

# “LA FAMILIA EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES EL ESTADO PARA 2011”



**M<sup>a</sup> 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.

## LA FAMILIA EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2011<sup>1</sup>

M<sup>a</sup> Teresa López López  
Mónica Gómez de la Torre del Arco

Centro de Investigación y Estudios de Familia  
(Fundación Acción Familiar)

Octubre 2010

### 1. INTRODUCCION

El último Barómetro del CIS del mes de septiembre<sup>2</sup> pone de manifiesto que la familia sigue siendo casi lo más importante en la vida de los españoles, con una puntuación media de 9,54 sobre 10, sitúandose sólo por delante de ella la salud. Sin embargo, a pesar de ser lo más valorado por todos los ciudadanos, no lo es por los políticos que los representan.

Las políticas públicas apenas se ocupan de la familia como institución y tan sólo lo hacen para atender necesidades puntuales de cada uno de sus miembros, considerándolos aisladamente, sin tener en cuenta los efectos que se derivan de su unidad.

Así existen políticas activas de empleo dirigidas a las mujeres denominándolas erróneamente *políticas de conciliación*; se llevan a cabo actuaciones en materia de apoyo a personas dependientes, pero no se ayuda de manera preferente a las familias que se ocupan de sus mayores; se establecen desgravaciones fiscales por adquisición de vivienda pero los límites de renta que se establecen no tienen en cuenta el número de miembros que configuran dicha unidad familiar, etc.

<sup>1</sup> Todos los datos que figuran en este documento se han tomado de los libros que acompañan al Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2011 y que se presentaron, junto con el Anteproyecto de Ley en septiembre en el Congreso de los Diputados. En algún caso y siempre referido a los datos de 2009, se ha utilizado la misma documentación correspondiente a los Presupuestos ya aprobados de 2010.

<sup>2</sup> Estudio nº 2.844. Barómetro de septiembre. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

Este trabajo, que se viene realizando desde hace tres años, analiza de manera rigurosa y exhaustiva, las políticas públicas de apoyo a la familia que figuran en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2011. Estamos ante la tramitación de la Ley más importante que lleva a cabo el ejecutivo cada año. En ella se recoge la planificación de todas las acciones que durante cada ejercicio presupuestario –año natural- van a ser puestas en marcha por el ejecutivo.

**Puede afirmarse que en los PGE 2011, el interés político por la familia es nulo. En ellos no sólo no aparecen políticas nuevas, sino las escasas actuaciones que venían desarrollándose a favor de la familia experimentan un recorte muy importante.**

**No es momento de calificar como negativo un descenso del gasto público ya que el objetivo del equilibrio presupuestario es prioritario. Sin embargo, hay medidas y acciones públicas que podrían haberse incorporado a este presupuesto, sin coste adicional alguno, que habrían mandado el mensaje político de que la familia importa a los responsables políticos. Estas actuaciones significarían el reconocimiento de que su buen funcionamiento resulta imprescindible para el logro del equilibrio económico y social y sin contar con ella, el estado de bienestar es insostenible.**

**Igualmente podría haberse liberado algún crédito presupuestario, eliminado algunas partidas de gasto cuyo desarrollo no favorecerá el crecimiento económico ni la solidaridad familiar, que resulta imprescindible para la estabilidad social en un momento de crisis como el actual.**

En las secciones que siguen se lleva a cabo un análisis exhaustivo del contenido del Proyecto de Ley de PGE para 2011 tanto en su vertiente de ingresos como de gastos. En este último caso se utiliza para el análisis la clasificación por políticas de gasto y por programas presupuestarios. El trabajo termina con unas conclusiones finales y unas propuestas de medidas públicas, que más que de orden económico lo son de orden político.

## 2. LA FAMILIA EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2011: UN OBJETIVO POLÍTICO INEXISTENTE.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley de PGE para 2010<sup>3</sup> recoge los objetivos que se persiguen con las actuaciones públicas previstas y por tanto la priorización política que justifica la estructura del gasto público contenida en ellos, que tal como está recogida reproduce, casi literalmente, los ya fijados en la Ley de 2010.

Concretamente señala como principal objetivo *lograr una mayor racionalización del proceso presupuestario*, y junto con la futura Ley de Economía Sostenible, pretenden ser *los pilares fundamentales para sentar las bases de una recuperación sólida cimentada en la transformación de nuestro modelo de crecimiento*. Todo ello se pretende llevar a cabo *sin perjuicio de mantener el esfuerzo realizado en los últimos años en lo relativo al gasto social*.

Aunque ha transcurrido más de un año desde el anuncio y *utilización* de la denominada Ley de Economía Sostenible aún hoy sigue sin estar aprobada, lo que podría hacer pensar en la inestabilidad de unos presupuestos que se apoyan, como ya lo hicieron en octubre de 2009, en una norma inexistente. Por otro lado, comprobando las cifras del Proyecto de Ley así como las reformas que se proponen, no es posible afirmar que se mantenga el *esfuerzo realizado en el gasto social*. Como se recoge en la siguiente sección de este trabajo, todos los programas de carácter social, incluido el de prestaciones a los desempleados, disminuyen los créditos a ellos asignados, con la única excepción de las pensiones, lo que se explica porque un porcentaje elevado del gasto está ya comprometido por los actuales pensionistas y por los que ya han generado sus derechos.

Esta reducción del gasto social se produce, al menos parcialmente, por la desaparición de beneficios sociales especialmente dirigidos a las familias, como es la supresión del *cheque-bebé*, así como por la no retroactividad en las prestaciones en casos de personas dependientes que en la mayor parte de las ocasiones están siendo cuidados en el ámbito de la familia, entre otras ayudas.

<sup>3</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley (2 de octubre de 2010). Núm. 98-1. Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011. 121/000098.

El resto de objetivos que figuran en la exposición de motivos se refieren básicamente a la necesidad de reducir el déficit público mediante una política económica que genere un aumento de los ingresos públicos y una reducción del gasto. Las medidas que se proponen –tanto por el lado de los gastos como por el de ingresos- es seguro que afectarán muy negativamente a la economía de las familias. Muchas familias se verán obligadas a realizar un mayor esfuerzo fiscal, como consecuencia de los cambios introducidos en el IRPF, por lo que su renta disponible será menor. Además, al desaparecer algunas prestaciones sociales, también verán disminuir sus ingresos.

Si a lo anterior unimos el aumento en los tipos impositivos del IVA en vigor desde el pasado mes de julio, las familias españolas, tanto por la composición de sus ingresos como de sus gastos, serán las que soporten la mayor parte del coste de la política presupuestaria.

Del contenido del *Informe Económico Financiero* (serie amarilla) se pueden también extraer, de manera más concreta, algunos de los objetivos que se pretenden alcanzar con las políticas públicas que se implementarán en 2011, que tratan de dar respuesta a la situación de crisis económica que vive España. Entre ellos figuran dos objetivos complementarios: *la reducción del déficit público, que debe realizarse a corto plazo y el incremento de nuestra competitividad como objetivo a medio y largo plazo*. Casi la totalidad de medidas que se incorporan en los PGE están destinadas a alcanzar prioritariamente y de manera urgente el primer objetivo en el corto plazo, tanto las medidas fiscales que generarán según las estimaciones una mayor recaudación, como las relativas a la reducción del gasto público. Sin embargo no hay actuaciones cuyo objetivo sea disminuir o amortiguar los efectos que las anteriores medidas van a generar a las familias –aumento del esfuerzo fiscal y disminución de las ayudas económicas- sobre todo hasta que se alcance el segundo objetivo fijado – cambio del modelo productivo- que sólo se logrará a largo plazo, aunque es difícil pensar que el cambio del actual modelo productivo se puede producir sólo con una ley. Son necesarios incentivos a las empresas porque son ellas con sus actuaciones, las que más pueden ayudar a este cambio tan deseado por los responsables políticos.

En la descripción de objetivos y por tanto, en las prioridades políticas de los PGE 2011, no se dedica apenas atención a la presencia de la familia en la sociedad y no se reconoce el papel que está desempeñando y que resulta imprescindible en un momento de crisis como el actual. Tampoco figura ninguna referencia al papel educativo que ésta lleva a cabo, aunque aumente el crédito destiando a becas.

La atención económica y política al desarrollo de un buen sistema educativo se fundamenta en el interés de avanzar en la igualdad de oportunidades y en la redistribución, así como ayudar a mejorar la formación de los jóvenes, que son el futuro. Pero todas las actuaciones en materia educativa deberían apoyarse en el principio básico de que la educación es derecho preferente de los padres. La ausencia total de este principio pone de manifiesto cual es la valoración política de la familia y de la educación que se refleja en los presupuestos que ahora se debaten.

Los PGE para 2011 recogen los efectos de la puesta en marcha de las actuaciones aprobadas en el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, entre las que destacamos: la reducción de los salarios de los funcionarios, que en el Informe Económico Financiero figura como *la reducción de un 5% de la masa salarial del sector público; la suspensión de la revalorización de las pensiones en 2011; la reducción del gasto farmacéutico; la suspensión de la retroactividad en el reconocimiento de las prestaciones de dependencia; y la eliminación del cheque-bebe*, entre otras.

De hecho, en el *Informe Económico Financiero* se fijan las prioridades de gasto y entre ellas no figura de manera explícita ninguna que trate de apoyar la situación crítica que muchas familias están sufriendo como consecuencia de la actual crisis económica. Figuran como prioridades del Gobierno para 2011 las siguientes: Política científica y tecnológica; infraestructuras; educación; empleo; pensiones; dependencia; seguridad ciudadana; ayuda oficial al desarrollo.

Podemos pues adelantar la conclusión de que el Presupuesto que ahora se debate para 2011 es, como viene ocurriendo año tras año, *un presupuesto que atiende unos objetivos* entre los que no se encuentra la familia. Pero, como podrá comprobarse en estas páginas, no sólo no figura como un *bien* a proteger, sino que algunas de las medidas contenidas en ellos son muestra manifiesta de la pérdida de interés político de apoyo a esta institución social imprescindible. No sólo no se ponen en marcha actuaciones directas cuyo objetivo explícito sea el apoyo a la familia en el desempeño de unas funciones que le son encomendadas por la sociedad y que en caso de no hacerlo le llevarán a recibir sanciones de ésta. El principio de reciprocidad entre derechos y deberes no parece tenerse en cuenta cuando se trata de la familia.

Los créditos presupuestarios destinados de manera explícita a la familia, los objetivos a éstos asignados y los indicadores de seguimiento fijados, son objeto de un análisis detallado en las páginas que siguen. Igualmente se recoge un análisis de las actuaciones que en materia de impuestos se prevé realizar en 2011 y suponen un trato diferenciado de la familia.

### 3. POLÍTICAS DE GASTO Y PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE RECOGEN MEDIDAS EXPLÍCITAS DE APOYO A LA FAMILIA.

El Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) consolidados para 2011 recoge un total de créditos presupuestarios de 362.459,62 millones de euros, lo que supone una reducción de gasto del 6,20 por 100 respecto a los inicialmente asignados al presupuesto de 2010. Estos créditos se distribuyen, utilizando la clasificación por políticas de gastos, según se recoge en el cuadro 1.

Los PGE se enmarcan, según señala el *Informe Económico Financiero* (serie amarilla), en un *contexto de austeridad y restricción del gasto*. La única excepción que figura son los créditos destinados a pensiones. Ni siquiera los destinados a la cobertura de las prestaciones por desempleo experimentan un crecimiento, a pesar de que se supone aumentará el número de parados. Sin embargo, como más tarde se analiza, muchos de los actuales beneficiarios agotarán la duración de la prestación del nivel contributivo y algunos de ellos pasarán a recibir la correspondiente al nivel asistencial, cuya cuantía es mucho más reducida. Esto significa que con tasas de cobertura similares, el gasto que se generará será menor.

De la cuantía total de gasto presupuestado para 2011 poco más del 50 por 100 es gasto social, concretamente 183.231,84 millones de euros, lo que significa una caída del 30,05 por 100 (cuadro 1). De todas las políticas sólo la relativa a las pensiones experimenta un crecimiento del 3,63 por 100. Las demás disminuyen en cantidades que se mueven en una horquilla que va desde el descenso más fuerte, en las transferencias a otras administraciones públicas (-41,83 por 100), a la caída más pequeña en el caso del desempleo para la que se estima un descenso del 1,62 por 100.

En los PGE de 2010 se produjo un fortísimo crecimiento del gasto en prestaciones por desempleo, un 57,9 por 100, alcanzando en dicho año la cifra de 30.974,84 millones de euros. Este incremento se explicó, fundamentalmente, por el efecto combinado de la actualización monetaria y la variación en el colectivo objeto de protección en el nivel contributivo de las prestaciones por desempleo, en el que no se había producido ninguna reforma legal. En este caso un aumento del gasto social no implicó un mayor nivel de protección social, sino que los derechos ya adquiridos por los trabajadores que actualmente y cada vez en mayor número, entran en el paro, y que han cotizado previamente, deben ser ejecutados, no pudiendo por tanto el gobierno eludir el aumento del gasto social que se genera por tratarse de derechos ya adquiridos. Las cifras presupuestadas para 2011, asignan un volumen de créditos presupuestarios al desempleo de 30.474,06 millones de euros, lo que supone un descenso de esta partida presupuestaria de un 1,62 por 100.

<b>CUADRO 1 PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS PARA 2011 RESUMEN POR POLÍTICAS DE GASTO. (MILLONES DE EUROS)</b>					
<b>Políticas</b>	<b>Presupuesto inicial 2010</b>	<b>%</b>	<b>Presupuesto inicial 2011</b>	<b>%</b>	<b>Variación porcentual</b>
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	21.596,70	5,59	19.731,17	5,44	-8,64
Justicia	1.818,80	0,47	1.713,25	0,47	-5,80
Defensa	7.357,06	1,90	6.868,20	1,89	-6,64
Seguridad Ciudadana	8.872,88	2,30	8.401,99	2,32	-5,31
Política exterior	3.547,96	0,92	2.747,73	0,76	-22,55
<b>GASTO SOCIAL (1)+ (2)</b>	<b>261.934,86</b>	<b>46,83</b>	<b>183.231,84</b>	<b>50,55</b>	
<b>1. Actuaciones de protec.y pro.social</b>	<b>172.009,18</b>	<b>44,52</b>	<b>175.085,64</b>	<b>48,30</b>	<b>1,79</b>
Pensiones	108.282,71	28,02	112.215,76	30,96	3,63
Otras prestaciones económicas	14.402,70	3,73	13.576,37	3,75	-5,74
Servicios sociales y prom.social	2.737,04	0,71	2.515,58	0,69	-8,09
Fomento del empleo	7.750,67	2,01	7.322,80	2,02	-5,52
Desempleo	30.974,84	8,02	30.474,06	8,41	-1,62
Acceso a vivienda	1.498,46	0,39	1.210,01	0,33	-19,25
Gestión y admón. S.Social	6.362,76	1,65	7.771,06	2,14	22,13
<b>2. Producc. Bien.pbcos.preferentes</b>	<b>8.925,68</b>	<b>2,31</b>	<b>8.146,20</b>	<b>2,25</b>	<b>-8,73</b>
Sanidad	4.634,60	1,20	4.254,49	1,17	-8,20
Educación	3.092,09	0,80	2.840,58	0,78	-8,13
Cultura	1.198,99	0,31	1.051,13	0,29	-12,33
<b>ACTUACIONES DE CARACTER ECONÓMICO</b>	<b>40.027,13</b>	<b>10,36</b>	<b>32.418,13</b>	<b>8,94</b>	<b>-19,01</b>
Agricultura, pesca y alimentación	9.049,27	2,34	8.577,93	2,37	-5,21
Industria y energía	3.229,34	0,84	2.792,56	0,77	-13,53
Comercio, turismo y PYME	1.511,35	0,39	1.430,86	0,39	-5,33
Subvenciones al transporte	1.186,17	0,31	1.019,73	0,28	-14,03
Infraestructura	15.086,98	3,90	9.431,03	2,60	-37,49
Investigación, desarrollo e innovación	9.274,17	2,40	8.497,77	2,34	-8,37
Otras actuaciones económicas	689,85	0,18	668,25	0,18	-3,13
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>143.840,92</b>	<b>37,23</b>	<b>127.078,48</b>	<b>35,06</b>	<b>-11,65</b>
Alta dirección	818,21	0,21	678,27	0,19	-17,10
Servicios de carácter general	9.315,90	2,41	8.184,72	2,26	-12,14
Administración financiera y trib.	1.499,96	0,39	1.410,10	0,39	-5,99
Transf.a otras administraciones	73.598,57	19,05	42.810,63	11,81	-41,83
Deuda pública	58.608,28	15,17	73.994,76	20,41	26,25
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>386.399,61</b>	<b>100</b>	<b>362.459,62</b>	<b>100</b>	<b>-6,20</b>

En un momento de elevadas tasas de desempleo, conviene detenerse a explicar la razón de la caída en esta partida presupuestaria. Esta política de gasto social dirigida a los parados, ha experimentado diferentes reformas en los últimos años, todas ellas tendentes a facilitar el acceso a ellas, normalmente por la menor exigencia de algunos de sus requisitos. De manera sintética las últimas reformas se concretan en:

1. Puesta en marcha del programa temporal de protección por desempleo e inserción, de una prestación por desempleo extraordinaria para aquellas personas que habían agotado la prestación por desempleo del nivel

contributiva y asistencial, regulada en la Ley 14/2009, de 11 de noviembre. Posteriormente, esta prestación por desempleo extraordinaria, se ha prorrogado en dos ocasiones, a través del Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, y por el Real Decreto-ley 12/2010, de 20 de agosto. En este último los trabajadores en situación de desempleo que pueden beneficiarse de dicha prestación son aquellos que, además de haber extinguido las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial y cumplir los restantes requisitos adicionales recogidos en la Ley 14/2009, sean menores de 30 años o mayores de 45, o con una edad comprendida entre los 30 y los 45 años, siempre que en este último caso tengan responsabilidades familiares. El coste de esta prórroga imputable al presupuesto de 2011 es de 327,29 millones de euros.

2. Reducción de 35 a 20, el número mínimo de jornadas reales cotizadas para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria a favor de los trabajadores eventuales agrarios afectados por las inundaciones de los últimos meses en Andalucía y Extremadura, a través del Real Decreto-ley 2/20101 de 19 de marzo.
3. La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, incluye aspectos que afectan a las prestaciones por desempleo, tales como el reconocimiento de las mismas para los contratos de formación, el cobro de las prestaciones por desempleo parcial por horas y no por días, la nueva definición de lo que se entiende por desempleo total y desempleo parcial o la ampliación de 120 a 180 días el período de reposición de la prestación por desempleo a los trabajadores afectados por la extinción del contrato de trabajo como consecuencia de EREs.

La pregunta que nos hacemos es ¿cómo es posible que a pesar de haberse reducido los requisitos de acceso y haber aumentado el número de parados, se estime una reducción del gasto en desempleo de más de un 30 por 100?. La explicación de esta disminución del crédito asignado al Programa 251 *Prestaciones a los Desempleados* se recoge en los cuadros 2 y 3. En ellos se comprueba que las variables que explican este descenso son fundamentalmente las derivadas del efecto de la variación del colectivo objeto de protección. Al agotar la duración de la prestación del nivel contributivo, los beneficiarios se desplazan al nivel asistencial. Esto hace disminuir la cuantía de la prestación y por tanto del gasto total. En 2009 el 60,60 por 100 de los beneficiarios pertenecen al nivel contributivo y el 39,40 por 100 al asistencial. Por el contrario en 2010 los beneficiarios del nivel contributivo descienden

al 49,11 por 100 y los del asistencial superan el 50 por 100. El efecto de la variación del colectivo de beneficiarios del nivel contributivo sobre el gasto asignado supone un descenso de 3.696,4 millones de euros, mientras que la variación de beneficiarios del nivel asistencial supone un aumento de 3.049,4 millones de euros. Por tanto hay más parados, que por permanecer largo tiempo en el desempleo, pasan a percibir menores cuantías de la prestación.

<b>CUADRO 2</b>	
<b>EXPLICACIÓN DE LAS DIFERENCIAS PRESUPUESTARIAS EN EL PROGRAMA</b>	
<b>251M PRESTACIONES A LOS DESEMPLEADOS (MILES DE EUROS)</b>	
<b>1. GASTOS DE PERSONAL.</b>	<b>-18.294,21</b>
Funcionarios	-16.254,05
Laborales	-4.063,34
Incentivos al rendimiento	383,98
Cuotas, prestaciones y gastos sociales empleador	1.639,20
<b>2. GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>-2.099,17</b>
Arrendamientos y cánones	221,18
Reparaciones, mantenimiento y conservación	329,54
Material, suministros y otros	-2.682,69
Indeminaciones por razón del servicio	25,80
Gastos de publicaciones	7,00
<b>4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES A FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO</b>	<b>-472.137,93</b>
Por efecto de la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía de la prestación contributiva	-3.696.377,38
Por efecto de la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía del subsidio por desempleo	3.049.439,45
Por efecto de la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía de las prestaciones asistenciales del REASS	-38.830,00
Por efecto de la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía de la renta activa de inserción	213.630,00
<b>6. INVERSIONES REALES</b>	<b>-8.245,49</b>
<b>8. ACTIVOS FINANCIEROS</b>	<b>0,15</b>

<b>CUADRO 3</b>				
<b>BENEFICIARIOS DE LAS PRESTACIONES POR TIPO DE PRESTACIÓN</b>				
<b>NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y ESTRUCTURA PORCENTUAL</b>				
Tipo de prestación	2009		2010	
	Número	%	Número	%
Nivel contributivo	1.624.792	60,60	1.521.307	49,11
Nivel asistencial:	1.056.431	39,40	1.576.309	50,89
- Subsidio por desempleo	960.888	35,84	1.460.405	47,15
- Renta activa de inserción	95.543	3,56	115.904	3,74
<b>Total</b>	<b>2.681.223</b>	<b>100</b>	<b>3.097.616</b>	<b>100</b>

Pero como ya se ha señalado, no en todas las políticas de gastos recogidas en el cuadro 1 figuran intervenciones y programas presupuestarios dirigidos explícitamente a las familias, 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 se integra algún tipo de intervención pública que por su naturaleza debe ser considerada como política explícita de familia, en los términos definidos al inicio de este trabajo. Estas políticas y programas figuran en el cuadro 4.

<b>CUADRO 4</b>	
<b>POLÍTICAS Y PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE CONTIENEN MEDIDAS EXPLÍCITAS APOYO A LA FAMILIA</b>	
Política	Programas presupuestarios
<b>1. Otras prestaciones económicas</b>	221M. Subsidios incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la Seg. Social 222M. Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo
<b>2. Pensiones</b>	211M. Pensiones contributivas de Seguridad Social 211N. Pensiones de clases pasivas 211O. Otras pensiones y prestaciones clases pasivas 212N. Pensiones de guerra
<b>3. Servicios sociales y promoción social</b>	231G. Atención a la infancia y a las familias 232B. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres 232C. Actuaciones prevención integral violencia de género
<b>4. Educación</b>	322A Educación Infantil y Primaria 322J Nuevas tecnologías aplicadas a la educación. 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 estos Programas presupuestarios con el objetivo de conocer el tratamiento que estas actuaciones reciben en el plan de actuaciones políticas que son los PGE de 2011.

#### 4. POLÍTICA PRESUPUESTARIA: PRESTACIONES ECONÓMICAS EXPLÍCITAMENTE DIRIGIDAS A LA FAMILIA.

La primera política presupuestaria en la que encontramos actuaciones explícitas de apoyo a la familia es la denominada *Otras Prestaciones Económicas* que integra un conjunto de prestaciones orientadas a la compensación de las rentas salariales dejadas de percibir ante la imposibilidad temporal de trabajar, tanto por causas que afectan directamente al trabajador como es el caso de accidente y enfermedad, y entre las que figuran la maternidad y la paternidad. También recoge el crédito presupuestario destinado a cubrir la pérdida de rentas salariales producidas por otras razones ajenas a su voluntad como insolvencia, quiebra, suspensión de pagos o concurso de acreedores de los empresarios. Por otra parte, en esta política de gasto se recogen también otras ayudas, también de carácter compensatorio, que tienen por finalidad complementar las rentas de los beneficiarios ante determinadas situaciones. Bajo este denominador se integran, básicamente, las ayudas de apoyo a la familia, a los afectados por el Síndrome Tóxico y las indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes.

En el Proyecto de Ley de PGE para 2011 se asigna, al total de esta política, un crédito presupuestario de 13.576,36 millones de euros, lo que significa un descenso del 5,73 por 100 respecto a lo inicialmente presupuestado para el año 2010, lo que supone un descenso en los últimos tres años de casi un 10 por 100. Esta cuantía, como se acaba de indicar, no está íntegramente destinada a las familias, por lo que se recoge a continuación sólo la parte del gasto de los diferentes programas que desarrollará políticas explícitas de familia.

De los tres programas de gasto que se integran en esta política pública, sólo dos y parcialmente, recogen medidas explícitas de apoyo a la familia: el Programa 221 M *Subsidios de incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de Seguridad Social*; y el Programa 222M *Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo* (cuadro 5).

CUADRO 5 POLITICA "OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS" MILLONES DE EUROS					
Programas presupuestarios y actuaciones de carácter familiar.	2009	2010	2011	Variación % 2010/11	Variación % 2009/11
221M.Subsidios incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la Seguridad Social.	12.927,37	12.478,90	11.580,71	-7,20	-10,42
-Subsidio por maternidad, paternidad y riesgos durante el embarazo y lactancia natural.	2.416,36	2.683,04	2.387,30	-11,02	-1,20
-Prestaciones económicas por hijo a cargo.	1.098,80	1.098,80	1.000,67	-8,93	-8,93
-Otras prestaciones de carácter no familiar.	9.412,20	8.697,06	8.192,74	-5,80	-12,96
222 M. Prestaciones económicas del Mutuality Administrativo.	572,33	579,20	556,06	-3,99	-2,84
Otros Programas de carácter no familiar	1.473,63	1.344,41	1.428,51	6,25	-3,06
<b>TOTAL GASTO POLÍTICA "OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS"</b>	<b>14.973,33</b>	<b>14.402,52</b>	<b>13.576,36</b>	<b>-5,73</b>	<b>-9,33</b>

El primer programa de gasto, *221M Subsidios de incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la Seguridad Social*, contiene créditos por un importe global de 11.580,71 millones de euros. Están destinados a proteger situaciones de incapacidad temporal, maternidad, riesgo durante el embarazo y la lactancia natural, paternidad, protección familiar, síndrome tóxico, etc. La mayor parte del gasto está dirigido a los subsidios por incapacidad y es muy reducido el volumen de créditos destinados a prestaciones familiares. Sólo figuran 2.387,30 millones de euros a maternidad, paternidad, riesgos durante el embarazo y la lactancia natural, es decir el 17,6 por 100 (cuadro 5).

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 han sido reformadas recientemente, convirtiendo a los padres en potenciales beneficiarios. Así se introducen algunas mejoras por 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, se regulan las prestaciones económicas del sistema de la 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 por riesgo durante el embarazo, con las modificaciones introducidas en 2007 y por otro las normas reguladoras de los nuevos subsidios por paternidad y por riesgo durante la lactancia natural creados por la misma ley. 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 ya que se trata de una prestación muy limitada en el tiempo y con una cuantía equivalente al 100 por 100 de la base de cotización que es, en la mayor parte de los casos, más reducida que el salario que percibe la trabajadora<sup>4</sup>.

En relación a los créditos previstos para suplir la pérdida de salarios que se produce como consecuencia de la maternidad y paternidad, se recoge en el cuadro 6 la composición del gasto destinada a cada una de las situaciones que pueden producirse.

CUADRO 6 CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS ASIGNADOS A LOS SUBSIDIOS POR MATERNIDAD, PATERNIDAD Y RIESGO DURANTE EL EMBARAZO Y LA LACTANCIA ESTIMACIONES PRESUPUESTO 2009-2011								
Subsidio	2009		2010		2011		Variación 2010/11	Variación 2009/11
	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%		
Por maternidad	2.050,10	84,95	.185,91	81,47	1.898,63	79,53	-13,14	-7,39
Por paternidad	240,12	9,95	241,50	9,00	228,07	9,55	-5,56	-5,02
Por riesgo durante embarazo	105,51	4,37	238,68	8,90	249,80	10,46	4,66	136,75
Por riesgo lactancia natural	17,82	0,74	16,99	0,63	10,82	0,45	-36,32	-39,28
<b>TOTAL</b>	<b>2.413,37</b>	<b>100</b>	<b>2.683,08</b>	<b>100</b>	<b>2.387,30</b>	<b>100</b>	<b>-11,02</b>	<b>-1,08</b>

El subsidio por maternidad absorbe la mayor parte del gasto, el 81,47 por 100 pero no todo él está destinado a financiar el descanso de la madre ya que ésta puede ceder al padre. Concretamente podrán cederse hasta un máximo de 10 semanas ya que hay que respetar siempre las 6 semanas posteriores al parto que no pueden ser objeto de cesión. No obstante son pocos los padres que hacen uso de estas semanas y según los datos disponibles en el período enero-junio 2010 del total de bajas por maternidad 165.470, sólo 2.873, es decir 1,74 por 100 habían sido cedidas al padre. Hay factores diferentes que explican esta escasa utilización del subsidio por maternidad por el padre, pero dejando fuera aspectos meramente sanitarios, es decir, vinculados a la recuperación física de la madre, que exigirían un mayor período de “descanso”, también hay variables económicas que pueden explicar este comportamiento. Así en

<sup>4</sup> Además de estas prestaciones económicas en dinero hay otras que consisten en imputar cotizaciones a efectos de futuras pensiones. De forma que si la mujer no estuviera afiliada en alta en el período posterior al parto, se consideran cotizados 112 días por cada parto, con 14 días adicionales por cada hijo a partir del segundo. También se considera cotizados los dos primeros años del período de excedencia por cuidado de hijo.

España todavía los salarios de las mujeres son, en términos de media, equivalentes al 71 por 100 del de los hombres, esto unido a que la prestación es equivalente al 100 por 100 de la base reguladora, es seguro que en caso de ser el hombre el que toma la baja por maternidad, la pérdida de ingresos que se produce en la familia sea mayor, que si fuera la madre. El tipo de actividad profesional, es también una variable a tener en cuenta para explicar esta situación.

Es importante también comprobar la caída que se ha producido en este tipo de prestaciones, motivada fundamentalmente por el descenso de la natalidad y por el fuerte aumento del desempleo que, dejando fuera a Ceuta y Melilla, se mueve entre la disminución del 11,24 por 100 en Aragón y el ligero aumento del 0,80 por 100 en Asturias (cuadro 7).

CUADRO 7 NÚMERO DE PROCESOS DE MATERNIDAD 2009							
Comunidades Autónomas	Percibidos por la madre		Percibidos por el padre		Total		Variación 2009-2008
	Número	%	Número	%	Número	%	
Andalucía	60.430	18,05	705	12,31	61.135	17,95	-6,24
Aragón	9.242	2,76	162	2,83	9.404	2,76	-11,24
Asturias	5.704	1,70	110	1,92	5.814	1,71	0,80
Islas Baleares	8.270	2,47	133	2,32	8.403	2,47	-5,57
Canarias	12.032	3,59	159	2,78	12.191	3,58	-9,16
Cantabria	3.938	1,18	82	1,43	4.020	1,18	-4,38
Castilla y León	14.061	4,20	315	5,50	14.376	4,22	-0,72
Castilla la Mancha	12.641	3,78	166	2,90	12.807	3,76	-2,74
Cataluña	60.312	18,02	1.011	17,66	61.323	18,01	-4,74
Com. Valenciana	34.007	10,16	463	8,09	34.470	10,12	-7,85
Extremadura	6.543	1,95	65	1,14	6.608	1,94	-3,87
Galicia	16.381	4,89	335	5,85	16.716	4,91	-2,32
Madrid	54.971	16,42	1.011	17,66	55.982	16,44	-5,15
Murcia	11.238	3,36	83	1,45	11.321	3,32	-3,45
Navarra	5.381	1,61	225	3,93	5.606	1,65	-2,84
País Vasco	16.622	4,96	643	11,23	17.265	5,07	-4,39
La Rioja	2.253	0,67	50	0,87	2.303	0,68	-1,41
Ceuta	341	0,10	2	0,03	343	0,10	-3,11
Melilla	419	0,13	6	0,10	425	0,12	8,97
<b>TOTAL</b>	<b>334.786</b>	<b>100</b>	<b>5.726</b>	<b>100</b>	<b>340.512</b>	<b>100</b>	<b>-5,19</b>

<b>CUADRO 8 NÚMERO DE PROCESOS DE PATERNIDAD</b>			
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Variación 2008-2009</b>
Andalucía	45.290	43.321	-4,35
Aragón	9.191	8.297	-9,73
Asturias	4.566	4.642	1,66
Islas Baleares	6.411	6.033	-5,90
Canarias	10.261	9.322	-9,15
Cantabria	3.552	3.509	-1,21
Castilla y León	12.522	12.522	0,00
Castilla la Mancha	11.944	11.704	-2,01
Cataluña	52.778	52.661	-0,22
Com. Valenciana	29.478	26.943	-8,60
Extremadura	5.136	5.214	1,52
Galicia	12.099	12.788	5,69
Madrid	44.553	8.660	-80,56
Murcia	8.809	44.247	402,29
Navarra	4.912	5.023	2,26
País Vasco	15.549	15.405	-0,93
La Rioja	2.157	2.150	-0,32
Ceuta	290	295	1,72
Melilla	258	288	11,63
<b>TOTAL</b>	<b>279.756</b>	<b>273.024</b>	<b>-2,41</b>

En cuanto a la prestación por paternidad, creada en 2007, actualmente tiene una duración de 13 días ininterrumpidos, ampliables en casos de parto múltiple. El derecho a este subsidio es independiente de la posibilidad de compartir con la madre parte de los períodos de descanso por maternidad. Desde que comenzó esta prestación hasta hoy se ha pasado de 173.161 en el año 2007 a 273.024 beneficiarios en 2009 (cuadro 8), es decir, un crecimiento importante, aunque la estimaciones de gasto para el 2011, hacen pensar en un descenso en el número de beneficiarios, por las mismas razones ya explicadas en el caso de la maternidad. Se puede comprobar en el cuadro 8 que se ha estimado una caída del crédito asignado a esta finalidad de casi 13 millones de euros (-2,41 por 100). Esta prestación por paternidad, según figura en la Ley Orgánica de Igualdad efectiva entre hombres y mujeres se iría ampliando durante los próximos años, pero las restricciones presupuestarias han hecho imposible su cumplimiento, manteniéndose para 2011, los 13 días inicialmente aprobados.

Quizá sería conveniente revisar este conjunto de prestaciones ya que resultarían necesario, si de verdad hay voluntad política de proteger a los más de 7 millones mujeres que son madres en España, ampliar la prestación por maternidad remunerada, ya que tal como está configurada en este momento, con una período tan corto, prevalece el objetivo de igualdad de trato y no de atención y cuidado a la madre y al hijo. Esta prestación por maternidad debería revisar y delimitar correctamente el derecho que se desea proteger. Por un lado parece necesario dar cobertura a las consecuencias de carácter físico que tienen lugar en la mujer como consecuencia del nacimiento de un hijo. Esto exige un tiempo de descanso determinado cuyo objetivo sea permitir a la madre recuperarse del parto, y adaptarse psicológicamente a la nueva situación que se produce tras la maternidad. En este caso estaríamos ante un período de tiempo que sería un derecho exclusivo de la madre, con imposibilidad de ser cedida al padre, y que podría mantener la denominación de *subsidio por maternidad*. Y un segundo período, incluso un segundo tipo de prestación, cuyo objetivo sería la protección y cuidado del recién nacido, lo que exigiría que éste pudiera ser cuidado y atendido bien por la madre o el padre, decisión que no debería nunca ser tomada por el Estado sino por la familia, y que podría denominarse subsidio parental, que alcanzaría un período de al menos un año, como ocurre en otros países de nuestro entorno económico.

Las otras prestaciones, por riesgo durante el embarazo y la lactancia natural, son de menor impacto presupuestario, ya que cubren situaciones excepcionales. La Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres convirtió el riesgo durante el embarazo en una contingencia profesional.

En España hay más de 7 millones de mujeres que son madres. Es obvio que se ha avanzado mucho en actuaciones cuyo objetivo ha sido lograr la conciliación y la protección de las madres que ya tienen un empleo remunerado y participan en el mercado laboral. Pero éste, siendo un camino que hay que seguir recorriendo, no es el único a seguir. Cada vez son más las mujeres que se ven abocadas a renunciar a tener los hijos que desean –según muestran las encuestas y las propias estadísticas de natalidad, tasas de fertilidad, aumento en el número de abortos, etc- o que sufren unas tasas de riesgo de pobreza mucho más elevadas que las de los hombres, no sólo por ser mujeres sino por haber ejercido el derecho a tener hijos. En definitiva, parece necesario dar un paso más en la defensa del derecho a la maternidad de todas las mujeres, tanto de las que tienen un trabajo remunerado como de las que no lo tienen y de arbitrar las medidas necesarias para que este derecho pueda ser ejercido en plena libertad.

En relación a las prestaciones por hijo a cargo no experimentaron en el presupuesto de 2010 ningún cambio en su cuantía respecto a 2009. Pero para 2011, se estima un descenso de casi un 9 por 100, consecuencia de los recortes en las prestaciones de carácter familiar introducidos en el proyecto de ley de PGE para 2011 y de la no actualización, un año más, de las cuantías de estas prestaciones.

<b>CUADRO 9</b>				
<b>GASTO EN PRESTACIONES DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA</b>				
<b>MILLONES DE EUROS</b>				
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Variación 2010/2011</b>
Pago periódico por hijo o menor acogido a cargo	955,38	955,38	942,98	-1,30
Pago único nacimiento o adopción hijo fam numerosa o monoparental y madres discapacitadas	10,00	10,00	22,87	128,70
Pago único por parto o adopción múltiple	22,00	22,00	23,83	8,32
Pago único por nacimiento o adopción hijo	111,42	111,42	11,00	-90,13
<b>TOTAL PRESTACIONES FAMILIARES POR HIJOS</b>	<b>1.098,80</b>	<b>1.098,80</b>	<b>1.000,68</b>	<b>-8,93</b>

La Ley 35/2007, de 15 de noviembre, introdujo algunos cambios en estas prestaciones que incorporaron algunas pequeñas mejoras que tan sólo han durado algunos meses, ya que el Proyecto de PGE para 2011 las elimina. Estas mejoras y las reformas ahora introducidas se concretan en primer lugar en la creación de una nueva prestación por nacimiento o adopción de hijo que consistía 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. A partir de 1 de enero de 2011 esta ayuda queda sin efecto, según se recoge en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. No obstante en los PGE de 2011 figura un crédito de 11 millones de euros para los nacimientos o adopciones que se hayan producido en 2010 y la inscripción en el Registro Civil se efectúe antes de 31 de enero de 2011. Y en segundo lugar también se incrementó 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, realizó 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 tradujeron 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. De nuevo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 se aumentaron las cuantías de las prestaciones en el caso de hijos discapacitados y quedaron sin ningún cambio las existentes para el resto de situaciones que apenas superan los 25 euros al mes. Para 2011 no sólo no cambia la tendencia, al continuar sin actualizar la mayor parte de las cuantías por hijos a cargo (cuadro 10) sino que ésta pasa a ser la misma con independencia de la edad del menor, desapareciendo así la cuantía de 500 €/año cuando éstos son menores de 3 años, y pasando a percibir en todos los casos 291 €/año.

<b>CUADRO 10 CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LAS PRESTACIONES POR NACIMIENTO DE HIJOS (DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DEL ARTICULADO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2011)</b>			
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Hijo menor de 5 años no discapacitado	500 €/año	500 €/año	291 €/año
Hijo con 5 años y menor de 18 años no discapacitado	291,00 €/año	291 €/año	291 €/año
Cuantía prestación hijo a cargo con discapacidad en función del grado de discapacidad:			
- Igual o superior al 33%	1.000 €/año	1.000 €/año	1.000 €/año
- Igual o superior al 65%	4.020,12 €/año	4.076,40 €/año	4.117,20 €/año
- Igual o superior al 75%	5.911,92 €/año	6.115,20 €/año	6.176,40 €/año
Límite de rentas para generar el derecho a prestaciones por hijo a cargo:			
- Familias no numerosas	11.220 €/año	11.264,01 €/año	11.264,01 €/año
- Familias numerosas, monoparentales y madres discapacitadas	16.886,82 €/año más 2.735,20 € por cada hijo a partir del cuarto	16.953,05 €/año más 2.745,93 por cada hijo a partir del cuarto	16.953,05 €/año más 2.745,93 por cada hijo a partir del cuarto

Es evidente que 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, se ofrecen a las familias sin considerar ningún límite de rentas y sus cuantías son mucho más 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. Quizá haya que comenzar actualizando año tras años sus cuantías, ya que están congeladas desde la última reforma y trabajar en su ampliación para caminar en el futuro hacia una posible universalización de las mismas.

Por último, y dentro de la misma política presupuestaria *Otras prestaciones económicas*, se encuentra 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 parto múltiple.

CUADRO 11 GASTO TOTAL PRESUPUESTADO PARA PROGRAMA 222M PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL MUTUALISMO ADMINISTRATIVO (MILES DE EUROS)						
EXPLICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO	2009	2010	2011	Variación 2010-11 %	Variación 2009-2011 %	
Gastos de personal	130.300,58	129.428,44	124.527,84	-3,79	-4,43	
Gastos corrientes en bienes y servicios	21.496,01	21.496,01	20.476,45	-4,74	-4,74	
Gastos financieros	183,91	183,91	162,24	-11,78	-11,78	
Transferencias corrientes:	409.315,77	416.892,43	400.851,88	-3,85	-2,07	
Inversiones reales	10.638,91	10.812,55	9.650,00	-10,75	-9,30	
Activos financieros	390,52	390,52	389,32	-0,31	-0,31	
Pasivos financieros	181,50	181,50	2,00	-98,90	-98,90	
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>572.507,20</b>	<b>579.385,36</b>	<b>556.059,73</b>	<b>-4,03</b>	<b>-2,87</b>	

Los créditos totales asignados a este Programa ascienden en 2011 a 556,06 millones de euros, distribuidos como se recoge en el cuadro 11, que muestra un descenso del 4,03 por 100, invirtiéndose la tendencia de crecimiento del año anterior.

#### 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) deja de percibir como consecuencia del fallecimiento del marido/mujer y desde 2007, bajo determinados supuestos la pareja de hecho, o padre/madre.

Para atender al pago de todas las pensiones en 2011 se ha asignado un crédito presupuestario total de 112.215,76 millones de euros, es decir casi el 31 por 100 del total de gasto consolidado (cuadro 1). Este crédito se reparte entre 7 programas presupuestarios, de los cuales solamente 4 recogen, no en su totalidad, pero si en parte, actuaciones y partidas de gasto dirigidas a la familia (cuadro 12).

CUADRO 12. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS CONTENIDOS EN LA POLÍTICA DE PENSIONES QUE CONTIENEN ACTUACIONES EXPLÍCITAS DE FAMILIA (MILLONES DE EUROS)					
Programa presupuestario	2009	2010	2011	Variación 2010-2011 %	Variación 2009-2011 %
211M. Pensiones contributivas de S.Social	93.493,49	95.483,94	99.238,69	3,93	6,15
211N. Pensiones de clases pasivas	9.592,57	9.804,20	10.061,61	2,63	4,89
211O. Otras pensiones y prestac. clases pasivas	80,80	102,23	85,42	-16,44	5,72
212N. Pensiones de Guerra	409,04	371,79	342,30	-7,93	-16,32
<b>TOTAL</b>	<b>103.575,90</b>	<b>105.762,16</b>	<b>109.728,02</b>	<b>3,75</b>	<b>5,94</b>

Ahora bien, como acaba de señalarse, no todo este volumen de crédito va dirigido a ellas, sino que se reparte entre derechos que pueden denominarse 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 va dirigido a las familias y cuáles son los objetivos que se persiguen con su desarrollo.

<b>CUADRO 13</b> <b>GASTO ASIGNADO EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS 2011</b> <b>A PENSIONES</b> <b>(CAPÍTULO IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES A FAMILIAS)</b> <b>MILLONES DE EUROS</b>					
Tipo de pensión	2009	2010	2011	Variación 2010-11	Variación 2009-11
Viudedad	17.546,45	18.478,83	18.924,05	2,41	7,85
Orfandad	1.261,91	1.309,24	1.381,28	5,50	9,46
Favor familiares	236,77	244,50	251,88	3,02	6,38
Total pensiones familiares	19.045,13	20.032,57	20.556,2	2,61	7,93
Jubilación (*)	61.246,07	63.971,91	67.979,61	6,26	10,99
Incapacidad permanente	11.719,24	12.236,41	12.547,87	2,55	7,07
<b>TOTAL PENSIONES</b>	<b>92.010,44</b>	<b>97.315,47</b>	<b>101.084,99</b>	<b>3,87</b>	<b>9,86</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.

El volumen de gasto previsto en el Proyecto de 2011 a pensiones contributivas de carácter familiar asignado exclusivamente al capítulo IV, es decir a transferencias corrientes a familias, se ha fijado en 20.556,2 millones de euros, lo que supone un 2,61 por 100 más que lo presupuestado en 2010 (cuadro 13). El gasto total de estas prestaciones familiares representa tan sólo el 20,33 por 100 del gasto total en pensiones, ya que las de jubilación absorben la mayor parte del gasto (67,24 por 100), tanto por su mayor número de beneficiarios como por su más elevada cuantía.

En cuanto a la estructura del gasto en pensiones de carácter familiar diferenciada por regímenes del sistema de Seguridad Social (cuadro 14), 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), se producen importantes diferencias en los niveles de protección, medidos en términos de pensiones medias, que deberían ser objeto de revisión por legislador, para no incurrir en faltas de equidad.

CUADRO 14 PROGRAMA PRESUPUESTARIO 1101. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES FAMILIARES POR RÉGIMENES (capítulo IV) PRESUPUESTOS 2011 (MILLONES DE EUROS)		
	Euros	%
Viudedad	18.528,46	100
- RE. General	13.143,00	70,93
- RE. Autónomos	2.988,14	16,13
- RE. Agrario	1.330,68	7,18
- RE. Minería y Carbón	251,47	1,36
- RE. Empleados Hogar	43,12	0,23
- Accidentes de Trabajo y enf.prof.	772,04	4,17
Orfandad	1.352,68	100
- R. General	894,72	66,14
- RE. Autónomos	234,17	17,31
- RE. Agrario	120,00	8,87
- RE. Minería y Carbón	15,53	1,15
- RE. Empleados Hogar	10,86	0,80
- Accidentes de Trabajo y enf.prof.	77,40	5,72
Favor familiares.	245,31	100
- R. General	154,95	63,16
- RE. Autónomos	49,20	20,06
- RE. Agrario	17,50	7,13
- RE. Minería y Carbón	5,36	2,18
- RE. Empleados Hogar	3,51	1,43
- Accidentes de Trabajo y enf.prof.	14,78	6,03

Los factores que explican los cambios en estos créditos presupuestarios son:

1. Los derechos ya adquiridos y en ejecución de los beneficiarios que se concretan en el gasto inicial que corresponde a pensiones que están siendo percibidas al inicio de ejercicio presupuestario. Así se estima que para 2011 el valor del gasto consolidado es de 95.752,23 millones de euros, es decir en torno al 96 por 100.
2. El segundo concepto es el que viene por el lado de la revalorización, que supone un coste de 1.094,32 millones de euros, como consecuencia del aumento de todas las pensiones mínimas, las no contributivas y las del SOVI no concurrente un 1 por 100, y la consideración de la posible desviación del IPC de noviembre 2009-noviembre 2010. En cualquier caso, con excepción de las pensiones mínimas, en el año 2011 no se producirá, en contra de lo recogido en el Pacto de Toledo, la revalorización de las pensiones.
3. El número de pensiones existentes y su variación, que dependen de la distribución por edades de los pensionistas existentes, que afecta a la probabilidad de que fallezcan. Así, según se desprende del cuadro 16 el número de pensiones de carácter familiar existentes en 2010 será al final del

año, según estimación, de 2.597.872 y se espera un incremento del 0,42 por 100.

<b>CUADRO 15</b>			
<b>NÚMERO DE PENSIONES EN VIGOR POR CLASES 2009-2011</b>			
<b>Tipo de pensión</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Variación 2009-10</b>
Viudedad	2.282.687	2.290.743	0,35
Orfandad	266.436	269.408	1,12
Favor familiares	37.810	37.721	-0,24
<b>Total pensiones familiares</b>	<b>2.586.933</b>	<b>2.597.872</b>	<b>0,42</b>
Incapacidad permanente	930.831	935.803	0,53
Jubilación	5.097.112	5.144.279	0,93
<b>Total pensiones</b>	<b>8.614.876</b>	<b>8.677.95</b>	<b>0,73</b>

4. El efecto sustitución, que recoge sobre todo el aumento de la pensión media del sistema, como consecuencia de la diferencia existente entre la cuantía de las nuevas pensiones y la de las bajas. Este efecto sustitución, que se desprende de los datos del cuadro 16, muestra la importante diferencia que existe en la cuantía media de la pensión de viudedad y favor familiares, pero no en las de orfandad, de cuantía especialmente reducida.

<b>CUADRO 16</b>			
<b>EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN MEDIA MENSUAL ALTAS Y BAJAS POR CLASES EUROS/MES DATOS A 31 DE DICIEMBRE 2010</b>			
<b>Tipo de pensión</b>	<b>Pensión media de las bajas €/mes</b>	<b>Pensión media de las altas €/mes</b>	<b>Diferencia</b>
Viudedad	503,77	606,90	103,13
Orfandad	310,00	300,10	-9,90
Favor familiares	322,83	362,10	39,27

Las últimas reformas legales, al aumentar el colectivo de potenciales beneficiarios y reformar otros aspectos de las pensiones de carácter familiar, incorporan al sistema a nuevos colectivos. Así, 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 llevó a cabo una reforma global del sistema, han comenzado a producir efectos sobre las familias. Las principales modificaciones que se han introducido por la citada Ley en el área de las pensiones de carácter familiar, y que

aún no han agotado sus efectos en los PGE ya que se aprobaron en 2007, 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 5 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, más allá de la voluntad de las partes, que impidan a dos personas contraer matrimonio. Esto, unido a la también 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, si 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 2011, 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. Esto es especialmente preocupante en una situación de crisis como la actual.**

Así puede comprobarse (cuadro 17) que en términos de media las pensiones de carácter familiar son todas ellas de escasa cuantía, no llegando ninguna de ellas ni siquiera al Salario Mínimo Interprofesional. Esto pone de manifiesto la escasa protección que se deriva de estas pensiones, sobre todo si se compara con las de jubilación o incapacidad cuyas cuantías en términos de media, se sitúan en torno al 135 por 100 del SMI.

CUADRO 17 PENSIÓN MEDIA POR CLASES Y SEXO (EUROS/MES) DATOS A 31 DE DICIEMBRE 2010			
Tipo de pensión	Varones	Mujeres	Total
Viudedad	440,70	582,28	572,53
Orfandad	347,82	354,16	350,83
Favor familiares	427,48	469,13	460,38
Incapacidad permanente	923,18	715,59	851,33
Jubilación	1.037,15	615,65	886,40

También en el Proyecto de Ley de PGE para 2011 se fijan nuevos límites a las cuantías máximas y mínimas que se recogen en el cuadro 18 y que suponen un ligero aumento en todos los casos.

CUADRO 18 PENSIONES DE CARÁCTER FAMILIAR MÍNIMAS Y MÁXIMAS EUROS/MES			
Pensión mínima	2009	2010	2011
<b>Viudedad:</b>			
- Con cargas familiares	649,13	679,70	686,50
- Edad >= 65 años con discapacidad >= 65%	559,41	587,80	593,70
- Edad >= 60 años y <= 64 años	522,28	549,80	555,30
- Edad < 60 años	419,82	449,90	449,40
<b>Orfandad:</b>			
- Un beneficiario	175,13	179,40	181,20
- Absoluta	594,95	(*)	(**)
- Beneficiario < 18 años minusvalía > 65%	344,87	353,20	356,80
<b>Favor familiares:</b>			
- Un beneficiario	175,13	179,40	181,20
- Pensionista un beneficiario >=65 años	423,69	433,90	438,30
- Pensionista un beneficiario < 65 años	398,93	408,60	412,70
<b>Pensión máxima</b>	2.432,21	2.466,20	

(\*) En orfandad absoluta, y para 2010 el mínimo se incrementó en 6.228,50 euros al año (es decir, 519,05 euros/mes) distribuidas en su caso entre los beneficiarios.

(\*\*) Para 2011 se incrementará en 6.291,60 euros al año distribuidas en su caso entre los beneficiarios.

La documentación que acompaña a los PGE para 2011 también recoge información sobre la distribución de los beneficiarios de estas pensiones familiares atendiendo a su cuantía por tramos de renta (cuadro 19). Así puede comprobarse que el 71,18 por 100 de las pensiones de viudedad se encuentran por debajo de los 600 euros/mes, y el 28,14 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 60 por 100 de las pensiones son inferiores a 300 euros/mes mientras que en las pensiones a favor de familiares, casi el 75 por 100 no supera los 450 euros al mes. Cifras muy similares a las del año precedente.

CUADRO 19 NÚMERO DE PENSIONES EN VIGOR POR TRAMOS DE CUANTÍA (DATOS A AGOSTO 2010)						
	VIUEDAD	%	ORFANDAD	%	FAVOR FAMILIARES	%
Hasta 150 €	43.777	1,91	14.462	5,36	3.535	9,37
De 150,01 a 250,00	125.509	5,47	126.664	46,93	4.399	11,66
De 250,01 a 300,00	231.161	10,08	17.227	6,38	744	1,97
De 300,01 a 350,00	120.581	5,26	13.118	4,86	966	2,56
De 350,01 a 400,00	124.358	5,42	9.600	3,56	1.260	3,34
De 400,01 a 450,00	101.035	4,41	11.077	4,10	17.047	45,20
De 450,01 a 500,00	65.114	2,84	5.971	2,21	1.170	3,10
De 500,01 a 600,00	820.501	35,79	18.706	6,93	1.777	4,71
De 600,01 a 700,00	190.855	8,32	39.445	14,61	1.607	4,26
De 700,01 a 800,00	138.066	6,02	3.083	1,14	1.179	3,13
De 800,01 a 900,00	109.139	4,76	2.499	0,93	1.066	2,83
De 900,01 a 1000,00	58.928	2,57	2.373	0,88	719	1,91
De 1000,01 a 1100,00	42.879	1,87	1.445	0,54	652	1,73
De 1100,01 a 1200,00	29.830	1,30	1.574	0,58	523	1,39
De 1200,01 a 1300,00	24.460	1,07	723	0,27	310	0,82
De 1301,00 a 1400,00	37.990	1,66	480	0,18	196	0,52
De 1400,01 a 1500,00	23.520	1,03	343	0,13	169	0,45
De 1500,10 a 1600,00	3.150	0,14	239	0,09	93	0,25
De 1600,01 a 1700,00	418	0,02	189	0,07	62	0,16
De 1700,01 a 1800,00	325	0,01	141	0,05	67	0,18
De 1800,1 a 1900,00	240	0,01	202	0,07	81	0,21
De 1900,01 a 2000,00	216	0,01	195	0,07	50	0,13
De 2000,01 a 2441,76	507	0,02	141	0,05	36	0,10
Más de 2441,76	59	0,00	7	0,00	5	0,01
<b>TOTAL</b>	<b>2.292.585</b>	<b>100</b>	<b>269.904</b>	<b>100</b>	<b>37.713</b>	<b>100</b>

Un tercer indicador que muestra los reducidos niveles de protección alcanzados por estas prestaciones de carácter familiar, es el número tan elevado 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 20, algo más del 34 por 100 de las pensiones de viudedad perciben dichos complementos, el 48,24 por 100 en el caso de las de orfandad y más del 50 por 100 en las de favor de familiares. Además y lo que es más preocupante, el porcentaje de pensiones que reciben este complemento ha vuelto a aumentar como ya lo hizo en el 2010 respecto al 2009.

Si se quieren prevenir situaciones de pobreza, sobre todo en este colectivo y especialmente en el caso de mujeres que han dedicado su tiempo al cuidado de su familia, habría que llevar a cabo una importante reforma del sistema de pensiones de carácter familiar. Ya no vale el modelo actual, y además todos los indicadores nos muestran que es una fuente de desigualdades importantes y que su estructura actual produce situaciones no equitativas.

Así si este análisis se realiza por Regímenes del sistema de la Seguridad Social, se observan de nuevo importantes diferencias. 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 20 PORCENTAJE DE PENSIONES EN VIGOR QUE PERCIBEN COMPLEMENTO A MÍNIMO POR RÉGIMENES DATOS A 1 DE AGOSTO DE 2010									
Regímenes	Viudedad			Orfandad			Favor familiares		
	2008	2009	2011	2008	2009	2011	2008	2009	2011
R. General	26,90	27,71	28,30	36,06	36,80	37,13	33,83	34,05	34,34
Autónomos(sin agrario)	38,08	40,53	40,91	67,43	72,18	71,99	73,36	82,94	84,06
Agrario cta.	63,17	62,83	63,19	87,83	87,49	87,24	83,71	84,99	85,85
Mar	39,18	39,70	40,56	52,20	53,09	53,07	45,98	47,78	47,73
Minería del Carbón	19,98	19,63	19,84	24,78	24,93	24,64	21,71	22,05	21,53
Empleados Hogar	8,90	9,10	9,37	72,41	72,40	72,58	75,45	77,41	79,40
Accidentes Trabajo	29,16	29,40	29,58	18,76	20,22	20,60	11,68	11,70	12,14
Enferm. Profesionales	32,13	31,50	30,62	43,56	42,96	41,57	10,92	13,18	12,33
<b>Total</b>	<b>33,28</b>	<b>33,38</b>	<b>34,20</b>	<b>47,59</b>	<b>48,10</b>	<b>48,24</b>	<b>48,55</b>	<b>49,95</b>	<b>50,34</b>

Además, es necesario revisar estas prestaciones no sólo porque sean un instrumento imprescindible para el desarrollo de una buena política de familia, sino también porque ponen de manifiesto las situaciones de desigualdad que existen entre hombres y mujeres. Los complementos para mínimos son percibidos en más del 90 por 100 de los casos por mujeres (cuadro 21), lo que es señal de que éstas están en situación de carencia de recursos y que sólo disponen de una reducida pensión de viudedad para sobrevivir. En numerosos casos estas mujeres optaron por no trabajar fuera de casa o se vieron forzadas a tomar esta decisión para cuidar a sus hijos, no cotizando y por tanto, no generando derechos propios para el futuro, y lo que la sociedad les devuelve es una prestación mínima de escasísima cuantía. ¿Es esto propio de un estado de bienestar solidario en el que la igualdad de trato es un objetivo preferente?

CUADRO 21 NÚMERO DE PENSIONISTAS QUE PERCIBEN COMPLEMENTO PARA MÍNIMOS EN FUNCIÓN DEL SEXO DATOS A AGOSTO 2010						
Tipo de pensión familiar	Hombres		Mujeres		Total	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
Viudedad						
– Titular con cargas	725	5,11	13.452	94,98	14.177	100
– Igual o mayor 65 años o disc. > 65%	9.093	1,43	628.976	98,57	638.069	100
– Entre 60 y 65 años	1.777	4,68	36.206	95,32	37.983	100
– Menor de 60 años	2.350	7,93	27.302	92,07	29.652	100
Orfandad	63.396	50,76	61.498	49,24	124.894	100
Favor familiares	4.022	22,20	14.092	77,80	18.114	100
<b>Total pensiones (incluye incapacidad y jubilación)</b>	<b>915.192</b>	<b>38,03</b>	<b>1.491.229</b>	<b>61,97</b>	<b>2.406.421</b>	<b>100</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, como acabamos de ver. Especialmente en el caso de los complementos para mínimos de las pensiones de viudedad, que son

percibidas en la mayoría de los casos por mujeres que no tienen otros ingresos porque no han cotizado previamente, ya que sólo han desarrollado un trabajo no remunerado, como cuidadora en el seno de la familia.

Dentro de la política de pensiones también se debe 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 2011 destinada al pago de las pensiones asciende a 9.906,43 millones de euros, de este gasto sólo 2.131,42 millones de euros, es decir el 21,51 por 100, se destina a pensiones de carácter familiar ya sea en el ámbito civil o militar. Con estos créditos presupuestarios se espera atender a 542.134 beneficiarios.

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. De hecho, las fichas presupuestarias que acompañan al Programa explican el aumento del gasto presupuestado por la actualización monetaria (59 por 100 del crecimiento) y por la variación neta del colectivo y el efecto sustitución (el otro 50 por 100).

También el *Programa 211O 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.

El *Programa 212N Pensiones de Guerra*, al que se asignan en los PGE 2010 una cuantía de gasto de 371.787,00 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 absorben poco menos del 24 por 100 del total del gasto y 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. De hecho, este programa presupuestario que ve reducida su cuantía en 37.255,00 miles de euros, concentra el descenso en el capítulo IV, es decir transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro.

## 5. LA FAMILIA EN LA POLÍTICA DE SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN 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 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 2011 los créditos destinados a esta política ascienden a 2.515,58 millones de euros, lo que supone un nuevo recorte de los gastos asignados a políticas sociales, de más de un 8 por ciento respecto al año 2010.

El total de créditos asignados a esta política se reparten 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 en 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*.

El órgano responsable de la ejecución del programa es la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, dentro del Ministerio de Sanidad y Política Social.

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

- a. **Colaborar con las administraciones autonómicas, locales** y en su caso, empresas, para facilitar la conciliación entre la vida familiar y laboral, 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.

- i. 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).
- j. **Seguimiento y promoción de la actualización de la normativa sobre protección a la infancia** en colaboración con el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas.
- k. Puesta en marcha 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.
- l. Puesta en marcha del “**III Plan de acción contra la explotación sexual de la infancia y adolescencia**”. Estas actuaciones se enmarcarán dentro del trabajo del grupo relativo al maltrato infantil del Observatorio de la Infancia.
- m. **II.. 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.
- n. 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 de instrumentos y protocolos de intervención.

Para lograr estos objetivos se establecen unos indicadores de seguimiento de las actividades que se recogen en el cuadro 22 y que apenas muestra cambios con respecto a los objetivos e indicadores de años anteriores.

CUADRO 22 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	2009		2010		2011
	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	2
A la FEMP para medidas de apoyo a la parentalidad positiva					
Convenios de colaboración	1	1	1	1	1
Para el certificado de empresas familiarmente responsable					
Empresas certificadas	80	80	80	80	100
Desarrollo de programas de protección a la infancia					
Proyectos para la protección contra el maltrato	--	33	33	33	30
Proyectos de capacitación de profesionales y medidas de medio abierto	--	36	57	36	30

Para el logro de todos estos objetivos de atención a la infancia y a las familias, se destinan 9.023,37 miles de € (10.851,26 miles de euros en los presupuestos de 2010), con un nuevo descenso del 16,84 por 100 respecto a lo inicialmente presupuestado en 2010, que ya se redujo en un 23,26 por 100 respecto a 2009.

La explicación de esta descenso 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, concretamente en dos actuaciones de las mismas: en primer lugar, a los Programas de ejecución de medidas para menores infractores al que se destinan 1.001,86 miles € menos y a los Programas para menores en situación de dificultad social y maltrato que reciben 109,89 miles € menos. Resulta difícil explicar esta caída importante 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 los menores en situaciones especiales y conflictivas.

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 2011 en 30.460,02 millones de euros, es decir 9,34 puntos porcentuales menos que en 2010, que hay que añadir a la disminución del 10,88 por 100 que ya se produjo respecto al año 2009. Este programa absorbe el 1,2% del presupuesto de los Servicios Sociales y promoción social.

En la documentación presupuestaria se explican las razones de esta disminución que se deben en parte a una importante reducción de las transferencias corrientes en 1.514,86 miles € de los gastos corrientes (cuadro 24). La partida más relevante a nuestro modo de entender que más pierde son los Programas para la aplicación de igualdad de oportunidades, por el contrario el año pasado destacábamos la pérdida en los programas destinados al programa de empleo y autoempleo de mujeres que este año en cambio experimentan un incremento de 200 miles € en las transferencias a familias e instituciones, sufriendo un descenso en las destinadas a las Comunidades Autónomas en 100 miles €. También se reducen las transferencias a las Comunidades Autónomas para programas con destino a las mujeres. Parece que este año es más prioritario, o al menos no se recortan las transferencias para las víctimas por discriminación.

<b>CUADRO 23 EXPLICACIÓN DE LAS DIFERENCIAS EN EL PRESUPUESTO 2011 RESPECTO A 2010 DEL PROGRAMA 232B IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES (MILES DE EUROS)</b>	
Cap. 1. Gastos de personal	-426,32
Cap. 2. Gastos corrientes en bienes y servicios	-1006,46
Cap. 4. Transferencias corrientes	-1514,86
- A Comunidades Autónomas	-289,19
* Formación y fomento empleo femenino	-100
* Programas dirigidos a mujeres	-189,19
- A empresas privadas	-10,91
* Ayudas edición	-10,91
- A familias e instituciones sin fines lucro	-754,56
* Ayudas a ONG´s para la participar en el CSW	-50,00
* Convenios con la FEMP	-390,80
* Programa de asesoramiento y orientación víctimas de discriminación	300,00
* Programa de empleo y autoempleo de mujeres	220
* Programa de formación de mujeres	-125
* Convenio con la agencia EFE	-100,00
* Programas para la aplicación de igualdad de oportunidades	-286,99
* Ayudas a actividades y seminarios sobre temas de mujer	-500,00
* Estudios universitarios de postgrado	266,54
* Becas de formación	-130,67
* Ayuda para promoción y creación de la producción artística	42,16
- Al exterior	-460,00
Cap. 6. Inversiones reales.	-88,87
Cap. 7. Transferencias de capital.	-97,77
- Cofinanciación con CCAA para centros de promoción de la mujer	- 200,00
- Ayudas a proyectos de investigación sobre temas de mujer I+I+i	103,23

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 2011, 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 trataba 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*
- e. *actuaciones desarrolladas sobre violencia de género.*
- f. *Investigación y gestión sobre la violencia de género.*
- g. *Actuaciones contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual y*
- h. *laboral.*

Para el cumplimiento de estos objetivos figuran asignados en el Proyecto de Ley de PGE para 2011, 30.363,12 miles € a este Programa. El año pasado se dotó de un crédito presupuestario de 31.577,44 miles de euros. Esto representa un recorte del 3,85 por 100 respecto al año pasado cuya explicación de los cambios producidos se recoge en el cuadro 24. Los principales recortes se sitúan este año de nuevo en los programas de atención especializada a menores expuestos a violencia de género que se reducen en 1.500 miles €, a través de transferencias a la Comunidades Autónomas.

<b>CUADRO 24</b>	
<b>EXPLICACIÓN DE LAS DIFERENCIAS EN EL PRESUPUESTO 2011 RESPECTO A 2010 DEL PROGRAMA 232C ACTUACIONES PARA LA PREVENCIÓN INTEGRAL DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO (MILES DE EUROS)</b>	
Cap. 1 Gastos de personal	-570,98
Cap. 2. Gastos corrientes en bienes y servicios	920,40
Cap. 4. Transferencias corrientes	-1.454,36
- A Comunidades Autónomas	-1.204,36
*Fondo de asistencia social	765,94
*Programa de reeducación de maltratadores	-500,00
*Programa de atención especializada a menores expuestos a violencia de género	-1.500,00
- A familias e instituciones sin fines de lucro	-250
*Convenios con la Federación Española Mun. Prov.	-50,00
*Convenios CIS	-200,00
Cap.6. Inversiones reales	1.203,66
Cap.7. Transferencias de capital	-1.847,00

El mismo día que el Proyecto de Ley de PGE pasaba el examen de la discusión en el Congreso de los Diputados, para continuar así su tramitación, se anuncia un cambio en el Gobierno que, entre otras reformas, elimina el Ministerio de Igualdad y convirtiéndolo a su Ministra en Secretaria de Estado. También se cambia a la Ministra de Sanidad y se reordenan, algunas competencias relativas a las políticas sociales. Esto significa que el contenido y estructura del Proyecto ya no corresponde a la estructura orgánica existentes. Es decir, que antes de su aprobación definitiva ya sabemos que su contenido no es real. Por otro lado si la razón de esta reforma orgánica es lograr reducir el gasto público ¿afectará esta reforma al contenido de sus programas presupuestarios?. Esta reforma, en este momento, no parece ofrecer mucha estabilidad al documento que aun todavía hoy se sigue discutiendo en el legislativo.

A pesar de este cambio igual que ya ocurrió en el año 2010, se echan en falta en el hasta hoy Ministerio de 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.

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 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.

## 6. LA FAMILIA EN LA POLÍTICA DE EDUCACION

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 la educación se considera una prioridad política y se configura como elemento esencial del nuevo modelo económico, aunque en ningún momento, en esa declaración de intenciones de carácter político, se hace referencia al imprescindible e insustituible papel que en ella desempeña la familia.

El gasto destinado a la política de educación en el año 2011 ascenderá a 2.840,58 millones de euros, un 8,1 por ciento menos que en el año anterior<sup>5</sup>. 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.

Estos programas son objeto de análisis en esta sección del trabajo (cuadro 25).

CUADRO 25 PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS 2009/2010/2011								
FUNCIÓN EDUCATIVA								
PROGRAMAS	Presupuesto		Presupuesto		Presupuesto		Variación	Variación
	2009		2010		2011		2010/2011	2009/2011
	Millones de euros	% s/ total	Millones de euros	% s/ total	Millones de euros	% s/ total		
322A. Educación infantil y primaria	690,62	23,1	643,62	20,8	263,33	9,3	-59,1	-61,9
322J. Nuevas tecnologías aplicadas a la educación	9,7	0,3	108,09	3,5	107,67	3,8	-0,4	10,1
323M. Becas y ayudas a estudiantes	1.344,13	45	1.395,52	45,2	1.431,47	50,4	2,58	6,5
324M. Servicios complementarios de la enseñanza	7,45	0,2	6,82	0,2	6,13	0,2	-10,03	-17,7
324N. Apoyo a otras actividades escolares	21,02	0,7	20,91	0,7	24,66	0,9	17,96	17,3

Pero como acabamos de señalar no todas esas cantidades son estrictamente políticas de familia. En el cuadro 26 se recogen las cantidades presupuestadas y la variación existente respecto al presupuesto de los años 2010 y 2009, que entendemos constituyen explícitamente políticas de familia y que son objeto de análisis más detallado en las páginas que siguen.

<sup>5</sup> Por el contrario en 2010 fue del 3,4% superior al año 2009.

CUADRO 26					
Variaciones créditos presupuestados 2011/2010/2009 Millones de euros					
MEDIDAS APOYO A LA FAMILIA	2009	2010	2011	Variación %2010/2011	Variación %2009/2011
322A. Educación infantil y primaria					
-Para la gratuidad del segundo ciclo de educación infantil	422,19	374,87	-374.874,32	-100.101,15	-88.892,80
-Fondo para cofinanciar plazas del primer ciclo de educación infantil del servicio público de educación	100	100	15,14	-84,86	-84,86
322J. Nuevas tecnologías aplicadas a la educación		100	-181	-281	0
323M. Becas y ayudas a estudiantes					
- Compensación a las Universidades	4,68	3,32	3	-9,63	-35,89
- Ayudas para la cobertura de libros de texto	98,2	98,2	98,2	0	0
324M. Servicios complementarios de la enseñanza					
- Ayudas individualizadas de transporte escolar	0,16	0,16	-18,07	-113,94	-113,94
324N. Apoyo a otras actividades escolares					
- Para la concesión de ayudas a Federaciones y Confederaciones de Asociaciones de padres de Alumnos	1,07	1,07	-129,1	-121,65	-121,65

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración propia. En millones de euros

En primer lugar figura el Programa 322A. *Educación infantil y primaria*, cuyo objetivo fundamental es, según se recoge en la documentación presupuestaria, 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.

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.

Para ello en el año 2011, se han dotado créditos por importe de 263.325,42 miles de euros, frente a los 643.820,37 del año 2010, lo que representa una disminución del 59,10 por 100 respecto al año 2010.

La reducción es considerable, analicemos estas variaciones cuya explicación se recogen en la Memoria por programas. Las diferencias observadas respecto al año 2010 son: las transferencias corrientes han disminuido en 375.581,86<sup>6</sup> miles de euros. Concretamente las transferencias destinadas a la gratuidad del segundo ciclo de educación infantil realizadas a las Comunidades Autónomas se presupuestan en 374.859,18 miles de euros menos, y tan sólo 15,14 miles de euros es la diferencia que se presupuesta por encima respecto del año pasado para los Convenios para la extensión del primer ciclo de educación infantil en Ceuta y Melilla. Las familias e instituciones sin fines de lucro también pierden 722,68 miles de euros:

- Para hacer efectiva la gratuidad de la enseñanza de educación primaria en centros concertados o de convenio 449,06 miles euros menos.
- Para hacer efectiva la gratuidad de la enseñanza de educación infantil en centros concertados o de convenio 149,98 miles de euros menos presupuestados.
- Para financiar medidas de apoyo institucional a los sindicatos del sector de la enseñanza privada sostenida total o parcialmente con fondos públicos 123,64 miles de euros también menos.

El segundo Programa que recoge ayudas directas a las familias 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

---

<sup>6</sup> La cantidad total presupuestada en transferencias corrientes a las Comunidades Autónomas asciende a tan solo 101.600 miles € (476.459,18 miles de euros en 2010) para actuaciones en educación infantil. De dicha cantidad 1.600 miles € son para Convenios con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla para la extensión del primer ciclo de educación infantil, y el resto 100.000 miles € para actuaciones de las CCAA en educación infantil. Las transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro ascienden a 13.250,60 miles € (13.973,28 miles de euros en 2010) de las cuales, 12.343,93 son para hacer efectiva la gratuidad de la enseñanza en centros educativos, ya sean centros concertados o de convenio y 906,67 miles € para hacer efectiva la gratuidad de la enseñanza de Educación primaria en centros concertados o de convenio como medidas de apoyo institucional.

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 5<sup>o</sup> y 6<sup>o</sup> de Primaria y de 1<sup>o</sup> y 2<sup>o</sup> 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 107.661,79 miles de euros, prácticamente la misma cantidad que en 2010 (se presupuestaron 108.090,48 miles de euros, resultando una disminución del 0,4 por 100) y 2009.

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 2011, se consolida el programa de becas y ayudas a estudiantes, con una dotación de 1.431,47 millones de euros (1.395,52 millones de euros en 2010), de los cuales 1.429,45 millones de euros se dedican específicamente a estas ayudas, un 2,6 por 100 más que en 2010. 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 por 100 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 2011 pretende compensar a las universidades públicas el importe de la exención practicada a estos alumnos en los cursos 2009/2010 y 2010/2011. La cantidad se estima en 3.000 miles de euros. En 2010 ascendió a 3.323,76 miles de euros, habiéndose presupuestado en el año 2009 la cantidad de 4.688,66 miles de euros. La cantidad estimada para este año tiene una disminución de algo más de un 10 por 100. La razón que se recoge en la documentación presupuestaria para explicar esta reducción es la caída en el número de estudiantes universitarios pertenecientes a familias numerosas de tres hijos así como la subida prevista del precio de las matrículas.

2. Ayudas para la cobertura de libros de texto. Para el curso 2010/2011 se continuará, en colaboración con las CC.AA., 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. El programa de 2011/2012 se financiará con el presupuesto de 2010 y el coste previsto asciende a 98.199,98 miles de euros. La misma cantidad prevista que en el año 2009.

Otro de los Programas a tener en cuenta en relación a la familia es el 324M: *Servicios complementarios de la enseñanza*. Se trata de un programa para 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 2011, 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 2011 se han presupuestado 6.133,63 miles de euros, inferior en un 10 por 100 que la cantidad destinada en el año 2010, no habiéndose encontrado cantidad presupuestada para los gastos de comedor escolar.

El Programa *324N: Apoyo a otras actividades escolares* recogen 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 24,66 millones de euros, habiendo sido la cantidad presupuestada en el año 2010 de 20,91 millones de euros.

El análisis de la documentación presupuestaria pone de manifiesto que en los PGE para 2011 se produce una clara disminución en las cantidades presupuestadas para la gratuidad del segundo ciclo de educación infantil, se produce una disminución del 59 por 100, teniendo continuidad el resto de medidas de apoyo a la familia.

Los principales indicadores de seguimiento que se recogen en el Presupuesto de 2011 se resumen en el cuadro 27, comparándose con los de años anteriores.

<b>CUADRO 27</b>			
<b>INDICADORES DE SEGUIMIENTO</b>			
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Programa 322A</b>			
- Alumnos beneficiarios (nº) gratuidad 2º ciclo	4.536	4.584	5.010
<b>Programa 322J</b>			
- Desarrollo Web Escuela padres. Nº de proyectos.	12	12	14
- Herramientas informáticas y telemáticas entre centros, alumnos, familias y profesores. Nº de proyectos.	4	4	10
Escuela 2.0.			
- Centros atendidos	13.000	14.000	8.000
- Alumnos atendidos	375.000	400.000	400.000
<b>Programa 323M</b>			
Compensación Universidades. Precios públicos Familias Numerosas. Precios públicos Familias numerosas.			
- Alumnos beneficiarios (nº)	78.526	75.000	72.815
- Cuantía media alumno €	382,04	400	412
Cobertura de libros de texto			
-Alumnos beneficiarios (nº)	962.745	944.231	935.230
- Cuantía media alumno €	102	104	105
<b>Programa 324M</b>			
Prestación servicio transporte escolar			
-Alumnos usuarios (nº)	1.060	1.060	1.009
-Alumnos beneficiarios ayudas (nº)	440	445	392
-Coste total ayudas (miles €)	155,63	155,63	136,95
-Coste total rutas transporte (miles €)	378,45	341,97	322,58
Financiación comedores escolares			
-Usuarios gratuitos (nº)	1.970	1.990	1.510
-Centros servicios comedor	15	15	12
<b>Programa 324N</b>			
Fomento asociaciones de padres			
- Ayudas a APA (nº)	99	99	100
- APA que solicitan ayudas	26.700	26.700	26.900

## 7. FAMILIA Y BENEFICIOS FISCALES

Pero una verdadera política de familia no se limita sólo a actuaciones por el lado de los gastos, también los beneficios fiscales, descuentos, exenciones, etc., pueden ser instrumentos útiles de apoyo a la familia. Por ello, en este apartado, se cuantifican los beneficios fiscales que se establecen o mantienen en el Proyecto de Presupuestos para 2011, se comparan con los existentes en los años 2009 y 2010, que afectan de forma explícita a las familias.

En la Memoria de beneficios fiscales (MBF) se establece, entre otros, el objetivo de propiciar el aumento de renta disponible de las familias, y se establecen medidas para lograrlo. Como se verá en el análisis que se lleva a cabo a continuación, utilizando una definición estricta y explícita de política de familia, algunos de los incentivos que figuran en los PGE y que se toman en este sentido, podemos afirmar que no constituyen verdaderas políticas de familia.

Para llevar a cabo esta parte del trabajo hemos considerado los beneficios fiscales recogidos en disposiciones legales, agrupándolos por tributos, que en la MBF hacen referencia a la familia como colectivo a beneficiar.

### 1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

**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 supresión parcial de la deducción en el IRPF de hasta 400 euros por obtención de rendimientos del trabajo y de actividades económicas, excepto para contribuyentes de rentas bajas y la eliminación por completo y sin restricciones de la deducción por nacimiento o adopción de hijos, desde el comienzo de 2011 han sido las medidas relativas al IRPF elegidas.**

En materia de vivienda habitual, el PLPGE 2011 establece bastantes novedades. La racionalización del tratamiento fiscal de la vivienda se realiza a través de varias medidas incluidas en el mismo tales como: el mantenimiento de la deducción por inversión en la vivienda habitual sólo hasta determinado nivel de renta, la equiparación

de los tramos de renta en los que se aplican las deducciones por inversión en vivienda habitual y la deducción por alquiler de la vivienda habitual, así como una mayor reducción en los rendimientos obtenidos por los arrendadores de viviendas y el establecimiento de una deducción en el IRPF por determinadas obras de mejora en la vivienda habitual.

**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, aunque actualmente si sea 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 perdido una magnífica ocasión de apoyar a las familia, en un momento de crisis como el actual, al no introducir junto al nivel de renta 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 una verdadera política de familia. La familia y las políticas de familia han sido las que en gran medida, soportarán los recortes motivados por el exceso de gasto en ejercicios anteriores.**

Algo parecido ocurre con la deducción en la cuota líquida de 400 euros por rendimientos de trabajo o de actividades económicas, regulada en el art. 80 bis de la LIRPF, que a partir de 1 de enero de 2010, quedó suprimida. No obstante, la Ley 26/2009 recuperó parcialmente la deducción para los contribuyentes con rentas bajas. El artículo 70 de la Ley 26/2009 modifica el artículo 80 bis, apartado 1, de la LIRPF, de tal modo que la citada deducción, a partir de 1 de enero de 2010, dejó de aplicarse para aquellos contribuyentes cuya base imponible fuera superior a 12.000 euros y adopta un perfil decreciente con la renta para bases imponibles comprendidas entre 8.000 y 12.000 euros anuales, quedando fijadas sus cuantías como se especifica a continuación:

- Para una base imponible que sea igual o inferior a 8.000 euros anuales, la cantidad deducible es de 400 euros anuales.
- Para una base imponible que esté comprendida entre 8.000,01 y 12.000 euros anuales, la cantidad deducible es igual a 400 euros menos el resultado

de multiplicar 0,1 por la diferencia entre la base imponible y 8.000 euros anuales; es decir, deducción =  $400 - 0,1 \times (\text{base imponible} - 8.000)$ .

Esta medida ha provocado que la estimación del número de beneficiarios de este incentivo pasara de 15 millones en 2010 a menos de 3 millones en 2011. Pero al igual que en el caso anterior, entendemos que aunque su eliminación afectará a la familia, no debe ser considerada política explícita de familia, ya que se estableció, en idéntica cuantía y condiciones, para todos los contribuyentes, con independencia de cuál fuera su situación familiar.

**La novedad más importante que se recoge en el proyecto de ley de PGE 2011 con repercusión muy negativa en las políticas de familia, es la supresión de la deducción por nacimiento o adopción con efectos desde 1 de enero de 2011. Esta deducción causa baja en el Presupuesto de Beneficios Fiscales (PBF) y para hacernos una idea superaba el millardo de euros. Sólo con esta eliminación se puede comprobar el importante recorte social y especialmente dirigido a las familias que se recoge en el proyecto de ley de PGE para 2011.**

En cuanto a la vivienda habitual, el artículo 66 del Proyecto de Ley de PGE 2011 introduce una modificación relevante en el contenido de la deducción por vivienda habitual, regulada en el artículo 68.1 de la LIRPF. Se suprime la deducción para contribuyentes de rentas altas y en la disminución de la base máxima de la deducción a medida que aumenta la renta, de manera que la deducción, en su tramo estatal, (el porcentaje del tramo autonómico 7,5 por 100 puede ser aumentado o disminuido por las CCAA) se calcularía con el mismo coeficiente actual del 7,5 por 100 sobre la inversión realizada para la adquisición, construcción, ampliación o rehabilitación, y las cantidades depositadas en cuentas vivienda para la adquisición, construcción o rehabilitación o por las obras e instalaciones de adecuación de la vivienda habitual. El tope máximo de la base de la deducción configurado de la siguiente manera:

- Para contribuyentes con una base imponible igual o inferior a 17.707,20 euros anuales, la base máxima sería de 9.040 euros anuales (actualmente 9.015 euros anuales).
- Para contribuyentes con una base imponible comprendida entre 17.707,20 y 24.107,20 euros anuales, la base máxima sería igual a 9.040 euros menos el resultado de multiplicar por 1,4125 el exceso de base imponible sobre

17.707,20 euros; es decir, la base máxima de deducción =  $9.040 - 1,4125 \times$   
(base imponible - 17.707,20).

- Los contribuyentes con una base imponible superior o igual a 24.107,20 euros anuales no tendrían derecho a aplicarse la deducción o, de forma equivalente, su base de deducción sería nula.

Además, se introduce una disposición transitoria decimoctava en la Ley del IRPF, para que los contribuyentes cuya base imponible sea superior a 17.724,90 euros anuales que hubieran adquirido la vivienda habitual con anterioridad al día 1 de enero 2011 puedan seguir aplicando la deducción en los términos vigentes antes de la entrada en vigor a 31 de diciembre de 2010. Esta medida tendrá no obstante efectos en los beneficios fiscales para el año 2012.

El número de beneficiarios se ha estimado en 6.726.799 de contribuyentes, ascendiendo el importe a 2.928,40 millones € que representa el 17,6 por ciento sobre el total de beneficios fiscales<sup>7</sup>. Esta estimación recoge una disminución del 0,2 por ciento respecto del año anterior.

En cuanto a la deducción por alquiler de la vivienda habitual, el Proyecto de Ley de PGE 2011 recoge una modificación normativa en la regulación de esta deducción, con objeto de equiparar su tratamiento fiscal al de la deducción por inversión en la vivienda habitual que acabamos de comentar, con efectos desde el comienzo de 2011. Esta deducción por alquiler de la vivienda habitual se calcularía aplicando un coeficiente del 10,05 por 100, con una base máxima de deducción que variaría de forma decreciente en función de la base imponible, con las mismas cantidades y límites de base imponible que para la deducción por inversión en la vivienda habitual, y sólo se tendría derecho a ella cuando la base imponible sea inferior a 24.107,20 euros anuales (actualmente los límites de base imponible son de 12.000 y 24.020 euros anuales). Es evidente que esta deducción tampoco tiene en consideración la composición de la familia, solamente el nivel de renta, pero opinamos lo mismo que en relación a la deducción por vivienda habitual. El número de beneficiarios se ha fijado en 552.659 contribuyentes, ascendiendo el importe a 184,45 millones de euros que representa el 1,1 por 100 del total de beneficios fiscales.

Según la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2010, las medidas recogidas en él tienen objetivos múltiples: impulsar el crecimiento de la economía, la creación de empleo, recuperar la actividad en el sector de la construcción, el impulso

<sup>7</sup> Incluye la compensación fiscal por adquisición de la vivienda habitual que se haya realizado con anterioridad al día 20 de enero de 2006.

fiscal a la actividad de rehabilitación de viviendas, y contribuir a la eficiencia y el ahorro energético. Por ello, entre otras se crea la deducción en el IRPF por obras de mejora en la vivienda habitual con efectos desde el 14 de abril de 2010, y hasta el 31 de diciembre de 2012. Se trata de un nuevo incentivo fiscal con duración determinada. Consiste en una deducción en la cuota íntegra estatal del 10 por 100 por las cantidades satisfechas para la realización de determinadas obras de mejora en la vivienda habitual o en el edificio en que esta se encuentre, siempre que estén vinculadas a la eficiencia y ahorro energéticos, así como al acceso a las nuevas tecnologías de la información y a la televisión digital, siendo de aplicación exclusivamente por los contribuyentes con una base imponible que sea inferior a 53.007,20 euros anuales. Las obras han de tener por objeto la mejora de la eficiencia energética, la higiene, la salud, la protección del medio ambiente, la utilización de energías renovables, la seguridad y la estanqueidad y en particular la sustitución de las instalaciones de electricidad, agua, gas u otros suministros, o favorecer la accesibilidad al edificio o a las viviendas, así como la instalación de infraestructuras de telecomunicación para permitir el acceso a Internet y a servicios de televisión digital.

La base máxima anual de la deducción es de 4.000 euros para aquellos contribuyentes cuya base imponible sea igual o inferior a 33.007,20 euros anuales, reduciéndose linealmente a partir de la superación de dicha cantidad hasta llegar a cero en los contribuyentes cuya base imponible sea igual o superior a 53.007,20 euros. El límite máximo plurianual de la deducción será de 12.000 euros por vivienda habitual. Esta deducción estará vigente desde el 14 de abril de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2012 y no se podrá aplicar por las cantidades satisfechas por las que se practique la deducción por inversión en vivienda habitual (disposición adicional vigésima novena de la LIRPF). Esta deducción se evalúa por primera vez en el PBF 2011. Se ha estimado en 3.660.822 el número de beneficiarios con un importe de 1.033,64 millones de euros representando el 6,2 por 100 de la totalidad de los beneficios fiscales.

Estas medidas se deben a cambios normativos introducidos para el año 2011, recogidos a continuación, los incentivos existentes con anterioridad que se mantienen dirigidos específicamente a la familia. Adelantando conclusiones, podemos afirmar que no solo no se ha introducido ni un solo beneficio fiscal nuevo que permita disminuir el esfuerzo fiscal de las familias, sobre todo en un momento de caída del consumo, fruto de la crisis económica que estamos sufriendo, sino que la austeridad y

recorte del gasto público se ha hecho en una cantidad importante con cargo a las políticas de familia.

Estos beneficios fiscales son:

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).

Para el año 2011, se prevé un ligero aumento del 1,5 por 100 para el número de perceptores, en paralelo con el comportamiento previsto para 2010 del número de nacimientos. La cuantía media de estas rentas se supone que se mantendrá constante al nivel de 2009.

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 por 100. 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 2008 y 2009. En concreto, para 2010 se estimó un aumento del 50 por 100, pero con repercusión en el Presupuesto del

2011. Por su parte, se considera que el importe medio de estas prestaciones se mantendrá al nivel de 2009.

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.

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 la sección 4 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.

La estimación del Presupuesto del 2010 era que el número de beneficiarios de esta deducción podría situarse en 428.681, con un número de hijos de 437.283. El importe estimado de los beneficios fiscales en 2010 se calculaba mediante la multiplicación del anterior número de hijos por 2.500 euros. Concretamente se estimó en 1.093,21 millones de euros, el 4,7 por 100 de la cifra total de beneficios fiscales en el IRPF en dicho año. En 2011, como consecuencia de la eliminación de esta deducción las políticas de familia pierden ese millardo de euros.

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 28 BENEFICIOS FISCALES EN 2011 EN EL IRPF CON IMPLICACIÓN EN LA FAMILIA		
CONCEPTO	NºBENEFICIARIOS	IMPORTE Millones €
Exención Prestaciones familiares por hijo a cargo, orfandad y maternidad	1.300.942	106,37
Exención Prestaciones por nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado hijos	20.567	0,44
Exención Acogimiento de discapacitados, mayores de 65 años o menores	11.433	0,68
Exención Prestaciones económicas de dependencia	148.004	19,26
Reducción por Tributación conjunta	4.266.797	1.605,74
Deducción maternidad	1.049.233	951,46
Fuente: Memoria de Beneficios Fiscales 2011. Elaboración propia		

El importe total de los beneficios fiscales estimados para el año 2011 recogidos en la Tabla 29 asciende a 2.683,95 millones de euros (4.021,53 millones de euros en el año 2010), que suponen el 16,13 por cien (representaron el 17,25 por 100 en 2010) sobre el importe total de beneficios fiscales (16.636,90 millones de euros, el importe de estos en 2010 fue 23.313,73 millones de euros en 2010).

**TABLA 29**  
**COMPARATIVA BENEFICIOS FISCALES PARA 2009-2010 Y 2011**

CONCEPTO	PBF 2009	PBF 2010	PBF 2011	Variación 2011/10	Variación 2011/09
Ex. Prestaciones familiares por hijo a cargo, orfandad y maternidad	119,92	140,09	106,37	-24,07%	-11,30%
Ex .Prestaciones por nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado hijos	-(1)	0,55	0,44	-20,00%	
Ex.Acogimiento de discapacitados, mayores de 65 años o menores	1,4	1,1	0,68	-38,18%	-51,43%
Exención Prestaciones económicas de dependencia	0,26	11,64	19,26	65,46%	7307,69%
Reducción por Tributación conjunta	1.856,28	1.824,83	1.605,74	-12,01%	-13,50%
Deducción maternidad	904,16	950,11	951,46	0,14%	5,23%
Deducción nacimiento o adopción	1.043,56	1.093,21	0,00	-100,00%	-100,00%
IMPORTE TOTAL	3.925,58	4.021,53	2.683,95	-33,26%	-31,63%
Fuente: Memoria de Beneficios Fiscales 2009, 2010 y 2011. Elaboración propia					
(1) Se estiman por primera vez en 2010.					

Si comparamos los importes de los distintos beneficios contemplados en 2010 y 2011 se observa una disminución del 33,26 por 100 (el incremento experimentado entre 2009 y 2010 fue del 2,44 por 100). Con la excepción del incremento que se recoge para la exención de las prestaciones económicas por dependencia y prácticamente de igual importe la deducción por maternidad, en el resto las tasas de variación son negativas.

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 2.855,19 millones de euros de beneficios fiscales que representan algo más de un 17 por 100. 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 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. El mínimo por descendientes, en función del número de hijos y de su edad (se añade la cantidad adicional de 2.244 euros para descendientes menores de tres años), el mínimo por ascendientes, en la medida que convivan y hasta un límite de rentas, y los mínimos por discapacidad de ascendientes y descendientes. Como novedad, la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía posibilita a que las mismas aprueben incrementos o disminuciones en las cuantías del mínimo personal y familiar.

## **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. En los PGE de 2009 existía la *deducción del 4 por 100 (en 2010 fue tan sólo el 2 por 100) 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 constituye claramente una política específica de familia*. Pero queda suprimida en 2011 (artículo 38.6 y disposición adicional décima del TRLIS y disposición derogatoria segunda de la Ley 35/2006) como consecuencia de la reforma gradual del tributo.

Durante tres años consecutivos, se ha procedido a reducir el porcentaje con que se calculaba esta deducción en la cuota destinada a incentivar la realización de esta actividad, regulada en el Capítulo IV del Título VI del TRLIS. En el año 2011 queda, como ya hemos comentado, totalmente eliminada. Este incentivo afectaba a pocos declarantes y tenía escasa repercusión económica. Según la MBF (pag.157), las anteriores premisas dan lugar a que el importe de esta deducción pudiera contraerse el 64,1 por 100 durante el bienio 2009-10, debido fundamentalmente al efecto del recorte de la tercera parte en el coeficiente con que se calcula la deducción por la reforma del tributo, que ha pasado del 4 por ciento en 2009 al 2 por 100 en 2010, y eliminarse definitivamente en el año 2011.

En el Presupuesto del año 2009 el importe de esta deducción fue de 170 millones de euros, para el año 2010 estaban presupuestados 150 millones de euros, lo que supuso un recorte del 11,8 por 100. En los presupuestos de 2011, la cantidad que está presupuestada se debe al empleo del criterio de caja, frente al del devengo. Concretamente en el Proyecto de Presupuestos del 2011 aparece la cantidad de 0,08 millones de euros, pero se trata de cantidades que corresponden a la liquidación del 2010.

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.

### **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.

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 por ciento, respectivamente, a partir del 1 de julio de 2010, manteniéndose la alícuota “superreducida” en el 4 por 100.

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 familias<sup>8</sup> 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 viviendas<sup>9</sup>, y en los Presupuestos para 2011 aparece la novedad de aplicar el tipo superreducido<sup>10</sup> 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 va a ser 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.

<sup>8</sup> 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<sup>a</sup>T, CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN DE FAMILIA, FUNDACIÓN ACCIÓN FAMILIAR, DOCUMENTO N<sup>o</sup> 1/2010 estima el mayor esfuerzo fiscal realizado por las familias con un mayor número de miembros.

<sup>9</sup> 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 15<sup>o</sup> 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 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.

<sup>10</sup> 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.

#### **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 Especiales.

#### **5. Cotizaciones Sociales**

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 por 100 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 asciende a 11.000 miles de euros.

#### **6. 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<sup>a</sup> 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 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 12,53 millones de euros (12,25 millones de euros en el año 2010), lo que supone mantener el gasto en los mismos niveles que en 2010.

## 9. PROPUESTAS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE POLÍTICAS DE FAMILIA EN 2011. UNA NECESIDAD PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR.

Del análisis pormenorizado del Proyecto de Ley de PGE para 2011 en relación a la familia se extraen las siguientes conclusiones:

1. Se trata de unos presupuestos en los que, a pesar de figurar diferentes objetivos políticos, uno es claramente prioritario: la reducción del déficit público. Esto obliga a un control del gasto que se traduce en un recorte en prácticamente todos los programas presupuestarios y que introduce cambios en la estructura orgánica, haciendo que el documento que aún se debate ya no coincida con la realidad. La única excepción a este importante descenso del gasto está en las pensiones, que ven aumentar el crédito total aunque se congelan sus cuantías (con la excepción de las mínimas y el SOVI), en contra de lo establecido en el Pacto de Toledo. A pesar de este aumento del gasto en esta partida presupuestaria, los indicadores de protección recogidos en este trabajo no han mejorado, lo que muestra que un aumento del gasto público no va acompañado siempre de una mayor protección.
2. Un segundo objetivo político, claramente explicitado en el Proyecto de Ley, es el de mantener el esfuerzo realizado en los últimos años en lo relativo al gasto social. Las reformas que se llevaron a cabo por el Ejecutivo en mayo de 2010 y los nuevos ajustes recogidos en los PGE para 2011, ponen de manifiesto un claro incumplimiento de este objetivo. Todos los programas presupuestarios de carácter social experimentan importantes reducciones en los créditos, pero lo hacen de manera especial en aquellos que afectan directamente a la familia. Incluso, como ya se ha señalado se suprimen dos ministerios de marcado carácter social, que como gesto político, podrían entenderse como un signo del reducido valor político a las acciones que en ellos se llevan a cabo.
3. La congelación de la cuantía de las pensiones que se incorporan para 2011, ha sido rechazada de lleno por la casi totalidad de los grupos parlamentarios, entre otras razones por ir en contra de lo aprobado en el Pacto de Toledo. Sin embargo un año más, las cuantías de las prestaciones por nacimiento de hijo en sus distintas modalidades, siguen congeladas y son pocas las voces que reclaman su actualización. A esta congelación se une la disminución, en el

caso de hijos menores de 5 años desde los 500 euros vigentes en 2010 a los 291 euros año para 2011.

4. La eliminación del denominado *cheque-bebé*, tendrá efectos económicos importantes en los ingresos de las familias, pero sobre todo es un claro mensaje político de la falta de interés por ella, ya que el *ahorro* que se produce como consecuencia de la eliminación de esta ayuda podría haberse obtenido de otras partidas presupuestarias. Siendo necesario reducir el gasto público, es evidente que se ha hecho fundamentalmente en aquellas partidas que, en opinión del ejecutivo, tienen menos interés político. Podría haber obtenido casi el mismo resultado económico reduciendo al mínimo la cuantía de la prestación pero manteniendo su existencia como gesto del enorme valor que se concede al nacimiento de un nuevo *ciudadano*.
5. Como consecuencia de las reformas introducidas en las prestaciones de carácter familiar del sistema de seguridad social para 2011, las familias españolas de menor nivel de renta y con hijos a cargo, pueden ver disminuir sus ingresos hasta un 20 por 100, en aquellos casos en que tengan 3 hijos de entre 0 y 6 años.
6. La Política de servicios sociales y promoción social comprende solamente tres programas con actuación directa sobre la familia. Los recursos destinados a estos tres programas experimentan un claro descenso, y sobre todo el que se produce en el programa de atención a la infancia y a las familias como ya ocurrió en el ejercicio anterior.
7. Las cantidades presupuestadas para financiar la educación infantil vuelven a ser las grandes perdedoras durante dos años consecutivos. La disminución tan importante que se ha producido en las cantidades destinadas a facilitar plazas gratuitas en la educación infantil va a generar mayores dificultades para conciliar la vida laboral y familiar.
8. En cuanto a la fiscalidad, se ha desaprovechado una gran oportunidad para que facilitar que el acceso a la vivienda constituya una verdadera política de familia. El número de miembros que componen la familia debería considerarse para poder acogerse al beneficio fiscal que supone la deducción por adquisición o alquiler de vivienda habitual.

Son muchas las propuestas de actuación en materia de políticas de familia que podrían hacerse al ejecutivo, pero la mayoría de ellas supondrían un crecimiento del

gasto imposible de asumir en este momento. Por ello se recogen a continuación un conjunto de propuestas concretas de actuaciones a favor y apoyo a la familia cuyo coste de puesta en marcha sería perfectamente asumible en los PGE para 2011.

- 1. Exigir un Informe del *impacto sobre la familia* para conocer los efectos que tenga sobre ella cualquier norma que apruebe por el sector público. Habría que comenzar por la más importante de todas: la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que ahora se debate.**

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres establece en su artículo 14 un conjunto de criterios generales de actuación de los Poderes Públicos que son extrapolables al caso de las desigualdades sociales que tienen su razón de ser en la existencia de hijos a cargo y que por tanto exigen medidas concretas a evitar estas desigualdades.

Así señala la necesidad de lograr *la integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral, social, 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*. Este artículo obliga a poner en marcha medidas que permitan conocer cual es el trabajo real de las mujeres que son madres, y cuidan a sus hijos, tanto en términos económicos como sociales. Dentro de las ayudas a la investigación y al estudio que se recogen en los PGE y en los programas de investigación de las Comunidades Autónomas, deberían figurar como prioritarios aquellos proyectos que ayuden a avanzar en el conocimiento y valoración de este trabajo silencioso que desempeñan mayoritariamente mujeres.

Si las desigualdades existentes entre hombres y mujeres nos preocupan a todos, las producidas entre hombres y mujeres con hijos a cargo, son cada vez más importantes y están impidiendo ejercer el derecho a la maternidad y a la paternidad a muchos españoles. Mientras no se valore y reconozca explícitamente el papel de más de 7 mujeres que actualmente son madres en España, no es verdad que se persiga la equidad, solidaridad, y otros principios enunciados año tras año en la Ley de PGE.

- 2. Reconocer, de manera explícita, entre los objetivos políticos para 2011 la necesidad de ayudar a la familia en el desempeño de las funciones que le son propias, especialmente en un período de crisis como el actual. Esto pasa por incorporar la *perspectiva de familia* en todas las políticas públicas para que ésta esté presente en todos los debates públicos.**

El artículo 15 de la citada Ley Orgánica de Igualdad, reconoce la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres y exige que este principio informe, 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 normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.

- 3. Ayudar a la familia y valorar el papel que desempeña en la educación, sólo es posible si se conoce bien su realidad. Esto exige adecuar todas las estadísticas y estudios al enfoque de familia.**

Esto pasa por garantizar la integración de la perspectiva de familia la elaboración de sus estudios y estadísticas, que deberán: Incluir sistemáticamente la variable familia identificada por número de hijos, personas dependientes a cargo, grado de parentesco, etc, de todas las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo. **Igualmente sería necesario establecer e incluir en las operaciones estadísticas nuevos indicadores que posibiliten un mejor conocimiento de las diferencias en los valores, roles, situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de las familias en la realidad que se vaya a analizar. Igualmente resultaría imprescindible revisar y, en su caso, adecuar las definiciones estadísticas existentes con objeto de contribuir al reconocimiento y valoración del trabajo de las mujeres y evitar la estereotipación negativa de las mujeres que son madres.**

- 4. Llevar a cabo una revisión de las prestaciones familiares existentes en el ámbito de la Seguridad Social.**

Hacer propuestas de reforma de estas prestaciones, exige situarlas en el seno del Pacto de Toledo. No se trata de crear nuevas prestaciones puntuales, como el conocido como *cheeque-bebé* que se puso en marcha sin conocer bien ni siquiera su coste, porque no estaba previsto en los Presupuestos Generales del Estado y por tanto ha tenido una vida muy reducida. Se trata de comenzar

a construir una verdadera política de familia que con el tiempo y poco a poco permita implementar medidas que ayuden a mejorar la protección social de las familias más necesitadas, a la vez que ayuden al reconocimiento del valor social y económico de los hijos. Sin ellos el sistema de seguridad social será inviable.

El último documento elaborado por el Gobierno para ser presentado a esta Comisión Parlamentaria tiene fecha de 20 de enero de 2010. El mismo surge como figura en el mismo, del Debate sobre el Estado de la Nación celebrado en el mes de mayo de 2009, en el que se aprobó una propuesta de resolución en virtud de la cual el Congreso de los Diputados instaba al Gobierno a acelerar el diagnóstico del Sistema de Pensiones y a promover un nuevo acuerdo. Por su parte el Senado solicitó al Gobierno, en dos mociones aprobadas en marzo y abril del mismo año, que participara directamente en las tareas parlamentarias con la presentación de un documento que sirviera como referencia de la posición del Ejecutivo.

En dicho documento se reconoce algo indiscutible y es el valor del Pacto de Toledo, como un instrumento imprescindible para el seguimiento periódico del sistema y para promover las reformas necesarias. Y señala que el Gobierno, con la presentación de dicho documento, que debe entenderse como aportación a los trabajos de la Comisión del Pacto, deberá llevarse a cabo un debate que debería culminar en medidas que fortalezcan la sostenibilidad de nuestro sistema de protección social.

Dicho documento comienza haciendo referencia a la necesidad de trabajar en un escenario económico y social caracterizado fundamentalmente por: el envejecimiento de la población, con una incorporación de la mujer al mercado de trabajo creciente, con importantes desigualdades entre hombres y mujeres, todo ello en un marco de clara crisis económica. Se propone trabajar en la reforma del sistema teniendo en cuenta lo que denomina *determinaciones estratégicas* o lo que es lo mismo, principios rectores: Sostenibilidad de las cuentas públicas; Equilibrio presupuestario; Respeto y defensa de los derechos de los pensionistas; Globalidad; Transparencia; Equidad; Pacto entre generaciones; Gradualidad; Papel reforzado para la previsión complementaria y Mejora de la prestación social.

Casi todas ellas tienen mucho que ver con la familia, y no pueden desarrollarse correctamente si no se apoyan en ella. Es imposible buscar la equidad sin

considerar de manera prioritaria a la familia. Se recoge en el documento que *el sistema de Seguridad Social es un sistema solidario y de reparto, pero de aseguramiento. Las mayores aportaciones deben ser recompensadas con mayores retornos y el sistema debe perfeccionar sus mecanismos de asignación de prestaciones para evitar inequidades y disfunciones.* Esta afirmación es claramente cierta. Pero si se repasan las medidas propuestas por el Ejecutivo no es verdad que trate de alcanzar esta equidad. Entre estas medidas sólo se hace referencia en dos ocasiones a la familia: cuando se propone mejorar los sistemas de previsión social complementaria de carácter privado y en propuestas relativas a las pensiones de viudedad y orfandad, a las que más tarde nos referiremos. Pero no es posible lograr una auténtica equidad en tanto no se tenga en cuenta *todo* lo que aportan las familias a la sociedad. Ellas no sólo aportan cotizaciones sociales sino que están generando y llevando a cabo la crianza de los futuros cotizantes. Si las familias españolas decidieran no tener hijos, es evidente que el sistema de protección social sería insostenible en el futuro. Por tanto si de verdad se quiere reformar el modelo para hacerlo más equitativo hay que comenzar por tener en cuenta a las familias.

Igualmente el documento habla de un pacto entre generaciones. Un sistema de reparto, señala, se articula sobre la necesidad de que cada generación sufrague los gastos de la precedente y sea financiada en sus prestaciones por las siguientes. ¿No depende esto íntegramente de la voluntad y de la decisión que tomen las familias?. Nuevamente siendo la decisión de tener hijos, una decisión estrictamente privada, las consecuencias de la misma son de carácter público. ¿No habrá que compartir con ellas los costes (directos, indirectos y de oportunidad) que se derivan del cuidado y atención a los hijos?.

Por último el tercer principio es el relativo a la mejora de la protección social en el que se hace especial referencia a la necesidad de atender de manera preferente a las situaciones de los beneficiarios más vulnerables a la pobreza y a la exclusión social. Las familias con hijos y especialmente cuando éstas están encabezadas por mujeres, son las que presentan siempre las tasas de riesgo de pobreza más elevadas. Sin embargo entre las medidas propuestas no figuran medidas destinadas especialmente a este colectivo.

Si el Pacto de Toledo es el marco institucional y es el acuerdo político en el que se están debatiendo y se recogerán las futuras medidas de protección social,

es evidente que en la propuesta que el ejecutivo ha presentado para su debate la familia no existe, excepto cuando fallece uno de los cónyuges. No parece que esto sea coherente con los principios rectores del mismo ni con las necesidades futuras del modelo de seguridad social.

No es momento de solicitar políticas sociales que generen un crecimiento del gasto social. No hay mejor defensa del actual modelo de protección social que aquella que asegura su viabilidad futura y eso pasa por un estricto control del gasto. Pero esto no excluye reconocer las carencias existentes en este momento ni hacer propuestas concretas de actuaciones cuyo coste es muy reducido (lo público nunca es gratis) pero las ventajas de su puesta en marcha pueden ser muy importantes. Por ello se recogen a continuación dos propuestas concretas que podrían incluirse en el actual debate del Pacto de Toledo, en aras del logro del principio de equidad, y en el debate del Proyecto de ley de PGE para 2011.

- a. Inclusión, en el Pacto de Toledo y ya con consecuencias para la actuación política que recoge la actual Ley de PGE para 2011, un bloque de medidas específicas referidas a la familia como unidad de derechos.
- b. Estas medidas y a efectos del presupuesto para 2011 debería recoger al menos las siguientes actuaciones concretas:
  - a. Incluir, como ya se ha señalado, en el debate del Pacto de Toledo, la perspectiva de Familia, exigiendo la elaboración de un *Informe de Familia*, equiparable al *Informe de Género* actualmente exigido.
  - b. La consideración en el cálculo de la pensión de jubilación, viudedad e incapacidad, del número de hijos como elemento de ponderación, que permitiera elevar el número de años cotizados.
  - c. Aumento proporcionalmente más elevado de la cuantía de las pensiones de viudedad, cuando sean percibidas por mujeres que no han desarrollado ninguna actividad profesional y cuya principal actividad ha sido el cuidado exclusivo de sus hijos.

- d. Reforma de las prestaciones por hijo a cargo. Parece razonable pensar en la eliminación progresiva de todas las modalidades de prestaciones actualmente en vigor, excepto las destinadas a familias con hijos discapacitados, para dejar sólo una prestación económica directa, de carácter universal. La situación protegida sería la existencia de un hijo a cargo, menor de edad, y su cuantía podría ser inicialmente similar a la existente actualmente para ir elevándola progresivamente en los próximos 10 años. Los gastos de gestión y control de estas prestaciones se verían disminuidos considerablemente y se estaría dando un valor social y político al hecho de tener hijos y no ofreciendo actuaciones para paliar la pobreza de las familias más desfavorecidas.
- e. Revisión de los descansos por maternidad y paternidad, para aumentar su duración. Los costes de dicho aumento se verían compensados por una menor necesidad de gasto en guardería para niños menores de 3 años.

Todos estamos de acuerdo con el hecho de que la situación económica exige reordenar nuestros presupuestos, los del sector público y los de las familias. Sin embargo, las mejor políticas de familia no son necesariamente las que más gasto público generan, sino aquellas que dan valor político a lo que consideran lo mejor para el bien público. Nadie puede negar que la familia lo es. ¿Por qué entonces el reconocimiento del papel de la familia y el apoyo a ésta para el desempeño correcto de sus funciones, continua, año tras año, sin ser un objetivo político en los Presupuestos Generales del Estado?. ¿Están los políticos actuando de acuerdo a la voluntad de la mayoría de aquellos a quienes representan?.