:		19.859,34
- Subsidios e indemnizaciones	14.415,46	
- <b>Protección a la familia</b>	1.855,75	
- Servicios sociales	4.004,60	
- Asistencia social	-316,47	
- Otras	-100,00	
<b>Diferencia gasto corriente</b>		<b>21.819,69</b>

Cuadro 19 Objetivos e indicadores de seguimiento en los PGE 2009 (*) Protección a la familia Programa presupuestario 222M Prestaciones económicas mutualismo administrativo		
	2008	2009
Subsidios mensuales por IT y riesgo embarazo y lactancia		
- Coste medio mensual de la aplicación	876,00	876,00
- % Pagos mensuales s/año anterior	12,00	11,00
Prestación por hijo a cargo con minusvalía		
- Colectivo protegido	7.757	7.858
Parto múltiple	402	417
Pensiones a familiares		
- % colectivo protegido s/cotizacion	116,09	129,05

## 6. LA FAMILIA EN LA POLÍTICA DE SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCION SOCIAL

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 mas vulnerables y desfavorecidos, tratando de ayudar a eliminar las desigualdades sociales. Entre ellos se incluyen los créditos destinados a dar impulso a la ley de dependencia, por una cuantía de 1158,69 millones de euros, 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.

El total de créditos asignados para 2009 a esta política es de 2472.07 millones de euros, distribuidos entre 15 programas presupuestarios de los que sólo tres recogen actuaciones explícitas de familia y 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 Programa 231G. Atención a la infancia y a las familias, recoge un conjunto de actividades que tratan 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 es situaciones de especial dificultad o vulnerabilidad social. Igualmente señala que es objetivo fundamental de este programa, la difusión en la sociedad de valores y comportamientos que supongan el respeto a los derechos de la infancia y de las familias.***

En cuanto a los fines establecidos para alcanzar con las medidas incluidas en este programa, relativas al área de familias se señalan, entre otros, los siguientes:

- a. **Colaborar con las administraciones autonómicas, locales y en su caso, empresas, para facilitar la conciliación entre la vida familiar y labora, así como colaborar en materia de protección y promoción de las familias, especialmente de las que presenten situaciones de dificultad o vulnerabilidad social, a fin de prevenir que estas situaciones puedan derivar en exclusión social o desintegración familiar.**
- b. **Medidas de apoyo a la parentalidad positiva en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el ámbito de la familia.**

- c. **Promover la mejora de la calidad de vida de las familias** y proponer líneas de actuación en atención a sus necesidades a través del Consejo Estatal de las Familias y del Observatorio Estatal de Familia.
- d. **Promover y apoyar a los distintos colectivos familiares** de acuerdo con sus necesidades específicas, especialmente en relación con las familias numerosas y monoparentales.
- e. **Promover y apoyar la diversidad familiar** y la igualdad de derechos entre distintos modelos de convivencia familiar, a través de campañas, jornadas, estudios y otras actividades adecuadas a estos fines.
- f. **Promover una cultura empresarial familiarmente responsable** y políticas flexibles en materia de condiciones de vida, a fin de facilitar una mejor conciliación entre vida laboral, familiar y personal de y los trabajadores.
- g. **Desarrollar en colaboración con las comunidades autónomas** modelos o normas de referencia de servicios sociales especializados en atención a la conflictividad familiar.
- h. Colaborar 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.

Para lograr estos objetivos se establecen unos indicadores de seguimiento de las actividades que se recogen en el cuadro 20 y que apenas muestra cambios con respecto a los objetivos e indicadores de años anteriores.

Cuadro 20					
Objetivos e indicadores de seguimiento					
Programa 231G Atención a la infancia y a las familias					
Objetivos/actividades					
Consejo Estatal y Observatorio Estatal de las Familias					
Indicadores	2007		2008		2009
	Presupuestado	Realizado	Presupuestado	Realizado	Presupuestado
Reuniones Consejo	1	1	1	1	1
Reuniones Observatorio	1	1	1	1	1
Grupos de Trabajo	3	3	3	3	3
Publicaciones	2	--	2	2	2
A la FEMP para medidas de apoyo a la parentalidad positiva					
Convenios de colaboración	--	--	--	--	1
A la Fundación + Fundación para el certificado de empresas familiarmente responsable					
Empresas certificadas	21	21	60	60	80
Cooperación social con las ONG's sin fines de lucro, de ámbito estatal, que actúan en el ámbito de la infancia y la familia (Regimen General)					
Expedientes a examinar	70	61	85	87	90
Actuaciones a informar	110	99	150	150	150
Entidades subvencionar	23	35	30	36	36
Actuaciones subvencionar	36	52	42	53	54

Para el logro de todos estos objetivos se destinan 13,84 millones de euros en los presupuestos de 2009, con un descenso del 78,06 por 100 respecto a lo inicialmente presupuestado en 2008, que ascendió a 63,09 millones de euros.

La explicación de esta importante disminución se recoge en la Memoria de los PGE que contiene la estructura por programas y se explica fundamentalmente por la importante disminución en las transferencias corrientes a las Comunidades Autónomas para arbitrar programas que favorezcan la conciliación de la vida familiar y laboral, y para programas dirigidos a familias en situaciones especiales (cuadro 21). Igualmente se reducen de manera importante las transferencias a las comunidades autónomas para la creación de plazas para menores de 3 años.

Cuesta justificar estas disminuciones de gasto, sobre todo en un momento en el que se trata de alcanzar la igualdad de trato y se persigue la permanencia de la mujer en el mercado de trabajo tras la maternidad y para ello cualquier actuación en materia de conciliación siempre será positiva. Igualmente es difícil explicar esta caída en los créditos cuando entre sus objetivos figura de manera prioritaria, como se ha recogido en estas páginas, la necesidad de colaboración con las Comunidades Autónomas en el desarrollo de acciones a favor de la conciliación.

Cuadro 21. Explicación de las diferencias en el Presupuesto 2009 respecto a 2009 del Programa 231G Atención a la infancia y las familias (Miles de euros)		
Cap. 1. Gastos de personal		- 6.87
- Actualización monetaria	37,58	
- Funcionarios	34,73	
- Laborales	- 79,18	
Cap.2. Gastos corrientes en bienes y servicios		836,45
- Material, suministros y otros	752,29	
- Indemnizaciones por razón del servicio	84,16	
Cap. 4. Transferencias corrientes		- 35.495,00
- A Comunidades Autónomas		
* Favorecer la conciliación familiar y laboral	- 21.793,83	
* Apoyo a familias en situaciones especiales	-13.702,03	
- A familias e instituciones sin fines lucro		
* Federación Española de Municipios y Provincias para medidas de apoyo a la parentalidad positiva	3.115,86	
Cap. 7. Transferencias de capital		
- A Comunidades Autónomas		
* Creación de plazas para atención menores de 3 años	- 8.000,00	- 8.000,00
Cap. 8. Activos financieros		
	- 9.700,00	- 9.700,00

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. Dentro de estas acciones se incluye un área de especial relevancia y con importantes consecuencias sobre la mujer y la familia: el empleo.

Entre los objetivos que se recogen en esta área de trabajo, se señalan un conjunto de medidas que tendrán incidencia sobre la entrada y permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo y en algunos casos especialmente, podrán evitar la aparición de nuevas discriminaciones entre mujeres que tengan responsabilidades y aquellas otras que no las tengan. Entre estas medidas destacan:

- a. *Estímulo de medidas de fomento de la igualdad y la flexibilización del tiempo de trabajo en el seno de las empresas, financiación de asesoramiento técnico, desarrollo del distintivo de igualdad a las empresas que destaquen por sus acciones en esta materia.*
- b. *Programas de inserción laboral activa de formación y acceso al empleo de mujeres pertenecientes a colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo, mediante convenios con empresas de intermediación laboral, convenios con empresas para la formación de mujeres directivas y acuerdos con Universidades para la realización de programas específicos de actualización de conocimientos dirigidos a mujeres.*
- c. *Campañas de sensibilización en materia de conciliación de la vida persona y trabajo que traten de reparar el reparto de roles sociales que reserva dichas medidas conciliadoras a las mujeres.*
- d. *Valorar los programas en materia de empleo de mujeres con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo, que están desarrollando las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.*

Igualmente se recogen dentro de este programa presupuestario un conjunto de objetivos cuya finalidad es eliminar la existencia de discriminaciones, para lograr así una verdadera igualdad de trato.

La cuantía asignada a este programa presupuestario se ha fijado en los PGE para 2009 en 37.70 millones de euros, es decir 12.8 puntos porcentuales menos que en 2008 año en que se asignó un crédito de 43.24 millones de euros.

En la documentación presupuestaria se explican las razones de esta disminución que se deben en parte a una importante reducción de los gastos corrientes (cuadro 22) y en mayor medida al descenso de la cuantía de las transferencias corrientes a las Comunidades Autónomas para actuaciones contra la violencia de género, y a las entidades locales. Esta cuantía se ve compensada por el incremento de gasto que se recoge en el *Programa 232C Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género*.

Sin embargo, también se observa una disminución de recursos destinados al Observatorio Estatal Violencia contra la Mujer que no coincide con uno de los objetivos prioritarios de estos presupuestos como es el de acabar con la violencia de género. En este caso no figura dicho Observatorio en el nuevo Programa 232C, por lo que es difícil justificar esta disminución.

**Cuadro 22**  
**Explicación de las diferencias en el Presupuesto 2009 respecto a 2009 del Programa**  
**232B Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres**  
**(Miles de euros)**

Cap. 1. Gastos de personal		807,34
- Actualización monetaria	137,54	
- Funcionarios	129,81	
- Laborales	353,45	
- Incentivos al rendimiento	129,00	
- Cuotas, prestaciones y gastos sociales empleador	14,21	
Cap. 2. Gastos corrientes en bienes y servicios		-2.718,08
- Traspaso a otro programa	-410,00	
- Traspaso a otro programa	-715,00	
- Arrendamientos y cánones	-0,34	
- Reparaciones, mantenimiento y conservación	-36,70	
- Material, suministros y otros	-1.758,93	
- Indemnizaciones por razón del servicio	2,98	
- Gastos de publicaciones	199,91	
Cap. 4. Transferencias corrientes		-2552,91
- A Comunidades Autónomas		
* Actuaciones conjuntas contra la violencia de género	-4.000,00	
* Convenio Principado de Asturias	500,00	
* Programas dirigidos a mujeres	48,74	
- A entidades locales		
* Actuaciones conjuntas contra la violencia de género	-2.500,00	
- A empresas privadas		
* Para buenas prácticas empresariales	1.000,00	
* Fomento de igualdad	-1.345,00	
* Ayudas edición	74,95	
* Planes igualdad empresas	-600,00	
- A familias e instituciones sin fines lucro		
* Actividades que no fomenten discriminación	496,21	
* Convenios con la FEMP	-47,00	
* Programa de formación de mujeres	500,00	
* Programa de empleo y autoempleo de mujeres	5.000,00	
* Otras ayudas sociales (art.27 Ley 1/2004)	-1.000,00	
* Observatorio estatal de violencia de género	-100,00	

Todas estas reducciones se explican todavía menos si se analiza el contenido del *Programa 232C. Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género* que, tal como se recoge en la memoria por programas del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2009, constituye una grave vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres, en particular, de su derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad. Para lograr estos objetivos se puso en marcha el denominado Ministerio de Igualdad que tratará de prevenir y eliminar esta violencia de género a través del logro de una serie de objetivos a través de las siguientes actividades:

- a. *Prevención de la violencia de género a través de campañas de información y sensibilización en los medios de comunicación social.*
- b. *Actuación integral sobre la masculinidad y los hombres.*
- c. *Atención a las víctimas de la violencia de género.*

- d. *Mejora de la respuesta profesional en las diferentes actuaciones desarrolladas sobre violencia de género.*
- e. *Investigación y gestión sobre la violencia de género.*
- f. *Actuaciones contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual y laboral.*

Para el cumplimiento de estos objetivos se ha asignado por primera vez a este Programa 232C un crédito presupuestarios de 28.321,18 miles de euros, cuya explicación se recoge en el cuadro 23.

<b>Cuadro 23</b> <b>Explicación de las diferencias en el Presupuesto 2009 respecto a 2009 del Programa 232C Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género</b> <b>(Miles de euros)</b>	
Cap. 1 Gastos de personal	913,18
Cap. 2. Gastos corrientes en bienes y servicios	2.608,00
Cap. 4. Transferencias corrientes	10.400,00
- A Comunidades Autónomas	
*Programa de reeducación	3.000,00
*Fondo de asistencia social	4.000,00
- A familias e instituciones sin fines de lucro	
*Ayudas sociales art. 27 ley 1/2004	1.000,00
*Becas formación	100,00
*Convenios con la Federación Española Mun. Prov.	300,00
*Atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral	2.000,00
Cap.6. Inversiones reales	13.000,00
Cap.7. Transferencias de capital	1.400,00

**Se echan en falta en el Ministerio para la igualdad, 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.**

**Nuevas formas de desigualdad comienzan a aparecer en nuestra sociedad y no son otras que las que se producen entre mujeres que tratan de acceder al mercado laboral y aspiran a permanecer en él, cuando estas mujeres tienen hijos a cargo o no los tienen. Algo tendrá que hacer la administración pública si no quiere que dichas diferencias de trato se conviertan en auténticas discriminaciones laborales.**

## 7. LA FAMILIA EN LA POLÍTICA DE EDUCACION

La política de Educación continúa durante el año 2009 con la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para lo que se le ha dotado de créditos por importe de 614,69 millones de euros con un aumento del 4,2 por 100 respecto a lo inicialmente presupuestado en 2008. De ellos se destinan 422,19 millones a compensar la gratuidad del 2 ciclo de educación infantil de 3 a 6 años.

Por lo que respecta a la educación de 0 a 3 años en 2009 se pondrá en marcha el Plan de impulso de la educación Infantil, Plan Educa3 que trata de favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral así como el acceso de las madres al mercado de trabajo. Incluye el compromiso que supondrá una inversión de 1087 millones de euros a lo largo de la legislatura y se concretará en la creación de 300.000 plazas de guardería para niños de entre 0 y 3 años. En el ejercicio de 2009 se destinarán sólo 100 millones de euros para esta finalidad.

En esta Política se incluyen un conjunto de Programas presupuestarios entre los que figuran tres con intervenciones explícitas de apoyo a las familias: *Programa 322A. Educación Infantil y Primaria; Programa 323M: Becas y ayudas a estudiantes; Programa 324M Servicios complementarios de la enseñanza; Programa 324N. Apoyo a otras actividades escolares*

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 sus Presupuestos Generales.

En cumplimiento de las citadas normas y las de su desarrollo normativo, el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte efectúa todos los años la convocatoria de becas y ayudas al estudio para alumnos de los distintos niveles educativos. Se recogen aquellas que por el objeto de las mismas pueden ser consideradas como ayudas de carácter familiar<sup>10</sup> y que figuran en el *Programa 323M: Becas y Ayudas a Estudiantes* (cuadro 24):

- a. Ayudas para la cobertura de libros de texto, en colaboración con las Comunidades Autónomas, en los niveles obligatorios de la enseñanza. El programa 2009-2010 se financiará con el presupuesto de 2009 y el coste previsto asciende a 98.199,98 miles de euros.

---

<sup>10</sup> Se dejan fuera de consideración, entre otras, las becas para los niveles postobligatorios no universitarios, las becas de carácter general y movilidad para alumnos universitarios, las becas dirigidas a menores de 24 años que estén trabajando para completar su formación, etc.

- b. También se incluyen en este Programa presupuestario los créditos para la compensación a las universidades por la reducción de los precios públicos por servicios académicos correspondientes a alumnos de familias numerosas de tres hijos. El importe solicitado para el presupuesto de 2009 pretende compensar a la Universidades públicas el importe de la exención realizada a estos alumnos en el curso 2008/2009 y que se estima en 4.688,66 miles de euros.

Cuadro 24 Indicadores de seguimiento del Programa 323M: Becas y ayudas a estudiantes. Proyecto de Ley de PGE 2009					
Objetivos/actividades					
Compensación a universidades públicas de precios públicos por servicios académicos correspondientes a los alumnos miembros de familias numerosas de tres hijos					
Objetivo	2007		2008		2009
	Presupues- tado	Realizado	Presupues- tado	Realizado	Presupuse- tado
Alumnos beneficiarios (nº)	101.261	88.025	96.660	82.797	78.526
Cuantía media por alumno (euros)	349,85	353,59	363,84	363,84	382,04
Programa de cobertura de libros de texto					
Alumnos beneficiarios (nº)	937.452	871.698	935.238	962.534	962.745
Cuantía media por alumno (euros)	92,70	94,78	100,00	100,00	102,00

También en el *Programa 324N: Apoyo a otras actividades escolares* se recogen actividades de muy diferente naturaleza, entre las que se encuentran algunas dirigidas al apoyo a las asociaciones de padres de alumnos. 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 Orgánicas 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, que garantiza la libertad de asociación de los padre de alumnos.

Los objetivos propuestos para este programa *son contribuir al fortalecimiento de las confederaciones y asociaciones de padres de alumnos, así como facilitar y promover la participación de padres y madres de alumnos en la gestión 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.*

<b>Cuadro 25</b>					
<b>Programa 324N: Apoyo a otras actividades escolares</b>					
<b>Objetivos/actividades</b>					
Fomento de las asociaciones de padres de alumnos					
Objetivo	2007		2008		2009
	Presupues- tado	Realizado	Presupues- tado	Realizado	Presupuse- tado
Ayudas a federaciones y confederaciones estatales de asociaciones de padres (APA) (Nº de federaciones y confederaciones)	7	7	7	7	7
APA que integran las federaciones y confederaciones que concurren a las ayudas (nº)	10.600	15.000	10.600	15.000	15.000

A la luz de los datos de los objetivos asignados a este Programa (cuadro 25) no parece que se puedan esperar muchos cambios para el ejercicio presupuestario 2009. Teniendo en cuenta las tasas tan elevadas de fracaso escolar de los escolares españoles, quizá debería plantearse la necesidad de una mayor colaboración familia y escuela, lo que exigiría una mayor atención presupuestaria con la puesta en marcha de nuevos programas de actuación conjunta.

## 8. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Del análisis de toda la documentación presupuestaria desde la perspectiva de la familia y la mujer pueden extraerse, entre otras, las siguientes conclusiones:

1. La Orden Ministerial<sup>11</sup> de mayo de 2008, por la que se dictan las normas para la elaboración de los PGE para 2009 recoge (anexo IV), dentro de los planes de actuación, un Plan Integral de Apoyo a la Familia (código 00011) que no tienen ninguna asignación presupuestaria para su desarrollo. Los PGE muestran, como ya se ha señalado, la voluntad política y la priorización de sus actuaciones. Aún habiéndose creado nuevas prestaciones de carácter familiar, no parece que el apoyo a la familia sea una de estas prioridades. Es más, el único programa presupuestario que recoge de manera explícita en su denominación a la familia, experimenta una importante reducción en su ya limitada cuantía.
2. Igualmente la creación de un Ministerio para la Igualdad no va acompañado de medidas de suficiente entidad que vayan mas allá de las relativas a la lucha contra la violencia de género. Estas medidas resultarán siempre insuficientes sino se trabaja de manera coordinada desde el ámbito educativo y familiar. Es evidente que la reciente transferencia de competencias en materia de familia al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, puede ser una buena oportunidad para trabajar conjuntamente todos los agentes implicados en la educación y por tanto en la prevención.
3. Siendo evidente la necesidad de desarrollar políticas contra la violencia de género y trabajar por la igualdad entre hombres y mujeres, el Ministerio de Igualdad tiene todavía mucho trabajo por hacer. Sólo la puesta en marcha de un nuevo organismo público no garantiza el desarrollo de políticas suficientes y eficaces, es sólo un signo de la voluntad política de trabajar por un objetivo concreto. Es evidente que este gobierno será reconocido por su voluntad política de trabajar a favor de la igualdad de género, algo imprescindible en un estado de derecho como el español, pero no será reconocido, al menos de momento, por trabajar de manera preferente a favor de igualdad de algunos colectivos de especial interés social, como es el caso de la familia.

---

<sup>11</sup> Orden Ministerial EHA/1301/2008, de 6 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2009.

4. Las medidas que se recogen en el Proyecto de Ley en materia de familia son insuficientes y orientadas casi exclusivamente a familias sin recursos o en situación de exclusión social. Las medidas que contiene no permiten mejorar de manera significativa los niveles actuales de protección social de las familias ya que ni siquiera se lleva a cabo la actualización de las prestaciones, disminuyéndose por tanto la capacidad de pago de las familias que las perciben.
5. Los datos analizados, extraídos todos ellos de la documentación que acompaña al Proyecto de Ley, ponen de manifiesto la necesidad urgente de revisar las pensiones de carácter familiar. Las familias que han dedicado la mayor parte de las ganancias adquiridas a lo largo de su vida al cuidado y educación de sus hijos y por tanto no han tenido capacidad de ahorro, deberían recibir un tratamiento diferenciado y un mayor reconocimiento social a la hora de calcular sus pensiones de viudedad y orfandad. La redistribución intergeneracional de rentas que se lleva a cabo a través del sistema público de pensiones exige, para su máxima eficiencia y equidad, una profunda revisión desde la perspectiva de la familia.
6. La no universalización de las prestaciones económicas por hijo a cargo así como el establecimiento de un límite de rentas para su percepción, convierte a estas ayudas en políticas de lucha contra la pobreza. Sin embargo la escasísima cuantía de las mismas nos permite afirmar que tampoco cumplen este papel. Es pues urgente la revisión de estas ayudas, tratando de acercar sus niveles a los de los países de nuestro entorno económico.
7. Las familias numerosas van poco a poco teniendo algún reconocimiento especial, como es por ejemplo la ampliación del descanso por maternidad recogido en el Proyecto de Ley, pero queda igualmente mucho camino por recorrer. La voluntad política de proteger a la familia exige comenzar por el reconocimiento explícito del papel que estas familias juegan en la sociedad. Las prestaciones por hijo a cargo deberían ver aumentar su cuantía de manera significativa en función del número de hijos, como ocurre también en todos los países de nuestro entorno.

En el tomo I del Informe Económico Financiero y entre las líneas que caracterizan el presupuesto para 2009 se señala que se trata de unos presupuestos *con un marcado carácter solidario, que garantizan la protección social a los sectores más débiles y refuerzan el gasto en desempleo, pensiones y dependencia*. Si realmente quieren ser unos presupuestos solidarios, tal y como figura en numerosas ocasiones en la documentación presupuestaria, tendrán que tener en cuenta que, especialmente en épocas de crisis, la familia es la institución que mas puede ayudar a lograr este objetivo. Para terminar este trabajo hagamos algunas reflexiones en torno a esta idea.

La solidaridad es un principio básico de un Estado social de derecho, y en las sociedades actuales constituye un objetivo prioritario para buena parte de sus miembros. Se trata de un término popular, a veces denostado, que revela el interés por el bien del prójimo, que todos deberíamos compartir. Significa homogeneidad e igualdad de todos los hombres y pueblos, y tiene su origen en los fundamentos de la justicia, objetivo que deberán perseguir estos presupuestos, tal como quedó recogido al comienzo de estas páginas. Algunas personas toman como propias las cargas de otro y se responsabilizan junto con éste de ellas. Lo hacen voluntariamente, y su decisión beneficia a aquellos a los que se atiende directamente y a la sociedad en general, ya que ayuda a mejorar la calidad de vida de todos. Sin embargo la sociedad no valora igual las diferentes expresiones de solidaridad.

Pueden identificarse dos formas, presentes en las sociedades actuales y cuyo valor no es percibido de igual manera. La *Solidaridad Informal* y la *Formal*. La primera se identifica básicamente, con los cuidados desempeñados por las familias mientras que la segunda se refiere a los desempeñados desde los poderes públicos y la sociedad en general.

Estamos viviendo momentos de gran *Solidaridad Formal*, son numerosas las ONG's que trabajan por los demás y cada vez hay mas programas sociales en los que los voluntarios juegan un papel clave para el bienestar de la sociedad. Sin embargo a la vez que se fortalece la *Solidaridad Formal*, parece que se debilita la *Informal*. En períodos de crisis, como el actual, las familias han actuado siempre como colchón de protección. Sin embargo los cambios que esta institución está experimentando (menor tamaño, familias de doble ingreso, aumento de las separaciones etc.) hace que cada vez le resulte mas difícil cumplir su papel de cuidadora. Por ello si no se apoya a la familia y se le ayuda a desempeñar las funciones que le son propias (educadora, cuidadora, reproductiva, redistribuidora de renta etc) los poderes públicos se verán

obligados a asumir la responsabilidad de atender aquellas necesidades que antes lo eran por los servicios informales.

Parece pues necesario reclamar a los responsables políticos que si de verdad quieren una sociedad mas solidaria, están obligados a trabajar a favor de la familia, ofreciéndola apoyo suficiente para que pueda llevar a cabo su labor como unidad básica de solidaridad informal recibiendo para ello el apoyo y la ayuda de las administraciones públicas.

En el Informe Económico Financiero que acompaña el Proyecto de Ley de PGE para 2009 se señala que *“el gobierno ha aprobado un amplio paquete de medidas para hacer frente a la crisis y paliar sus efectos en ciertos sectores y respecto de los ciudadanos mas afectados y para seguir aumentando el potencial de crecimiento a largo plazo. Sin embargo, tras el estudio detallado de toda la documentación presupuestaria no se han encontrado medidas de suficiente entidad que avalen esta afirmación ni para las familias ni para las mujeres, excepto que éstas sean sujetos de violencia de género.*