

“POLÍTICAS DE APOYO A LA FAMILIA EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2010”



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

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

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

Glorieta de Quevedo, 7 – 6^o 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.

POLÍTICAS DE APOYO A LA FAMILIA EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2010

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

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

Octubre 2009

1. INTRODUCCIÓN

La familia, en tanto que institución social, presenta dos niveles de actividad totalmente opuestos: la dimensión privada y la pública. Aún siendo muy importante diferenciar ambos, las decisiones que se toman en uno y otro ámbito, afectan de manera importante tanto a la configuración de la sociedad como a las decisiones del Sector Público. La principal expresión de la actividad económica que este último desempeña, se recoge en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) que cada año se elaboran por el gobierno y se discuten en el Parlamento. **El objeto de este trabajo es analizar el contenido del Proyecto de Ley de PGE para 2010 cuya discusión parlamentaria está en marcha, con el propósito de identificar y valorar las actuaciones públicas previstas en él que pueden ser consideradas como políticas públicas explícitas de carácter familiar.**

La familia es una institución social fundamental¹ que desempeña unas funciones imprescindibles e insustituibles para la sociedad. Entre ellas cabe destacar:

1. ***Función reproductiva.*** La familia es el lugar en el que se lleva a cabo la reproducción humana. Para lograr un crecimiento económico sostenido resulta imprescindible el capital humano y es evidente que el origen de éste tiene lugar en la familia. **Es obvio que las políticas públicas no pueden sustituir la función reproductiva de la familia pero pueden ayudarla a desempeñarla**

¹ Todos los manuales de sociología así la consideran y definen. Véase por ejemplo y entre otros: DONATI, P. (2003) *Manual de Sociología de la Familia*. EUNSA Ediciones Universidad de Navarra. Instituto de Ciencias de la Familia. Pamplona; PASTOR, G. (1977) *Sociología de la Familia. Enfoque Institucional y Grupal*. Ed. Sígueme. Salamanca; DEL CAMPO, S. (1985) *Análisis sociológico de la familia española*. Ariel. Barcelona

mediante un apoyo económico –prestaciones por nacimiento de hijos, ayudas económicas directas por hijos a cargo, etc.- o institucional: servicios de ayuda domiciliaria, servicios de guardería, etc. Las políticas que podrían ayudar a las familias en este campo se refieren fundamentalmente a las ligadas a la conciliación familiar y laboral y a la defensa de un derecho básico como es elegir el número de hijos que se desean tener (como se recoge en la declaración Universal de Derechos Humanos).

2. **Función educativa y de transmisión de valores.** “.....la familia constituye el mejor antídoto contra la anomia y la desorganización social pues es en su seno donde los niños comienzan a ensamblar la urdimbre de su futura personalidad, interiorizando los valores y afectos morales, cívicos, religiosos, políticos, predominantes en el hogar....donde aprenden también ciertos prejuicios, actitudes y reacciones emocionales que les acompañarán durante toda su vida. Por consiguiente falta de normas durante la infancia (o período de socialización primaria) puede inducir a un vacío moral que sólo con gran dificultad irá colmando el pasar del tiempo”². **El papel de las políticas públicas, en este caso, deberá ser subsidiario y no sustitutivo. No se deben estatalizar las relaciones familiares.** Sólo cuando en las familias se produzcan situaciones excepcionales que las hagan incapaces de desempeñar su función educativa – malos tratos, violencia, consumo de drogas en los padres, delincuencia, etc.- el Estado actuará en defensa de la protección de los más débiles, niños y ancianos, tratando de protegerles y llegando si fuera necesario a sacarlos del ámbito familiar.

3. **Función de socialización primaria.** Al referirnos a esta función, se entiende por socialización en relación a un individuo: “*todos los procesos gracias a los cuales el individuo adquiere comportamientos relativamente duraderos que le permiten participar en la vida social y contribuir a su desarrollo*” Y en relación a la sociedad se refiere a “*la cooperación voluntaria o involuntaria, incluso a veces contradictoria, del conjunto de grupos sociales (en particular la familia) y las instituciones que juegan un papel en el cuidado y educación de las generaciones o que tienen por objetivo la afiliación a un sistema social*”³. Es cierto que actualmente, más que nunca, la socialización se produce de manera colectiva a través de los medios de comunicación, escuelas, guarderías, etc. Sin embargo

² DONATI, P (2003) pág. 166.

³ LUSCHER, K (2005) “La politique familiae, pourquoi?”. Commission Fédérale de Coordination pour les Questions Familiales. COFF. Berna. pág. 22

no debemos olvidar que cada estamento social, y cada canal de comunicación socializa de manera diferente. Todas ellas actúan como piezas de un puzzle en el que cada una es imprescindible para construir la figura completa, y si alguna se pierde el dibujo final quedará incompleto. **La familia es el primer lugar de socialización, por lo tanto si ella falta o se sustituye por otro, el resultado final no será bueno.**

4. Función de solidaridad y enlace entre generaciones. La familia no sólo la forman los padres y los hijos sino que, entendida en un sentido mas amplio, también la integran los abuelos, tíos, y otros parientes, actuando como una red de solidaridad y apoyo. Las políticas de familia no deben ocuparse sólo de apoyar a las familias cuando los padres y los hijos viven juntos, deben abarcar también a otras fases posteriores de su ciclo vital, apoyando la sostenibilidad y desarrollo de todas las relaciones intergeneracionales. Éstas son la mejor garantía de solidaridad y cohesión social y ofrecen una de las mejores formas de transmisión de la cultura. **Entender y aceptar a la familia en tanto que red de solidaridad intergeneracional es determinante para exigir la puesta en marcha de políticas de familia.**

Como ya se ha señalado, el objeto de este trabajo es analizar que tipo de actuaciones de apoyo a la familia se recogen en el Proyecto de Ley de PGE para 2010, y en que medida sirven y ayudan a la familia en el mejor desempeño de estas funciones y por tanto, ayudan a mejorar nuestra sociedad. Para ello se tendrán en cuenta las actuaciones previstas tanto en materia de ingresos como de gastos y en ambos casos siempre que hayan sido consideradas como políticas de familia de forma explícita por el legislador⁴. Para ello se utiliza la clasificación funcional y por programas⁵, ya que estos últimos permiten conocer, al menos parcialmente, los objetivos perseguidos con cada actuación, y recogen indicadores que aportan información sobre los resultados esperados de su puesta en marcha.

⁴ Se consideran políticas explícitas de familia las actuaciones públicas que establecen entre sus objetivos el apoyo a esta institución y la protección de derechos colectivos (unidad familiar) y no derechos individuales. Quedarán fuera del análisis las prestaciones implícitas que son aquellas que no establecen de manera explícita entre sus objetivos la protección a la familia (aunque de las mismas se puedan derivar consecuencias positivas para éstas) y cuyo objetivo prioritario es la protección al individuo y no a la unidad familiar, aunque en algunos casos se considera la situación familiar para calcular la cuantía de la prestación (prestaciones por desempleo, pensiones de jubilación, etc). Véase para una definición mas completa LÓPEZ LÓPEZ, M^aT. ET. AL (2006) *Políticas Públicas y Familia. Análisis de la situación en España*. Colección Acción Familiar. Ediciones Cinca. Madrid. Página 44 y siguientes

⁵ Todos los datos base que se utilizan en este trabajo han sido tomados de la documentación presupuestaria, utilizándose información recogida en los libros que configuran la serie amarilla y la serie roja de los PGE consolidados y la serie amarilla y verde de los Presupuestos de la Seguridad Social.

2. LA FAMILIA COMO OBJETIVO POLÍTICO EXPLÍCITO EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2010

La exposición de motivos del Proyecto de Ley de PGE para 2010 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, y señala que éstos son: *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*.

Del contenido del *Informe Económico Financiero* (serie amarilla) se pueden también extraer, de manera mas concreta, algunos de los objetivos que se pretenden alcanzar con las políticas públicas que se implementarán en 2010, que tratan de dar respuesta a la situación de crisis económica que vive España, y que se concretan en:

1. *Paliar los efectos de la crisis, particularmente durante el primer semestre. Para ello se mantienen y refuerzan las redes de protección social – consolidando el sistema de dependencia, mejorando las pensiones, incrementando la contribución para el complemento de las pensiones mínimas, etc.-*. Tras un análisis detallado de toda la documentación presupuestaria puede afirmarse, que no hay medidas excepcionales de apoyo a la familia, como correspondería a la situación igualmente excepcional, que atraviesan las familias españolas en este momento.
2. *Los Presupuestos hacen un esfuerzo por mantener los niveles actuales, ya de por si muy elevados, de inversión pública en infraestructura, en I+D+i y en educación*.
3. *Sientan las bases para reequilibrar las cuentas públicas con el objetivo de volver a los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, un déficit inferior al 3 por 100 del PIB en 2012*. Es difícil pensar que este objetivo pueda alcanzarse ya que sólo en este ejercicio presupuestario, en alguno de los Programas de familia, se han realizado unas previsiones que hacen pensar que es probable que se produzca una desviación presupuestaria al alza durante su ejecución.

En la descripción de objetivos, y por tanto, en las prioridades políticas de estas cuentas públicas, no se reconoce de manera explícita, el papel insustituible que está desempeñando la familia en cualquier momento, pero especialmente en un momento de crisis como el actual. Como tampoco figura ninguna referencia al papel educativo que ésta lleva a cabo y que además, como se recoge en el artículo 26.3 de la declaración Universal de Derechos Humanos, es un derecho preferente de los padres. Esta ausencia pone de manifiesto cual es la valoración política de ésta que se recoge en los presupuestos que ahora se debaten.

De hecho, en el *Informe Económico Financiero* se fijan las prioridades de gasto (cuadro 1) 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. El contenido de estas políticas de gasto se analiza, en las páginas que siguen.

CUADRO 1 PRIORIDADES DEL GASTO: EVOLUCIÓN 2009-2010 (MILLONES DE EUROS)			
PRIORIDADES	2009	2010	% Variación
Gasto social:	174.212	180.848	3,8
Dependencia	1.159	1.581	36,5
Complemento para mínimos	2.406	2.706	12,5
Desempleo	19.616	30.975	57,9
Pensiones	106.099	108.283	2,1
Servicios Públicos:	10.307	10.692	3,7
Seguridad ciudadana	8.649	8.873	2,6
Justicia	1.658	1.819	9,7
Educación	2.988	3.089	3,4
Infraestructura	24.600	24.006	-2,4
I+D+i civil	8.203	7.946	-3,1

Podemos pues adelantar la conclusión de que el Presupuesto que ahora se debate para 2010 es, *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. En ningún caso se implementan 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 2010 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 2010 recoge un total de créditos presupuestarios (capítulo I a VIII) de 350.657,00 millones de euros, un 0,1 por 100 más que los inicialmente asignados al presupuesto de 2009. Estos créditos se distribuyen, utilizando la clasificación por políticas de gastos, según se recoge en el cuadro 2.

Este presupuesto se enmarca, según señala el *Informe Económico Financiero* de la serie amarilla, en un *contexto de austeridad y restricción del gasto*. Las únicas excepciones que figuran, son los créditos presupuestarios destinados a la cobertura de las prestaciones por desempleo y algunas actuaciones destinadas a mejorar los servicios de justicia y seguridad ciudadana.

Según la documentación presupuestaria una de las prioridades fundamentales para 2010 es el gasto social. La dotación prevista asciende, como se recoge en el cuadro 2, a 180.848,05 millones de euros, lo que representa el 51,6 por 100 del presupuesto consolidado y supone una tasa de crecimiento del 3,8 por 100 respecto a 2009.

CUADRO 2
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS PARA 2010
RESUMEN POR POLÍTICAS DE GASTO. CAPÍTULOS I A VIII
(MILLONES DE EUROS)

Políticas	Presupuesto inicial 2009	%	Presupuesto inicial 2010	%	Variación porcentual
Justicia	1.658,49	0,5	1.818,80	0,5	9,7
Defensa	7.846,87	2,2	7.357,07	2,1	-6,2
Seguridad Ciudadana	8.649,20	2,5	8.872,81	2,5	2,6
Política exterior	3.676,85	1,0	3.545,14	1,0	-3,6
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	21.831,42	6,2	21.593,81	6,2	-1,1
Pensiones	106.098,58	30,3	108.282,71	30,9	2,1
Otras prestaciones económicas	14.973,33	4,3	14.402,52	4,1	-3,8
Servicios sociales y prom.social	2.508,62	0,7	2.720,60	0,8	8,4
Fomento del empleo	7.584,16	2,2	7.749,77	2,2	2,2
Desempleo	19.615,95	5,6	30.974,84	8,8	57,9
Acceso a vivienda	1.615,93	0,5	1.491,46	0,4	-7,7
Gestión y admón.. S.Social	12.920,49	3,7	6.362,29	1,8	-50,8
(1) Actuaciones de protección y promoción social	165.317,06	47,2	171.984,18	49,0	4,0
Sanidad	4.622,92	1,3	4.633,45	1,3	0,2
Educación	2.987,69	0,9	3.088,52	0,9	3,4
Cultura	1.284,26	0,4	1.141,90	0,3	-11,1
(2) Producc. bienes públicos de carácter preferente	8.894,87	2,5	8.863,87	2,5	-0,3
GASTO SOCIAL (1) + (2)	174.211,93	49,7	180.848,05	51,6	3,8
Agricultura, pesca y alimentación	8.861,09	2,5	8.955,11	2,6	1,1
Industria y energía	2.874,54	0,8	3.108,99	0,9	8,2
Comercio, turismo y PYME	1.626,87	0,5	1.486,93	0,4	-8,6
Subvenciones al transporte	1.939,32	0,6	1.590,17	0,5	-18,0
Infraestructura	13.177,19	3,8	14.069,85	4,0	6,8
Investigación, desarrollo e In.civil	8.203,16	2,3	7.946,11	2,3	-3,1
Investigación, desarrollo e in.milit.	1.458,64	0,4	1.182,80	0,3	-18,9
Otras actuaciones económicas	832,32	0,2	848,59	0,2	1,9
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	38.973,23	11,1	39.188,55	11,2	0,6
Alta dirección	763,86	0,2	815,14	0,2	6,7
Servicios de carácter general	9.021,40	2,6	9.784,18	2,8	8,5
Administración financiera y trib.	21.596,87	6,2	1.499,97	0,4	-93,1
Transf..a otras administraciones	66.414,58	19,0	73.727,31	21,0	11,0
Deuda pública	17.400,00	5,0	23.200,00	6,6	33,3
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	115.196,71	32,9	109.026,59	31,1	-5,4
TOTAL CAPITULOS I A VIII	350.213,28	100	350.657,00	100	0,1

Sin embargo, este aumento del gasto social se concentra casi exclusivamente en las prestaciones por desempleo, que pasan de 19.615,95 millones de euros a 30.974,84 millones de euros, lo que significa un crecimiento del 57,9 por 100. Este incremento se explica, 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 ha producido ninguna reforma legal. En este caso un aumento del gasto social no implica 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 adquiridos. La explicación de las diferencias

presupuestarias del Programa 251 *Prestaciones a los Desempleados* se recoge en el cuadro 3. Del mismo se deriva que las variables que explican el aumento de este gasto social son fundamentalmente las derivadas del efecto combinado de la actualización monetaria y la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía de la prestación del nivel contributivo. Estas variables explican casi el 83 por 100 del aumento de gasto.

CUADRO 3		
EXPLICACIÓN DE LAS DIFERENCIAS PRESUPUESTARIAS EN EL PROGRAMA		
251 PRESTACIONES A LOS DESEMPLEADOS (MILES DE EUROS)		
OPERACIONES CORRIENTES		11.359.577,69
1. GASTOS DE PERSONAL.		39.308,65
Actualización	334,90	
Funcionarios	62.896,50	
Laborales	-2.473,31	
Incentivos al rendimiento	3.835,34	
Cuotas, prestaciones y gastos sociales empleador	-25.284,78	
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES A FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO		11.320.269,04
Por efecto combinado de la actualización monetaria y la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía de la prestación contributiva	9.356.036,89	
Por efecto combinado de la actualización monetaria y la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía del subsidio por desempleo	1.895.042,55	
Por efecto combinado de la actualización monetaria y la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía de las prestaciones asistenciales del REASS	-25.359,46	
Por efecto combinado de la actualización monetaria y la variación en el colectivo objeto de protección para determinar la cuantía de la renta activa de inserción	94.549,06	
OPERACIONES DE CAPITAL		-687,27
6. INVERSIONES REALES		-687,27

Pero como ya se ha señalado, no en todas las políticas de gastos recogidas en el cuadro 2 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.

CUADRO 4 POLÍTICAS Y PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE CONTIENEN MEDIDAS EXPLÍCITAS APOYO A LA FAMILIA	
Política	Programas presupuestarios
1. Otras prestaciones económicas	221M. Subsidios incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la Seg. Social 222M. Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo
2. Pensiones	211M. Pensiones contributivas de Seguridad Social 211N. Pensiones de clases pasivas 211O. Otras pensiones y prestaciones clases pasivas 212N. Pensiones de guerra
3. Servicios sociales y promoción social	231G. Atención a la infancia y a las familias 232C. Actuaciones prevención integral violencia de género
4. Educación	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 posible impacto que estas actuaciones pueden tener en el cumplimiento de las funciones que lleva a cabo la familia, y en la mejora de su calidad de vida.

4. POLÍTICA PRESUPUESTARIA: PRESTACIONES ECONÓMICAS Y 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 2010 al total de esta política se le asigna un crédito presupuestario de 14.402,52 millones de euros, lo que significa un descenso del 3,8 por 100 respecto a lo inicialmente presupuestado para el año 2009. 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 recogida en los diferentes programas arriba mencionados, 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	Variación %
221M. Subsidios incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la Seguridad Social.	12.927,37	12.478,90	-3,5
– Subsidio por maternidad, paternidad y riesgos durante el embarazo y lactancia natural.	2.416,36	2.683,04	11,0
– Prestaciones económicas por hijo a cargo.	1.098,80	1.098,80	0,0
– Otras prestaciones de carácter no familiar.	9.412,20	8.697,06	-8,2
222 M. Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo.	572,33	579,20	1,2
Otros Programas de carácter no familiar	1.473,63	1.344,41	-8,8
TOTAL GASTO POLÍTICA "OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS"	14.973,33	14.402,52	-3,8

El primer programa de gasto, subsidios de incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la Seguridad Social, contiene créditos por un importe global de 12.478,90 millones de euros, 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 destinado a los subsidio por incapacidad, concretamente 7373,19 millones de euros, partida que experimenta un descenso del 9,5 por 100. Es mucho más reducido el volumen de créditos asignados a facilitar y apoyar la maternidad ya que sólo 2.683,04 millones de euros estarán destinados a maternidad, paternidad, riesgos durante el

embarazo y la lactancia natural, es decir el 21,50 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 experimentan un aumento respecto al año 2009 del 11,0 por 100, que tiene su origen en algunas de las mejoras introducidas por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Estas reformas se han plasmado en el Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que 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.**

Dentro de estos 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 2010				
	2009		2010	
	Millones de euros	%	Millones de euros	%
Subsidio por maternidad	2050,10	84,95	2185,91	81,47
Subsidio por paternidad	240,12	9,95	241,50	9,00
Subsidio por riesgo durante el embarazo	105,51	4,37	238,68	8,90
Subsidio por riesgo lactancia natural	17,82	0,74	16,99	0,63
TOTAL	2413,37	100	2683,08	100

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, una parte de las 16 semanas que cubre la prestación, respetando 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 de 2009 del total de bajas por maternidad 172709, sólo 2767 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 periodo de “descanso”, también hay variables económicas que pueden explicar este comportamiento. Así en 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.**

En cuanto a la prestación por paternidad, creada en 2007, 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 periodos de descanso por maternidad. Desde que comenzó esta prestación hasta hoy se ha pasado de 173.161 a 276.756 beneficiarios, es decir, un crecimiento de 59,83 por 100. Es previsible que los próximos años aumente el número de beneficiarios, ya que este tipo de prestación aún no está consolidado por su reciente creación.

Quizá sería conveniente revisar este conjunto de prestaciones ya que sería necesario, si de verdad hay voluntad política de proteger la maternidad, crear dos prestaciones diferenciadas, puesto que en la actualidad, parece que caminamos mas a la creación de prestaciones en cuya definición prevalece el objetivo de igualdad de trato y no de atención y cuidado a la madre y al hijo. Estas prestaciones se definirían mejor atendiendo al derecho que se desea proteger, por lo que la primera debería cubrir exclusivamente el hecho físico de la maternidad, es decir, una prestación que tenga como objetivo permitir a la madre recuperarse del parto, y adaptarse psicológicamente a la nueva situación que se produce tras la maternidad. Esta prestación 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 una segunda 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.

En relación a las prestaciones por hijo a cargo no experimentan ningún cambio en relación a lo inicialmente presupuestado para 2009, tal como se observa en el cuadro 7.

CUADRO 7 GASTO EN PRESTACIONES DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA MILLONES DE EUROS		
	2009	2010
Pago periódico por hijo o menor acogido a cargo	955,38	955,38
Pago único nacimiento o adopción hijo fam numerosa o monoparental y madres discapacitadas	10,00	10,00
Pago único por parto o adopción múltiple	22,00	22,00
Pago único por nacimiento o adopción hijo	111,42	111,42
Maternidad no contributiva	2,38	1,42

La Ley 35/2007, de 15 de noviembre, introdujo algunos cambios en estas prestaciones que se concretaron en:

- a. La creación de una nueva prestación por nacimiento o adopción de hijo que consiste en un pago único de 2.500 euros, destinado a paliar parte de los gastos extraordinarios que se producen por el nacimiento de un nuevo hijo.
- b. Incremento de la prestación a percibir por nacimiento o adopción en el caso de familias numerosas, monoparentales y aquellas en las que la madre sufra alguna discapacidad igual o superior al 65 por100. 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 traduce en la elevación

de las cuantías de algunas asignaciones económicas en diferentes supuestos así como una elevación de los límites de renta fijados para tener derecho a estas prestaciones. Estos supuestos siempre están referidos a las familias con hijos discapacitados, permaneciendo sin ninguna modificación las prestaciones por hijo a cargo en el caso de no existir dicha discapacidad. De nuevo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 se introducen nuevas modificaciones en las cuantías de las prestaciones en el caso de hijos discapacitados y quedan sin ningún cambio las existentes para el resto de situaciones que apenas superan los 25 euros al mes.

CUADRO 8 CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LAS PRESTACIONES POR NACIMIENTO DE HIJOS (DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DEL ARTICULADO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2010)		
	2009	2010
Hijo menor de 3 años no discapacitado	500 €/año	500 €/año
Hijo con 3 años y menor de 18 años no discapacitado	291,00 €/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
- Igual o superior al 65%	4.020,12 €/año	4.076,40 €/año
- Igual o superior al 75%	5.911,92 €/año	6.115,20 €/año
Límite de rentas para generar el derecho a prestaciones por hijo a cargo:		
- Familias no numerosas	11.220 €/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

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, es decir 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.**

En materia de créditos de gasto para estas prestaciones de carácter familiar, sorprende la identidad de las cifras presupuestadas para 2010 con

respecto a la situación de 2009, sobre todo teniendo en cuenta que se ha producido un aumento en las cuantías para los casos de familias con hijos discapacitados así como un aumento en los límites de rentas que dan lugar al derecho de la prestación, y que previsiblemente llevará consigo un aumento en el número de beneficiarios (cuadro 9).

CUADRO 9 GASTO ASIGNADO EN EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTOS 2010 A PRESTACIONES FAMILIARES MILLONES DE EUROS			
Prestaciones	Presupuesto 2009	Proyecto 2010	Incremento %
Asignación por hijo o menor acogido a cargo	195,4	195,4	0,0
Asignación por hijo menor acogido a cargo con discapacidad	760,0	760,0	0,0
Prestación a tanto alzado por nacimiento o adopción de hijo (1.000 €)	10,0	10,0	0,0
Prestación por parto o adopción múltiple	22,0	22,0	0,0
Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo (2.000 €)	114,4	114,4	0,0
TOTAL GASTO PRESTACIONES FAMILIARES	1.098,8	1.098,8	0,0

Quizá podría pensarse que esta identidad en las cifras se deba a que el crédito del año 2009 no se ha ejecutado en su totalidad, pero esto no se deriva de la lectura y análisis de los libros que acompañan al presupuesto y en los que figuran los datos del cuadro 10, que ponen de manifiesto que esta partida de gasto, si se consideran las previsiones de liquidación para 2009, está presupuestada por debajo de lo que es previsible que se ejecute, como viene ocurriendo en los últimos presupuestos.

CUADRO 10 PRESTACIONES FAMILIARES (CAPITULO IV). MILES DE EUROS	
Liquidación 2008	1.204.899,46
Previsión liquidación 2009	1.289.510,00
Presupuesto inicial 2009	1.098.800,13
Proyecto Presupuesto 2010	1.098.800,13

Las prestaciones de protección a la familia tienen carácter no contributivo y son financiadas por el Estado mediante dos transferencias de crédito a la Seguridad Social, una para atender el pago directo por nacimiento de hijo que asciende en 2010 a 111,42 millones de euros y otras por 1.004,74 millones de euros para financiar el resto de prestaciones familiares y los gastos que lleve su gestión.

Por último, y dentro de la misma política presupuestaria *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	Valoración 2010/09
Gastos de personal	130.300,58	129.428,44	-0,67
Gastos corrientes en bienes y servicios	21.496,01	21.496,01	1,85
Gastos financieros	183,91	183,91	0,00
Transferencias corrientes:	409.315,77	416.892,43	1,85
Inversiones reales	10.638,91	10.812,55	1,63
Activos financieros	390,52	390,52	0,00
Pasivos financieros	181,50	181,50	0,00
GASTO TOTAL	572.507,20	579.385,36	1,20

Los créditos totales asignados a este Programa ascienden en 2010 a 579,20 millones de euros, distribuidos como se recoge en el cuadro 11, que muestra un ligero crecimiento del 1,20 por 100, cuyo origen es el aumento en el volumen de ayudas y subvenciones por la actualización de las mismas, y que en parte se compensará con una disminución del gasto que se origina en la prestación de determinados servicios sociales que ven disminuir la cuantía asignada en 4.464,18 miles de euros.

5. 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 2010 se ha asignado un crédito presupuestario total de 108.282,71 millones de euros, es decir el 30,9 por 100 del total de gasto consolidado (cuadro 2). Este crédito se reparte entre 7 programas presupuestarios, de los cuales solamente cuatro recogen, no en su totalidad, pero si en parte, actuaciones y créditos presupuestarios dirigidos a la familia (cuadro 12).

CUADRO 12. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS CONTENIDOS EN LA POLÍTICA DE PENSIONES QUE CONTIENEN ACTUACIONES EXPLÍCITAS DE FAMILIA MILLONES DE EUROS			
Programa presupuestario	2009	2010	Variación (%)
211M. Pensiones contributivas de Seguridad Social	93.493,49	95.483,94	2,1
211N. Pensiones de clases pasivas	9.592,57	9.804,20	2,2
211O. Otras pensiones y prestaciones clases pasivas	80,80	102,23	26,5
212N. Pensiones de Guerra	409,04	371,79	-9,1

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

CUADRO 13 GASTO ASIGNADO EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS 2010 A PENSIONES (CAPÍTULO IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES A FAMILIAS) MILLONES DE EUROS			
Tipo de pensión	Proyecto 2009	Proyecto 2010	Variación %
Viudedad	17.757,9	18.478,83	3,90
Orfandad	1.249,6	1.309,24	4,56
Favor familiares	238,1	244,50	2,62
Total pensiones familiares	19.245,6	20.032,57	3,93
Jubilación (*)	61.484,2	63.971,91	3,89
Incapacidad permanente	11.029,8	11.315,98	2,53
TOTAL PENSIONES	91.759,6	95.320,60	3,74

(*) 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 2010 a pensiones contributivas de carácter familiar asignado exclusivamente al capítulo IV, es decir a transferencias corrientes a familias, se ha fijado en 20.032,57 millones de euros, lo que supone un 3,93 por 100 más que lo presupuestado en 2009 (cuadro 13). El gasto total de estas prestaciones familiares representa tan sólo el 21,01 por 100 del gasto total en pensiones, ya que son las de jubilación las que absorben la mayor parte del gasto, tanto por su mayor número de beneficiarios como por su mayor cuantía.

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

CUADRO 14			
PROGRAMA PRESUPUESTARIO 1101. PENSIONES CONTRIBUTIVAS			
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES FAMILIARES POR RÉGIMENES (capítulo IV)			
PRESUPUESTOS 2010 (MILLONES DE EUROS)			
	Euros	%	
Viudedad	18.478,83	100	
- RE. General	12.696,31	68,71	
- RE. Autónomos	2.981,11	16,13	
- RE. Agrario	1.370,47	7,42	
- RE. Trabajadores del Mar	387,83	2,10	
- RE. Minería y Carbón	247,99	1,34	
- RE. Empleados Hogar	41,57	0,22	
- Accidentes de Trabajo y enf.prof.	753,54	4,08	
Orfandad	1.309,24	100	
- R. General	840,73	64,22	
- RE. Autónomos	226,64	17,31	
- RE. Agrario	115,86	8,85	
- RE. Trabajadores del mar	26,23	2,00	
- RE. Minería y Carbón	14,95	1,14	
- RE. Empleados Hogar	10,45	0,80	
- Accidentes de Trabajo y enf.prof.	74,36	5,68	
Favor familiares.	244,50	100	
- R. General	149,47	61,13	
- RE. Autónomos	47,11	19,27	
- RE. Agrario	17,66	7,22	
- RE. Trabajadores del Mar	6,50	2,66	
- RE. Minería y Carbón	5,20	2,13	
- RE. Empleados Hogar	3,25	1,33	
- Accidentes de Trabajo y enf.prof.	15,30	6,26	

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 las pensiones que están siendo percibidas al inicio de ejercicio presupuestario. Igualmente la revalorización de las pensiones en función de la evolución prevista del IPC y la desviación que se produzca en el año anterior. Para el 2010 se ha fijado una subida uniforme para todas las pensiones del sistema, basada en una previsión del IPC del 1 por 100, excepto para las pensiones mínimas que subirán un 2 por 100 mas una subida adicional de 15 euros mensuales para los perceptores que tengan cónyuge a cargo, formen una unidad unipersonal o sean pensionistas de viudedad. En el cuadro 15 se recogen los porcentajes de revalorización aplicados a las pensiones de carácter familiar en los dos últimos ejercicios presupuestarios, que muestra la disminución en esta revalorización para 2010 y que es fruto de la caída permanente en el nivel de precios durante el último año. No se esperan cambios durante el 2010. Esta situación permitirá un ligero respiro a las cuentas públicas ya que los datos de 2009 muestran que en el caso de las

pensiones de viudedad el 58,12 por 100 del gasto se produce por derechos adquiridos, es decir por la cuantía inicial de la pensión, el 74,51 por 100 en las de orfandad y el 53,02 por 100 en las de favor de familiares, pero las revalorizaciones explican el 31,56 por 100 del gasto en las primeras, el 15,41 por 100 en las de orfandad y el 39,53 por 100 en las de favor de familiares.

2.

CUADRO 15 PORCENTAJES DE REVALORIZACIÓN APLICADOS A CADA CLASE DE PENSION DE CARÁCTER FAMILIAR 2009-2010		
	2009	2010
Incremento adicional a todas las pensiones por desviación del IPC del año anterior	0,40	--
Viudedad >= 65 años	5,44	4,67
Viudedad 60-64 años	6,05	4,87
Viudedad < 60 años	6,82	5,57
Viudedad con cargas familiares	5,44	4,31
Orfandad con discapacidad => 65%	3,00	2,04

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 2009 será al final del año, según estimación, de 2.587.959 y se espera un incremento del 1,04 por 100.

CUADRO 16 NÚMERO DE PENSIONES EN VIGOR POR CLASES 2009-2010			
Tipo de pensión	2009	2010	Variación %
Viudedad	2.283.104	2.306.391	1,01
Orfandad	267.055	271.007	1,46
Favor familiares	37.800	37.797	-0,01
Total pensiones familiares	2.587.959	2.615.195	1,04
Incapacidad permanente	929.048	945.306	1,72
Jubilación	5.101.342	5.215.102	2,18
Total pensiones	8.618.349	8.775.603	1,79

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. Así este efecto sustitución, que se desprende de los datos del cuadro 17, 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.

CUADRO 17 EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN MEDIA MENSUAL ALTAS Y BAJAS POR CLASES EUROS/MES DATOS A 31 DE DICIEMBRE 2009			
Tipo de pensión	Pensión media de las bajas €/mes	Pensión media de las altas €/mes	Diferencia
Viudedad	483,91	592,43	108,52
Orfandad	312,99	303,77	-9,22
Favor familiares	328,22	367,58	39,36

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 lleva a cabo una importante 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 cinco años así como dependencia económica del conviviente con el sobreviviente en un porcentaje variable en función de la existencia o no de hijos.
- Llama la atención que en el mismo preámbulo de la norma que introduce esta reforma, se reconozca las limitaciones que pueden producirse derivadas de la falta de una norma de carácter estatal que regule esta forma de convivencia, hasta ahora competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Incluso puede resultar cuestionable la necesidad de regular en este momento en torno a nuevas formas de convivencia diferentes a la propia del matrimonio, recientemente

ampliada, ya que es difícil encontrar razones, mas allá de la voluntad de las partes, que impidan a dos personas contraer matrimonio. Esto, unido a la reciente reforma del divorcio (el denominado divorcio express) facilita y agiliza a las partes la posibilidad de contraer un nuevo matrimonio en el caso de ruptura.

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

2. En relación a las pensiones de orfandad:

- La suma de las pensiones de orfandad y viudedad pueden rebasar el importe de la base reguladora del causante, pudiendo llegar hasta un máximo del 118 por 100, cuando el porcentaje aplicable para la pensión de viudedad sea del 70 por 100, con el fin de que la aplicación de este último no vaya en detrimento de la cuantía de las pensiones de orfandad.
- Se eleva el nivel de ingresos del huérfano pasando del 75 por 100 al 100 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional, en cómputo anual, de modo que pueden ser beneficiarios de la pensión de orfandad, 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 2010, 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 18) que **en términos de media las pensiones de viudedad apenas superan ligeramente los 550 euros mientras que las de orfandad y favor de familiares no llegan a dicha cuantía. Si relacionamos estas prestaciones con el Salario Mínimo (624 euros/mes) ninguna de las pensiones familiares llega a alcanzar dicha cifra, lo que una vez más pone de manifiesto la escasa protección que se deriva de estas pensiones de carácter familiar, sobre todo si se compara con las pensiones de jubilación o incapacidad cuyas cuantías en términos de media, se sitúan en torno al 135 por 100 del SMI.**

CUADRO 18 EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN MEDIA POR CLASES EUROS/MES DATOS A 31 DE DICIEMBRE		
Tipo de pensión	2009	Pensión/SMI
Viudedad	554,22	88,82
Orfandad	340,25	54,53
Favor familiares	447,23	71,67
Incapacidad permanente	832,58	133,43
Jubilación	854,95	137,01

(*) El Salario Mínimo Interprofesional se fijó para 2009 en 624 euros.

También en el Proyecto de Ley de PGE para 2010 se fijan nuevos límites a las cuantías máximas y mínimas que se recogen en el cuadro 19.

CUADRO 19 PENSIONES DE CARÁCTER FAMILIAR MÍNIMAS Y MÁXIMAS EUROS/MES		
Pensión mínima	2009	2010
Viudedad		
Con cargas familiares	649,13	679,70
Edad >= 65 años con discapacidad >= 65%	559,41	587,80
Edad >= 60 años y <= 64 años	522,28	549,80
Edad < 60 años	419,82	449,90
Orfandad		
Un beneficiario	175,13	179,40
Absoluta	594,95	(*)
Beneficiario < 18 años minusvalía > 65%	344,87	353,20
Favor familiares		
Un beneficiario	175,13	179,40
Pensionista un beneficiario >=65 años	423,69	433,90
Pensionista un beneficiario < 65 años	398,93	408,60
Pensión máxima	2.432,21	2.466,20

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

La documentación que acompaña a los PGE para 2010 también recoge información sobre la distribución de los beneficiarios de estas pensiones familiares atendiendo a su cuantía por tramos de renta (cuadro 20). Así puede comprobarse que casi el 72,69 por 100 de las pensiones de viudedad se encuentran por debajo de los 600 euros/mes, y en torno al 30 por 100 no superan los 400 euros/mes. En el caso de las pensiones de orfandad las cifras son aún más llamativas, ya que casi el 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.

CUADRO 20 NÚMERO DE PENSIONES EN VIGOR POR TRAMOS DE CUANTÍA (DATOS A AGOSTO 2009)						
	VIUDEDAD		ORFANDAD		FAVOR FAMILIARES	
		%		%		%
Hasta 150 €	44.864	1,97	14.623	5,51	3.833	10,14
De 150,01 a 250,00	138.286	6,08	126.720	47,75	4.421	11,70
De 250,01 a 300,00	237.360	10,44	16.557	6,24	1.054	2,79
De 300,01 a 350,00	114.893	5,05	12.775	4,81	675	1,79
De 350,01 a 400,00	123.711	5,44	11.643	4,39	1.547	4,09
De 400,01 a 450,00	99.760	4,39	8.191	3,09	16.897	44,70
De 450,01 a 500,00	66.149	2,91	7.730	2,91	1.128	2,98
De 500,01 a 600,00	827.681	36,41	50.005	18,84	1.815	4,80
De 600,01 a 700,00	186.201	8,19	4.602	1,73	1.498	3,96
De 700,01 a 800,00	130.502	5,74	2.873	1,08	1.137	3,01
De 800,01 a 900,00	101.035	4,44	2.400	0,90	1.011	2,67
De 900,01 a 1000,00	53.803	2,37	2.195	0,83	684	1,81
De 1000,01 a 1100,00	39.957	1,76	1.290	0,49	614	1,62
De 1100,01 a 1200,00	27.285	1,20	1.437	0,54	491	1,30
De 1200,01 a 1300,00	24.202	1,06	634	0,24	282	0,75
De 1301,00 a 1400,00	35.067	1,54	425	0,16	199	0,53
De 1400,01 a 1500,00	18.847	0,83	320	0,12	152	0,40
De 1500,10 a 1600,00	2.189	0,10	207	0,08	85	0,22
De 1600,01 a 1700,00	402	0,02	156	0,06	62	0,16
De 1700,01 a 1800,00	323	0,01	157	0,06	79	0,21
De 1800,1 a 1900,00	231	0,01	166	0,06	66	0,17
De 1900,01 a 2000,00	194	0,01	146	0,06	33	0,09
De 2000,01 a 2441,76	470	0,02	113	0,04	34	0,09
Mas de 2441,76	58	0,00	8	0,00	5	0,01
TOTAL	2.273.470	100,00	265.373	100,00	37.802	100,00

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 21, algo más del 33 por 100 de las pensiones de viudedad perciben dichos complementos, casi el 48 por 100 en el caso de las de orfandad y casi el 49 por 100 en las de favor de familiares. Además y lo que es mas preocupante, el porcentaje de pensiones que reciben este complemento ha aumentado en este último año. Si se quieren prevenir situaciones de pobreza, sobre todo en este colectivo, 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 21 PORCENTAJE DE PENSIONES EN VIGOR QUE PERCIBEN COMPLEMENTO A MÍNIMO POR REGÍMENES DATOS A 1 DE AGOSTO DE 2009						
Regímenes	Viudedad		Orfandad		Favor familiares	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
R. General	26,90	27,71	36,06	36,80	33,83	34,05
Autónomos(sin agrario)	38,08	40,53	67,43	72,18	73,36	82,94
Agrario cta.	63,17	62,83	87,83	87,49	83,71	84,99
Mar	39,18	39,70	52,20	53,09	45,98	47,78
Minería del Carbón	19,98	19,63	24,78	24,93	21,71	22,05
Empleados Hogar	8,90	9,10	72,41	72,40	75,45	77,41
Accidentes Trabajo	29,16	29,40	18,76	20,22	11,68	11,70
Enferm. Profesionales	32,13	31,50	43,56	42,96	10,92	13,18
Total	33,28	33,38	47,59	48,10	48,55	49,95

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 80 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 22 NÚMERO DE PENSIONISTAS QUE PERCIBEN COMPLEMENTO PARA MÍNIMOS EN FUNCIÓN DEL SEXO DATOS A AGOSTO 2009						
Tipo de pensión familiar	Hombres		Mujeres		Total	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
Viudedad						
– Titular con cargas	682	5,17	12.514	94,83	13.196	100
– Igual o mayor 65 años o disc. > 65%	9.173	1,46	620.155	98,54	629.328	100
– Entre 60 y 65 años	1.807	4,61	37.387	95,39	39.194	100
– Menor de 60 años	2.411	8,10	27.344	91,90	29.755	100
Orfandad	61.708	50,42	60.688	49,58	122.396	100
Favor familiares	3.946	22,09	13.920	77,91	17.866	100

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 2010 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 2110 Otras prestaciones y prestaciones de Clases Pasivas* contiene actuaciones explícitas hacia las familias ya que incorpora entre sus gastos aquellos destinados a pensiones a ex ministros y asimilados y sus familias, y ayuda familiar de jubilados y retirados, pero la información recogida en las fichas presupuestarias no está suficientemente desagregada y no permite conocer exactamente la parte de gasto asignada a este concepto.

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.

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

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

El total de créditos asignados 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*.

En cuanto a los fines establecidos para alcanzar con las medidas incluidas en este programa, relativas al área de familias son idénticos a los ya fijados para el 2009 y 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.

Para lograr estos objetivos se establecen unos indicadores de seguimiento de las actividades que se recogen en el cuadro 23 y que apenas muestra cambios con respecto a los objetivos e indicadores de años anteriores.

CUADRO 23 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	2008		2009		2010
	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
Para el certificado de empresas familiarmente responsable					
Empresas certificadas	--	60	80	80	80
Desarrollo de programas de protección a la infancia					
Proyectos para la protección contra el maltrato	32	33	--	33	33
Proyectos de capacitación de profesionales y medidas de medio abierto	67	67	--	51	57

Para el logro de todos estos objetivos se destinan 10.851,26 miles de euros en los presupuestos de 2010, con un nuevo descenso del 23,26 por 100 respecto a lo inicialmente presupuestado en 2009, que ya se redujo en un 78,06 por 100 respecto a 2008.

La explicación de esta importante disminución se recoge en la Memoria de los PGE que contiene la estructura por programas y se explica fundamentalmente por la importante disminución en las transferencias corrientes a la Federación Española de Municipios y provincias para el apoyo a la parentalidad positiva, -3.015,86 miles de euros. Resulta difícil explicar esta nueva caída en los créditos cuando entre sus objetivos figura de manera prioritaria, como se ha recogido en estas páginas, la necesidad de colaboración con las Comunidades Autónomas en el desarrollo de acciones a favor de la conciliación.

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 mentalización 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 2010 en 33.596,62 miles de euros, es decir 10,88 puntos porcentuales menos que en 2009 año, que hay que añadir a la disminución del 12,8 por 100 respecto al año 2008.

En la documentación presupuestaria se explican las razones de esta disminución que se deben en parte a una importante reducción de los gastos corrientes (cuadro 24), sobre todo en dos partidas destinadas al programa de empleo y autoempleo de mujeres y los Programas para la aplicación de igualdad de oportunidades. No parece que esto sea muy coherente con los objetivos del presupuesto para 2010.

CUADRO 24
EXPLICACIÓN DE LAS DIFERENCIAS EN EL PRESUPUESTO 2010 RESPECTO A 2009
DEL PROGRAMA
232B IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES
(MILES DE EUROS)

Cap. 1. Gastos de personal	-150,14
Cap. 2. Gastos corrientes en bienes y servicios	-905,58
Cap. 4. Transferencias corrientes	-2.660,15
- A Comunidades Autónomas	1.127,04
* Formación y fomento empleo femenino	1.400,00
* Programas dirigidos a mujeres	-272,96
- A empresas privadas	-180,00
* Para buenas prácticas empresariales	-200,00
* Ayudas edición	20,00
- A familias e instituciones sin fines lucro	-3.667,19
* Ayudas a ONG's para la participación en el csw	50,00
* Convenios con la FEMP	480,00
* Programa de asesoramiento y orientación víctimas de discriminación	300,00
* Programa de empleo y autoempleo de mujeres	-4.500,00
* Convenio con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio	500,00
* Convenio con la agencia EFE	300,00
* Programas para la aplicación de igualdad e oportunidades	-1.334,37
* Ayudas a actividades y seminarios sobre temas de mujer	-200,00
* Estudios universitarios de postgrado	500,00
* Becas de formación	60,18
* Ayuda para promoción y creación de la producción artística	200,00
* Convenios con la FEMP	-23,00
- Al exterior	-23,00
Cap. 6. Inversiones reales.	-384,84
Cap. 7. Transferencias de capital.	0,00
- Cofinanciación con CCAA para centros de promoción de la mujer	200,00
- Ayudas a proyectos de investigación sobre temas de mujer I+I+i	-200,00

Todas estas reducciones se explican todavía menos si se analiza el contenido del Programa 232C. *Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género* que, tal como se recoge en la memoria por programas del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2010, constituye una grave vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres, en particular, de su derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad. Para lograr estos objetivos se puso en marcha el denominado Ministerio de Igualdad que tratará de prevenir y eliminar esta violencia de género a través del logro de una serie de objetivos a través de las siguientes actividades:

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

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

Para el cumplimiento de estos objetivos se ha asignado por primera vez a este Programa 232C un crédito presupuestario de 31.077,44 miles de euros, cuya explicación de los cambios producidos se recoge en el cuadro 25. Los principales recortes se sitúan en los programas de reeducación de maltratadores, a través de transferencias a las Comunidades Autónomas.

CUADRO 25 EXPLICACIÓN DE LAS DIFERENCIAS EN EL PRESUPUESTO 2010 RESPECTO A 2009 DEL PROGRAMA 232C ACTUACIONES PARA LA PREVENCIÓN INTEGRAL DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO (MILES DE EUROS)	
Cap. 1 Gastos de personal	-65,94
Cap. 2. Gastos corrientes en bienes y servicios	520,00
Cap. 4. Transferencias corrientes	4.955,20
- A Comunidades Autónomas	-2.000,00
*Programas para mujeres víctimas de violencia de género	-500,00
*Programa de reeducación de maltratadores	-3.000,00
*Programa de atención especializada a menores expuestos a violencia de género	1.500,00
- A familias e instituciones sin fines de lucro	6.955,20
*Becas formación	-44,80
*Convenios con la Federación Española Mun. Prov.	-200,00
*Teleasistencia móvil víctimas violencia de género	5.500,00
*Programa de reeducación de maltratadores	1.500,00
*Convenios CIS	200,00
Cap.6. Inversiones reales	-2.800,00
Cap.7. Transferencias de capital	147,00

Igual que ya ocurrió en el año 2009, se echan en falta en el Ministerio para la Igualdad, acciones cuyo objetivo sea alcanzar la igualdad de trato entre colectivos de especial necesidad, y que van más allá de las desigualdades entre hombres y mujeres, como son por ejemplo las familias monoparentales encabezadas mayoritariamente por mujeres, cuyas dificultades para acceder y sobre todo para permanecer en el mercado de trabajo son claramente discriminatorias contra este colectivo de mujeres, o medidas que ayuden a las mujeres cuidadoras, entre otras, a hacer compatible su trabajo con los cuidados familiares. Igualmente no figuran acciones específicas dirigidas a mujeres que encabezan familias numerosas.

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.

7. LA FAMILIA EN LA POLÍTICA DE EDUCACION

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010, la educación se considera una prioridad y se configura como elemento esencial del nuevo modelo económico. El gasto destinado a la política educativa en el presupuesto para el año 2010 ascenderá a 3.088,52 millones de euros, un 3,4 por 100 más que en el año anterior. 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 función educativa. Estos programas son objeto de análisis en esta sección del trabajo (cuadro 26).

CUADRO 26 PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS 2009-2010 FUNCIÓN EDUCATIVA					
PROGRAMAS	Presupuesto 2009		Presupuesto 2010		Variación % 2010/2009
	Millones de euros	% s/ total	Millones de euros	% s/ total	
322A. Educación infantil y primaria	690,62	23,1	643,62	20,8	-6,8
322J. Nuevas tecnologías aplicadas a la educación	9,7	0,3	108,09	3,5	1.006,30
323M. Becas y ayudas a estudiantes	1.344,13	45	1.395,52	45,2	3,8
324M. Servicios complementarios de la enseñanza	7,45	0,2	6,82	0,2	-8,5
324N. Apoyo a otras actividades escolares	21,02	0,7	20,91	0,7	-0,5

Pero como acabamos de señalar no todas esas cantidades son estrictamente políticas de familia. En el cuadro 27 se recogen las cantidades presupuestadas y la variación existente respecto al presupuesto del año 2009, que entendemos constituyen explícitamente políticas de familia y que son objeto de análisis más detallado en las páginas que siguen.

CUADRO 27 VARIACIONES CRÉDITOS PRESUPUESTADOS 2010/2009 MILLONES DE EUROS			
MEDIDAS APOYO A LA FAMILIA	2010	2009	Varión %
322A. Educación infantil y primaria			
-Para la gratuidad del segundo ciclo de educación infantil	374,87	422,19	-11,20
-Fondo para cofinanciar plazas del primer ciclo de educación infantil del servicio público de educación	100	100	0,0
322J. Nuevas tecnologías aplicadas a la educación	100		100
323M. Becas y ayudas a estudiantes			
- Compensación a las Universidades	3,32	4,68	-29,10
- Ayudas para la cobertura de libros de texto	98,20	98,20	0,0
324M. Servicios complementarios de la enseñanza			
- Ayudas individualizadas de transporte escolar	0,16	0,16	0,0
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	0,0

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. Para ello en **el año 2010, se han dotado créditos por importe de 552,97 millones de euros, frente a los 614,69 del año 2009, de los 374,87 millones de euros se destinan a compensar la gratuidad del segundo ciclo de educación infantil (de 3 a 6 años), lo que representa una disminución del 11,2 por 100 respecto al año 2009.**

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. El presupuesto destinado a dicho plan por parte del Gobierno en el año 2010 es de 100 millones de euros, la misma cantidad presupuestada en 2009, y aportando las Comunidades Autónomas una cantidad similar.

Las diferencias observadas respecto al año 2009 se deben entre otras a que la cantidad total presupuestada en transferencias corrientes a las Comunidades Autónomas asciende a 476.459,18 millones de euros de los cuales: 1.584,86 millones de euros son para Convenios con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla para la extensión del primer ciclo de educación infantil y 474.874,32 a Comunidades Autónomas, para actuaciones en educación infantil. Esta última transferencia tiene asignada 47.312,91 millones de euros menos que en el año 2009. Es decir, se recorta casi un 10 por 100 respecto al año anterior.

Las transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro ascienden a 13.973,28 millones de euros de las cuales, 12.942,97 son para hacer efectiva la gratuidad de la enseñanza en centros educativos; 9.225,82 para hacer efectiva la gratuidad de la enseñanza de Educación primaria en Centros concertados o de convenio (diferencia de 381,06 respecto al año 2009), y 3.717,15, y para hacer efectiva la gratuidad de la enseñanza de Educación Infantil en Centros concertados o de convenio (supone un incremento de 115,36 millones de euros más que en 2009). Los incrementos de estas dos partidas son en torno al 3 por 100.

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 el desarrollo y mantenimiento de la "Web Escuela de Padres" de ayuda a las familias en la educación de sus hijos.

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

Este Programa se puede considerar que incorpora una atención especial a la familia ya que entre sus acciones se incluyen, entre otras, facilitar el acceso a Internet en los domicilios de los alumnos en horarios especiales e implicar a alumnos y a las familias en la adquisición, custodia y uso de estos recursos. El ordenador personal será un recurso del alumno y no del centro; y la conectividad no se limita al centro a

las actividades dentro del aula sino que se extienda a los domicilios y a las familias de los alumnos, incluso fuera del horario lectivo. **La dotación inicial prevista por el Gobierno central es de 100 millones de euros.**

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 2010, se consolida el programa de becas y ayudas a estudiantes, con una dotación de 1.395,52 millones de euros, de los cuales 1.393, 91 millones de euros se dedican específicamente a estas ayudas, un 3,9 por ciento más que en 2009.** 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 2010 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 3.323,76 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 29 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 2010/2011 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 vengán a paliar esta circunstancia. Para el año 2010, 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 2010 se han presupuestado 155,63 miles de euros, la misma cantidad que en el año 2009, no habiéndose encontrado cantidad presupuestada para los gastos de comedor escolar.

El Programa **324N: Apoyo a otras actividades escolar** 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 1.075,90 miles de euros en el año 2010. Exactamente la misma cantidad presupuestada que en el año 2009.

El análisis de la documentación presupuestaria pone de manifiesto que en los PGE para 2010 se produce una clara disminución en las cantidades presupuestadas para la gratuidad del segundo ciclo de educación infantil, que compensan con las aportaciones a la introducción de nuevas tecnologías aplicadas, teniendo continuidad el resto de medidas de apoyo a la familia.

Los principales indicadores de seguimiento que se recogen en el Presupuesto de 2010 se resumen en el cuadro 28.

CUADRO 28 INDICADORES DE SEGUIMIENTO			
	2008	2009	2010
Programa 322A			
- Alumnos beneficiarios (nº) gratuidad 2º ciclo	4.632	4.536	4.584
Programa 322J			
- Desarrollo Web Escuela padres. Nº de proyectos.	12	12	12
- Herramientas informáticas y telemáticas entre centros, alumnos, familias y profesores. Nº de proyectos.	4	4	4
Escuela 2.0.			
- Centros atendidos		13.000	14.000
- Alumnos atendidos		375.000	400.000
Programa 323M			
Compensación Universidades. Precios públicos			
Familias Numerosas. Precios públicos Familias numerosas.			
- Alumnos beneficiarios (nº)	96.660	78.526	75.000
- Cuantía media alumno €	363,84	382,04	400
Cobertura de libros de texto			
-Alumnos beneficiarios (nº)	935.238	962.745	944.231
- Cuantía media alumno €	100	102	104
Programa 324M			
Prestación servicio transporte escolar			
-Alumnos usuarios (nº)	1.050	1.060	1.060
-Alumnos beneficiarios ayudas (nº)	450	440	445
-Coste total ayudas (miles €)	163,94	155,63	155,63
-Coste total rutas transporte (miles €)	377,08	378,45	341,97
Financiación comedores escolares			
-Usuarios gratuitos (nº)	1.970	1.970	1.990
-Centros servicios comedor	15	15	15
Programa 324N			
Fomento asociaciones de padres			
- Ayudas a APA (nº)	7	7	92
- APA que solicitan ayudas	10.600	15.000	11.700

8. 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 2010, y 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 la MBF, en el Real Decreto 1975/2008 se establecen diferentes medidas de carácter temporal en el IRPF con objeto de paliar los efectos de la crisis económica y financiera sobre las rentas de las familias que pudieran tener dificultades para el acceso a la vivienda o para hacer frente a los créditos hipotecarios. Así, entre otras medidas, se amplían en dos años los plazos fijados para la transmisión de la vivienda habitual, cuando previamente se hubiera adquirido otra en los ejercicios 2006, 2007 ó 2008, sin perder el derecho a la exención por reinversión de la vivienda habitual y para llevar a cabo la materialización de los saldos de las cuentas vivienda, al tiempo que se establece una rebaja de dos puntos porcentuales en las retenciones y los pagos fraccionados, para quienes se aplican la deducción por adquisición de la vivienda habitual en el supuesto de financiación con capitales ajenos.

Entendemos que, aunque habitualmente todas las medidas relacionadas con la vivienda, se consideran políticas de familia, esto no es correcto, estas medidas no son explícitamente política de familia, en tanto en cuanto la familia no es tratada de manera diferente a la situación de un individuo que vive sólo, que podrá acogerse igualmente a estos beneficios fiscales. De hecho, en la Memoria, al explicar la instrumentación de esta medida, se señala que se llevará a cabo mediante la reducción de retenciones y pagos fraccionados, y se reconoce que está dirigida a contribuyentes perceptores de rendimientos del trabajo o de actividades económicas que no superen el importe de 33.007,2 euros anuales, con independencia de cual sea su situación familiar.

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, queda suprimida. 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 cual fuera su situación familiar.

Estas dos medidas se deben a cambios normativos introducidos para el año 2010, recogiendo a continuación, los incentivos existentes con anterioridad y dirigidos específicamente a la familia. Adelantando conclusiones, podemos afirmar que 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. 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).
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 – BOE de 15 de diciembre (artículo 7.x).
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.

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 tendrá 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 resulta aplicable por nacimientos o adopciones acaecidos a partir del 1 de julio de 2007, es compatible con la de maternidad y puede percibirse de forma anticipada (artículo 81 bis y disposición adicional vigésima sexta). Esta deducción se introdujo mediante la Ley 35/2007. La estimación de la MBF señala que el número de beneficiarios de esta deducción en 2010 podría situarse en 428.681, con un número de hijos de 437.283. El importe estimado de los beneficios fiscales 2010 se calcula mediante la multiplicación del anterior número de hijos por 2.500 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.

CUADRO 29 BENEFICIOS FISCALES 2010 EN EL IRPF CON IMPLICACIONES EN LA FAMILIA		
CONCEPTO	Número de beneficiarios	Importe Millones €
Exención Prestaciones familiares por hijo a cargo, orfandad y maternidad	1.402.043	140,09
Exención Prestaciones por nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado hijos	19.597	0,55
Exención Acogimiento de discapacitados, mayores de 65 años o menores	8.135	1,1
Exención Prestaciones económicas de dependencia	64.685	11,64
Reducción por Tributación conjunta	3.727.599	1.824,83
Deducción maternidad	1.035.676	950,11
Deducción nacimiento o adopción	428.681	1.093,21

El importe total de los beneficios fiscales estimados para el año 2010 recogidos en el cuadro 29 asciende a 4.021,53 millones de euros, que suponen el 17,25 por 100 sobre el importe total de beneficios fiscales (23.313,73 millones de euros).

CUADRO 30 COMPARATIVA BENEFICIOS FISCALES PARA LOS AÑOS 2009 Y 2010			
CONCEPTO	PBF 2009	PBF 2010	Tasa 2010/09
Exención Prestaciones familiares por hijo a cargo, orfandad y maternidad	119,92	140,09	16,80%
Exención Prestaciones por nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado hijos	-(1)	0,55	
Exención Acogimiento de discapacitados, mayores de 65 años o menores	1,4	1,1	-21,40%
Exención Prestaciones económicas de dependencia	0,26	11,64	4.376,90%
Reducción por Tributación conjunta	1.856,28	1.824,83	-1,70%
Deducción maternidad	904,16	950,11	5,10%
Deducción nacimiento o adopción	1.043,56	1.093,21	4,80%
IMPORTE TOTAL	3.925,58	4.021,53	2,44%

(1) Se estima por primera vez en 2010

Si comparamos los importes de los distintos beneficios contemplados en 2009 y 2010 se observa un incremento del 2,44 por 100.

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 4.217,39 millones de euros de beneficios fiscales que representan algo más de un 18 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.

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, pero si incorpora 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 2010 se concreta en la *deducción del 4 por ciento 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* constituye claramente una política específica de familia. Pero quedará 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.

Por tercer año consecutivo, se ha procedido a reducir el porcentaje con que se calcula esta deducción en la cuota destinada a incentivar la realización de esta actividad, regulada en el Capítulo IV del Título VI del TRLIS. Este incentivo afecta a pocos declarantes y tiene escasa repercusión económica. Según la MBF (pp.141) se supone que el tamaño del colectivo de beneficiarios aumentará en el 14,6 por 100 en dos años, mostrando su evolución un perfil fuertemente desacelerado. Respecto a la

cuantía media por declarante, se introduce una tasa de variación acumulada del -49,2 por 100, atendiendo fundamentalmente al efecto del recorte a la mitad en el coeficiente con que se calcula la deducción por la reforma gradual del tributo, que ha pasado del 8 por 100 en 2007 al 4 por 100 en 2009. Por tanto, las anteriores premisas dan lugar a que el importe de esta deducción podría contraerse el 41,8 por 100 durante el bienio 2008-09.

En el Presupuesto del año 2009 el importe de esta deducción fue de 170 millones de euros, para el año 2010 están presupuestados 150 millones de euros, lo que supone un recorte del 11,8 por 100. Está previsto que afecte a 206 beneficiarios.

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.

En los Presupuestos de 2010 se introducen subidas en los tipos de gravamen general y reducido del IVA, pasando el primero del 16 al 18 por 100 y el segundo del 7 al 8 por 100. El tipo superreducido del 4 por 100 permanece invariable. Esta medida entrará en vigor el 1 de julio de 2010.

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.

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, afectará de manera especialmente significativa a las familias 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.

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 2007, y se concedieron 14.985 autorizaciones, 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 han presupuestado bonificaciones por un importe de 6.700 miles de euros.

6. Otras actuaciones presupuestarias.

A partir de julio, fecha en la que se produce 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 tendrán derecho a acogerse al llamado Bono Social, lo que en la práctica supone la congelación de su tarifa de la luz. El

objetivo es establecer un mecanismo de protección para los ciudadanos con menos posibilidades económicas y para colectivos vulnerables, imponiendo una obligación de servicio público, como establece el art.3 de la Directiva 2003/54/CE.

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

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

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

En el Programa 425A del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se han estimado las cantidades necesarias para atender el extracoste al que se refiere la Disposición Adicional 1^a del Real Decreto Ley 6/2009. La cantidad presupuestada asciende a 256.400,00 miles de euros, 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 12,25 millones de euros en el año 2010, lo que supone una disminución del 16,8 por 100 con respecto a 2009, motivado fundamentalmente por la disminución tanto en el precio de los billetes como en el número de tráficos estimados derivados de la situación económica actual.

10. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Del estudio y análisis de la documentación presupuestaria que acompañan a los Presupuestos Generales del Estado para 2010, se puede afirmar que se observa un fuerte crecimiento en el gasto social, incompatible en períodos de crisis, con el equilibrio presupuestario. Pero este aumento se explica fundamentalmente por el comportamiento esperado del Programa presupuestario asignado a las prestaciones por desempleo, que viene determinado por el aumento en el número creciente, y muy elevado, de parados que han generado derecho a la percepción de estas prestaciones. Sin embargo este comportamiento no se observa en otras partidas o programas de sociales. Así, apenas se observan cambios en el tratamiento de las medidas y actuaciones dirigidas específicamente a las familias, e incluso se observan importantes reducciones de los créditos dirigidos a éstas. Aunque un aumento de gasto público no necesariamente vendrá acompañado de una mejora en los niveles de protección social, hay que tener en cuenta que, puesto que los PGE muestran la voluntad política del gobierno y la priorización de sus actuaciones se manifiestan explícitamente o a través de aumentos en los créditos a ellas asignados, podemos afirmar que la familia continúa sin ser una de estas prioridades.

La incorporación y permanencia de la mujer al mercado de trabajo, el descenso de la natalidad y el envejecimiento progresivo de nuestra población son cambios reales, y el éxito del futuro, más si cabe en estos momentos de crisis económica, depende de que las familias puedan desarrollar correctamente las funciones que les corresponden, recogidas en la primera parte de este trabajo. Es una obligación de la Administración del Estado apoyar a las familias españolas, desarrollando políticas que faciliten su estabilidad, calidad de vida, autonomía y bienestar. Es fundamental intensificar y mejorar la acción, no sólo continuarla.

El único programa presupuestario que recoge de manera explícita en su denominación a la familia, experimenta una importante reducción en su ya limitada cuantía, como ya ocurrió en el presupuesto del ejercicio anterior. Igualmente otros programas presupuestarios dirigidos, a través del Ministerio de Igualdad, a avanzar en la igualdad de trato y en la eliminación de la violencia de género, experimentan de nuevo algunos recortes importantes, sobre todo en materia de reeducación de los maltratadores. No se podrá acabar con la violencia sólo a través de leyes y sanciones,

la educación y por tanto la prevención de estas actitudes antisociales son fundamentales para su erradicación. Es necesario por tanto, potenciar las actuaciones frente a la violencia familiar, así como los recursos sociales permanentes para abordarla. Acabar con la violencia contra las mujeres exige una inversión fuerte en formación de valores y esto no se recoge al menos de manera explícita en los programas presupuestarios analizados. Es evidente que para obtener los mejores resultados es obligado desarrollar programas de actuación tanto en el ámbito de la familia como en la escuela.

Las medidas que se recogen en el Proyecto de Ley en materia de familia son insuficientes y orientadas casi exclusivamente a familias sin recursos o en situación de exclusión social, y no permiten mejorar de manera significativa los niveles actuales de protección social de las familias, ya que ni siquiera se lleva a cabo la actualización de las prestaciones, disminuyéndose por tanto la capacidad económica de las familias que las perciben.

Pero esto es especialmente importante en tiempos de crisis. Si queremos mantener y proteger nuestra política social, que tanto ha costado ir construyendo, no podemos prescindir de la familia. La mejor defensa de nuestro Estado de Bienestar exige trabajar a favor de ella. Sin la familia no es posible pensar en la sostenibilidad del sistema de pensiones de jubilación, de la asistencia sanitaria, o de las prestaciones de carácter familiar como la pensión de viudedad o de orfandad.

En el momento de convulsión económica que vivimos, no sería sensato hacer propuestas que tuvieran como consecuencia un aumento del gasto público, entre otras razones porque un excesivo crecimiento del déficit público, sobre todo para financiar gasto corriente, no es compatible con un crecimiento económico sostenido y una rápida recuperación económica. ¿Qué podemos hacer? Quizá debamos trabajar más y mejor en materia de familia, con todos los agentes sociales implicados.

En primer lugar con todos los niveles de las Administraciones Públicas. Es evidente que no podemos abandonar a las familias que, como consecuencia de la crisis, se encuentran en una situación de precariedad, de carencia de recursos, pero no es necesario crear nuevos tipos de ayudas, sino que el esfuerzo habrá que hacerlo desarrollando y mejorando las que ya tenemos. Existen recursos en las Comunidades Autónomas, a través de las denominadas Rentas Mínimas de Inserción, cuyo objetivo es ayudar a estas familias. Éstas cuentan con un nuevo sistema de financiación autonómica, del que van a recibir recursos adicionales aportados por el Estado y por tanto deberán esforzarse en mejorar y renovar las prestaciones ya existentes. De igual

modo, van a tener recursos adicionales para las ayudas a la dependencia que tendrán que orientar y distribuir de la manera mas eficiente. Esto pasa por desarrollar más la ayuda a domicilio y los apoyos a las familias cuidadoras, que son servicios menos costosos que otras alternativas, y además ayudan a configurar una sociedad mas humana.

Desde la Administración central, y por tanto, en relación a las acciones contenidas en los Presupuestos Generales del Estado, es evidente que parece urgente trabajar en varios ámbitos. En primer lugar, en la Seguridad Social: la revisión y reforma de las pensiones de supervivencia –viudedad, orfandad y a favor de familiares- parece ineludible. Es urgente revisar sus requisitos de acceso, la duración de las mismas y sobre todo su cuantía. No parece posible, en las circunstancias actuales, aumentar su importe, pero si es urgente comenzar a trabajar con algunos colectivos de beneficiarios que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza. Así, por ejemplo, hemos comprobado en este documento, que la mayor parte de pensiones de viudedad que reciben complementos para mínimo son percibidas por mujeres, que en la mayoría de los casos no han generado derechos propios a recibir una pensión de jubilación porque optaron o tuvieron que cuidar de sus hijos, labor de la que ahora nos beneficiamos todos. Además esas mismas mujeres, hoy en su mayoría abuelas, continúan actuando como cuidadoras de sus nietos y son un apoyo imprescindible para que sus hijos e hijas puedan conciliar mejor su vida familiar y laboral. Igualmente, la revisión de las prestaciones por hijo a cargo y de los subsidios por maternidad, ya tratados en este trabajo, deberían ser sometidos a una profunda revisión. En el primer caso, porque sus cuantías deberían actualizarse anualmente ya que han perdido capacidad adquisitiva, y respecto al subsidio por maternidad debería definirse claramente cuál es su objetivo prioritario, que no es otro que el cuidado y atención de la madre después de la maternidad.

En el ámbito de la política fiscal y de rentas, la familia ha de ser tratada de manera equitativa y mejorar su tratamiento. Hay algunas reformas que no deberían esperar más, como por ejemplo, la posibilidad de que en familias con un único perceptor de rentas salariales, éstas se puedan dividir entre ambos cónyuges para amortiguar la progresividad del impuesto, como ocurre con las rentas del capital mobiliario o inmobiliario, y como se realiza en países de nuestro entorno. Con esta medida podríamos alcanzar una equidad mayor del impuesto. Igualmente la subida prevista en el IVA es seguro que tendrá efectos mucho más negativos en las economías de las familias con mayor número de miembros. Al tratarse de un impuesto sobre el consumo

y ser regresivo, en términos relativos, soportarán más carga fiscal aquellas unidades familiares que consuman una mayor proporción de su renta.

Igualmente la puesta en marcha de actuaciones en el ámbito empresarial que favorezcan y faciliten la creación de empresas de servicios dirigidos a las familias, que pueden ser nuevos yacimientos de empleo, sobre todo en momentos de niveles de paro tan elevados. De igual modo, parece fundamental fomentar el aumento del número de guarderías en los centros de trabajo. De esta manera se facilitará la conciliación familiar y laboral, tan necesaria para la estabilidad y cohesión social, que redundará en una mejora de la productividad de los trabajadores, asignatura pendiente de la economía española. Además, es necesario tener presente que, siendo imprescindible la ayuda a través de subsidios y prestaciones económicas a las familias, la excesiva dependencia en el tiempo de la asistencia pública o privada, mina la libertad y la creatividad de la persona y sus relaciones familiares y sociales, pudiendo causar graves daños al individuo. Por eso, es necesario trabajar en la creación de empleo que permita a las familias cumplir y desempeñar sus funciones libremente, sin depender de los subsidios públicos, y para esto resulta imprescindible el sector empresarial.

Podríamos continuar proponiendo reformas y medidas concretas para mejorar las políticas familiares, pero no es este el objetivo de este trabajo. En los PGE para 2010 no se toman medidas que permitan aprovechar el potencial de apoyo incluso en términos estrictamente económicos que tiene la familia. Tampoco aparecen actuaciones que la ayuden a desempeñar esas funciones descritas al comienzo de este trabajo, de las que nos beneficiamos todos.

Para concluir, proponemos dos reflexiones finales. La primera, es que resulta imprescindible la realización de una evaluación de los verdaderos resultados alcanzados por estas actuaciones públicas, para conocer no sólo las consecuencias económicas de su puesta en marcha, sino y sobre todo, los cambios sociales y las mejoras en la calidad de vida de las familias que se han podido derivar de las mismas.

Y por último, proponemos una nueva actuación presupuestaria que podemos afirmar que tendría coste cero: la inclusión en la exposición de motivos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, del reconocimiento al papel fundamental que está desempeñando la familia especialmente en este momento de crisis económica y la gratificación expresa de la labor solidaria que la familia realiza dentro de la sociedad que resulta beneficiada. Se trata de un paso importante en la creación de una auténtica cultura de familia. Resulta imprescindible reconocer y apoyar la familia como



garante de la cohesión social, por el papel que desempeña en la redistribución de la renta y en la solidaridad. Pero en cualquier caso, la salida de la crisis actual exige el trabajo conjunto todos los agentes sociales: sector público, sociedad, empresas y las propias familias.