

La dimensión autonómica de las prestaciones económicas de apoyo a las familias

Un análisis durante el periodo 2000-2014

12/09/2014

Livia Di Pietro

Directora: Irene Lapuerta Mendéz

Máster en Intervención Social con Individuos, Familias y Grupos

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de investigación no habría sido posible sin la colaboración de muchas personas que me han proporcionado ayuda y apoyo.

Un agradecimiento especial va a mi directora, Irene, por haberme guiado en este trabajo, corrigiéndome minuciosamente y estando siempre disponible a la hora de atender mis dudas.

A mi mamá Barbara, mi papá Claudio, mi gata Palmira, mis abuelos Romana y Raffaele, mi tía Adelina y mi tío Franco agradezco haberme apoyado, aunque en la distancia, animándome siempre a sacar lo mejor de mí y a no rendirme nunca.

Otro agradecimiento va a Javier y a su familia, por estar a mi lado, animándome. En particular a Mertxe, por las largas conversaciones veraniegas en el jardín de Elía.

A mi compañera de piso Jessika agradezco haber aguantado mis malos momentos y haberme hecho reír y desconectar con su simpatía y alegría.

A mi compañero de clase Víctor, por haber compartido conmigo infinitas tardes de estudio en la biblioteca y por ser un muy buen amigo.

ÍNDICE

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN	6
2. MARCO TEÓRICO	9
2.1. LAS POLÍTICAS FAMILIARES EN EL MARCO DEL ESTADO DE BIENESTAR	9
2.1.1. El concepto de política familiar y sus instrumentos	9
2.1.2. Los objetivos de política familiar	11
2.1.3. Los diferentes modelos de política familiar	15
2.1.4. El modelo mediterráneo	20
2.2. UN BREVE RECORRIDO HISTÓRICO POR LAS POLÍTICAS FAMILIARES EN EL ESTADO ESPAÑOL	25
2.2.1. Los orígenes y el Franquismo	25
2.2.2. El periodo democrático: del 1975 al 1999	28
2.2.2.a. Los motivos de la escasa protección	28
2.2.2.b. Las tendencias durante las décadas de los años '80 y '90	30
3. METODOLOGÍA	33
3.1. LOS OBJETIVOS DEL TRABAJO	33
3.2. LAS HIPÓTESIS DE TRABAJO	34
3.3. COMO SE VA A PROCEDER CON EL ANÁLISIS DE LAS FUENTES SECUNDARIAS DE INFORMACIÓN	35
3.4. LOS INDICADORES DE LA INTENSIDAD PROTECTORA DE LAS PRESTACIONES	39
3.4.1. Los indicadores de elegibilidad	40
3.4.2. Los indicadores de accesibilidad	42
3.4.3. Los indicadores de adecuación	46
4. ANÁLISIS	52
4.1. LA ÉPOCA DE BONANZA ECONÓMICA (2000-2007)	53
4.1.1. Las prestaciones por hijo a cargo	53
4.1.1.a. El nivel estatal	53
4.1.1.b. El nivel autonómico	58
4.1.2. Las prestaciones por nacimiento o adopción	71
4.1.2.a. El nivel estatal	71
4.1.2.b. El nivel autonómico	76
4.1.3. Las prestaciones por parto o adopción múltiple	83
4.1.3.a. El nivel estatal	83
4.1.3.b. El nivel autonómico	86
4.1.4. Las prestaciones para la adquisición de bienes	97
4.1.5. Las prestaciones por excedencia laboral por cuidado de hijos	102
4.1.6. Las prestaciones por reducción de jornada laboral por cuidado de hijos	112

4.1.7. Valoración general de la época de bonanza	121
4.2. LA ÉPOCA DE CRISIS (2008-2014)	125
4.2.1. El nivel estatal	126
4.2.2. El nivel autonómico	126
4.2.2.a. Las Comunidades Autónomas que introdujeron ayudas	130
4.2.2.b. Las Comunidades Autónomas que han mantenido las ayudas	132
4.2.2.c. Las Comunidades Autónomas que eliminaron las ayudas	
4.2.3. Valoración general de la época de crisis	134
<hr/>	
5. CONCLUSIONES	138
<hr/>	
6. FUENTES DE INFORMACIÓN	144
6.1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	144
6.2. FUENTES LEGISLATIVAS (NORMATIVA)	149
6.2.1. Legislación estatal	149
6.2.2. Legislación autonómica	150
6.2.2.a. Andalucía	150
6.2.2.b. Aragón	150
6.2.2.c. Asturias	151
6.2.2.d. Baleares	152
6.2.2.e. Canarias	152
6.2.2.f. Cantabria	153
6.2.2.g. Castilla-La Mancha	154
6.2.2.h. Castilla y León	156
6.2.2.i. Cataluña	157
6.2.2.j. Comunidad de Madrid	159
6.2.2.k. Comunidad Valenciana	160
6.2.2.l. Extremadura	160
6.2.2.m. Galicia	161
6.2.2.n. La Rioja	161
6.2.2.o. Murcia	162
6.2.2.p. Navarra	162
6.2.2.q. País Vasco	166
6.3. FUENTES DIGITALES (WEBS)	166

1. INTRODUCCIÓN

En el art.39 de la Constitución española de 1978, que constituye el fundamento jurídico de la protección familiar, se establece el deber del Estado de actuar en favor de la familia, disponiendo que “*los poderes públicos aseguran la protección social económica y jurídica de la familia*”. Además, como afirma Iglesias de Ussel (1998), esta institución es considerada de vital importancia por parte de la mayoría de la sociedad española. En concreto, los resultados de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) ponen de manifiesto que, en el año 2013, la familia era considerada como un aspecto de la vida “*muy importante*” para el 91% de las personas entrevistadas (CIS, 2013)¹. Sin embargo, existe un fuerte contraste entre el discurso político y mediático dominante, que hace hincapié en la posición central de la familia en la sociedad, y la realidad, que refleja una escasa intervención pública en esta materia. De hecho, no existe una institucionalización de la política familiar y España se sitúa a la cola de la Unión Europea en políticas públicas a favor de la familia (Navarro, 2005).

Debido a que las ayudas a nivel estatal de la Seguridad Social han sido tradicionalmente bajas, varias Comunidades Autónomas empezaron a diseñar políticas familiares propias, introduciendo medidas de distinto tipo a partir del año 2000 (López et al., 2006). De hecho, según el art.148.1.20ª de la Constitución, las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de asistencia social y, por lo tanto, pueden dictar sus propia normas en materia de política familiar, con la condición de no incidir sobre el “*régimen económico de la Seguridad Social*”, que, junto con la legislación básica de la misma, pertenece a la competencia exclusiva del Estado, por el artículo 149.1.17ª (Martínez-Girón, 1992). Sin embargo, la mayoría de los análisis acerca del sistema de prestaciones económicas directas de apoyo a la familia ignoran esta dimensión autonómica y, ofrecen, en consecuencia, una imagen distorsionada o, cuando menos, parcial de la realidad. Como destaca Cantó (2011), hay escasez de estudios comparados sobre las ayudas introducidas por parte de las Comunidades Autónomas y faltan datos estadísticos homogéneos acerca del alcance y de su intensidad protectora.

¹ Barómetro Octubre 2013, estudio 3001, de 1 de octubre de 2013 (disponible en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14029; consultado: 7/7/2014).

Dada estas lagunas, el objetivo del presente trabajo es analizar el sistema de prestaciones económicas directas dentro del marco de las políticas familiares en el Estado español, focalizando la atención sobre el nivel autonómico y contrastando los efectos que el actual contexto de crisis económico ha tenido sobre su intensidad protectora. En particular, se procederá a un análisis de las ayudas económicas directas de apoyo a la familia introducidas a partir del 2000, comparando la situación durante el período de expansión económica, tanto a nivel estatal como autonómico (2000-2007), con la época de recesión (2008-2014), averiguando los efectos de la crisis sobre la configuración del sistema de prestaciones (2008-2014). En concreto, se investigará si las ayudas han ido desapareciendo con la necesidad de reducción del déficit estatal y autonómico. Por lo tanto, el periodo objeto de análisis en este estudio se sitúa entre los años 2000 y 2014.

En general, a nivel de los países de la Unión Europea los menores de 18 años representan el grupo de población más expuesto al riesgo de pobreza y exclusión social (Eurostat, 2013)². En España, según el informe de UNICEF “La infancia en España 2012-2013”, alrededor de dos millones doscientos mil menores de 18 años vivían en el año 2010 en hogares en riesgo de pobreza, cifra que se ha incrementado de un 10% en sólo dos años^{3,4}. De estos alarmantes datos se deriva la importancia de analizar la protección de la familia y, en particular, la de los hogares con hijos e hijas menores, que constituyen los hogares más vulnerables (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012)⁵. De hecho, la literatura científica constata que las políticas públicas de apoyo a la familia y la infancia son cruciales para la reducción de la pobreza (Arias et al., 2010). De ahí el interés de este estudio, que pretende dimensionar la realidad de la política familiar española, incorporando la dimensión autonómica en el análisis.

² Según los datos de Eurostat, en 2011 el 27% de los niños (0-17 años) se encontraba en riesgo de pobreza, al frente del 24,3% de los adultos (18-64 años) y 20,5% de los mayores de 65 años.

³ El informe hace referencia a los datos del 2010 y a los provisionales del 2011. El anterior estudio de UNICEF, “La infancia en España 2010-2011” presentaba los datos de 2008. En aquel entonces el número de menores de 18 años que vivían en hogares que se encontraban debajo del umbral de la pobreza alcanzaba casi los dos millones.

⁴ En la EU-27 en 2011, según los datos Eurostat, después de Bulgaria, Rumania, Letonia, Hungría, Irlanda, Lituania e Italia, se sitúan España y Grecia como países con el porcentaje más elevado de niños en riesgo de pobreza; un 30,6% de los menores de 18 años.

⁵ De hecho, según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2013, en España estaban expuestos a riesgo de pobreza el 36,9% de los hogares compuestos por un adulto y uno o más niños dependientes, el 26,0% de los hogares compuestos por dos adultos y uno o más niños dependientes, al frente del 15,9% de los hogares sin niños dependientes.

Para abordar estos objetivos, el trabajo se estructurará en cuatro partes. En el primer apartado se desarrollará el marco teórico y se aportarán los conceptos claves para poder analizar las políticas familiares en España, al tiempo que se realizará un breve recorrido histórico desde 1938 (año en el que se introdujo el primer subsidio familiar) hasta el año 1999. En el segundo apartado se describirá la metodología de la investigación, presentando los objetivos, las hipótesis de trabajo y las técnicas de análisis que serán utilizadas. Tal y como en este apartado se plantea, la metodología ha consistido en el análisis de fuentes de información secundaria y, en particular, de la normativa reguladora de las ayudas económicas a través de la construcción de un indicador que nos permitirá medir la intensidad protectora del diseño de estas ayudas. En el tercer apartado se procederá al análisis del sistema de prestaciones familiares, tanto a nivel estatal como autonómico. Por motivos de mayor claridad se dividirá el apartado en dos grandes bloques, el primero dedicado al análisis de la época de bonanza económica (2000-2007) y el segundo dedicado al período de recesión económica (2008-2014). Finalmente, en el cuarto y último apartado, se presentarán las principales conclusiones de este estudio.

2. MARCO TEÓRICO

Este apartado se compondrá de dos partes. En la primera, se definirá el concepto de política familiar, los tipos de medidas que la componen y los distintos objetivos que se quieren conseguir con su implementación. Después, se describirán las características de los diferentes modelos de políticas familiares existentes en las economías industrializadas y se focalizará la atención sobre el modelo mediterráneo, al que pertenece España. En la segunda parte, se ofrecerá un conciso recorrido histórico de las políticas familiares dentro del Estado Español, distinguiendo dos etapas fundamentales; la primera, que abarca desde el 1938 hasta el final de la dictadura franquista; y, la segunda, el periodo democrático, del 1975, año de inicio de la Transición democrática, hasta 1999.

2.1. LAS POLÍTICAS FAMILIARES EN EL MARCO DEL ESTADO DE BIENESTAR

2.1.1. El concepto de política familiar y sus instrumentos

El concepto de política familiar es complejo y numerosos autores han aportado su propia definición. En primer lugar, Zimmerman define la política familiar como la que *“incorpora el bienestar de la familia como criterio, es decir, la que introduce una perspectiva familiar en la escala política, tanto en el establecimiento de objetivos como en la medición de resultados. Estos objetivos políticos pueden ser explícitos e implícitos”* (Zimmerman cit. en Iglesias de Ussel y Meil, 2001: 10). Se trata de una definición muy amplia dado que, como afirma Iglesias de Ussel (1998), en realidad todas las políticas económicas y sociales repercuten de manera directa o indirecta en las familias. Otros autores han definido el concepto de política familiar como *“toda medida adoptada por el gobierno para mantener, sostener o cambiar la estructura y la vida familiar”* (Dumon cit. en Iglesias de Ussel, 1998: 267), o *“el conjunto de medidas o instrumentos de política pública más o menos articulados para reconocer las funciones sociales que cumplen las familias”* (Meil, 1995: 67). En la misma línea se sitúa Flaquer, que sostiene que la política familiar es el conjunto de *“los programas y medidas de intervención en las familias, así como los principios y directrices que lo inspiran”*

(Flaquer, 2000a: 11). Finalmente, según Garrido (2000) las políticas familiares son medidas destinadas a mejorar las condiciones de vida de la familia, que es al mismo tiempo una “*esfera de realización personal*” (Garrido, 2000: 112) y una institución que desempeña una función social fundamental.

Tres son los instrumentos fundamentales de la política familiar; las transferencias económicas, los servicios y los recursos de tiempo. El primero de estos instrumentos, las transferencias económicas, son medidas que, a través de prestaciones monetarias directas o indirectas, proporcionan recursos económicos a las familias, con el objetivo de incrementar su renta disponible. Son financiadas por los sistemas de Seguridad Social o a través de los Presupuestos Generales de las distintas instancias del Estado.

Por lo que concierne a las transferencias económicas podemos distinguir dos tipos de ayudas: las directas y las indirectas. Entre las directas, que constituyen el objeto central de análisis de este trabajo, la modalidad más extendida es la de los subsidios familiares por hijo a cargo. Estos consisten en asignaciones periódicas para las familias que tienen hijos a cargo hasta una determinada edad, que varía según el país. En el caso de Suecia y Dinamarca las cuantías son muy elevadas, mientras que en el Sur de Europa suelen ser muy bajas y limitadas en el acceso en función de la renta familiar. Como indica Flaquer (2000a), existen también otras prestaciones monetarias, como los subsidios por natalidad, que consisten en unas prestaciones de pago único en los supuestos de nacimiento, adopción o acogimiento de un menor, y se considera que tienen un objetivo natalista. Medidas de este tipo se encuentran en Luxemburgo, Bélgica, Alemania y en España durante la vigencia del “cheque bebé”, entre julio de 2007 y 31 diciembre de 2010. Otras prestaciones existentes son las ayudas para cubrir una parte de los gastos derivados del inicio del curso escolar (existentes en Francia y Luxemburgo) y las ayudas por matrimonio, que consisten en pagos únicos por supuesto de matrimonio. En la actualidad, esta última modalidad de ayudas está suprimida en la mayoría de los países (en España desde 1990). Por último, se encuentran las ayudas por la adquisición de servicios, que consisten en pagos realizados a personas que contratan servicios de cuidado (como en Francia y Dinamarca) (Flaquer 2000a). Por su parte, las transferencias económicas indirectas consisten en mecanismos de condonación de los impuestos sobre la renta de las familias, con el objetivo de aumentar su disponibilidad financiera. Su forma más habitual es, por lo tanto, la deducción o desgravación fiscal.

El segundo de los instrumentos de la política familiar consiste en proporcionar servicios públicos de atención a la infancia y a las personas dependientes (ancianos o discapacitados). Estos pueden ser externos al hogar, como guarderías, centros de educación preescolar, residencias y centros de día, o servicios domiciliarios, como las ayudas a domicilio para la atención y el cuidado de menores o ancianos dependientes (López et al., 2006). Para que el diseño de estos servicios sea adecuado, sus horarios tienen que adaptarse no solo a las necesidades de los usuarios, sino también a los horarios laborales de los padres y de las madres, del tal forma que puedan compatibilizar su vida profesional con las responsabilidades familiares (Garrido, 2000; Thévenon, 2011).

El tercer y último instrumento son las medidas que proporcionan tiempo para que las personas puedan atender sus responsabilidades familiares. Ejemplo de ello son las licencias y los permisos parentales retribuidos, con derecho de reserva del puesto de trabajo tras el nacimiento de un hijo o una hija, o la organización flexible de los horarios de trabajo, que permite a los padres adaptar su jornada laboral a las necesidades de cuidado de los miembros de su familia, ya sean menores o personas dependientes (Flaquer, 2000a; Thévenon, 2011).

2.1.2. Los objetivos de política familiar

En general se puede afirmar que las políticas familiares encuentran su justificación en una serie de objetivos que se quieren perseguir a través de ellas.

Según la clasificación ofrecida por Thévenon (2011), el primero y más común de estos objetivos es la compensación directa por el coste económico de los niños, es decir la compensación pública de las cargas familiares, para que la sociedad se haga cargo de una parte de los costes de la función reproductora y del esfuerzo económico que las personas que deciden formar una familia tienen que asumir. Como explican Iglesias de Ussel y Meil (2001: 20), este sistema, que *“permite establecer una solidaridad intergeneracional”*, responde a una necesidad de justicia social. De hecho, no se puede permitir que las familias con más hijos e hijas sufran los efectos perjudiciales del tener criaturas, por un lado reduciendo su renta cuando mantienen sus hijos, y por otro

aportando más a la viabilidad del sistema de la Seguridad Social (al que aportan más quienes tienen hijos). Simétricamente, desde esta perspectiva, no se puede consentir que las personas que no han tenido hijos, o que han tenido un menor número, tengan una doble ventaja, es decir, el haber disfrutado de un mayor nivel de renta familiar y, durante la vejez, percibir pensiones que serán pagadas por los hijos de los demás.

El segundo objetivo de la política familiar suele ser el mantenimiento de los ingresos de las familias y la reducción de la pobreza. A propósito de este objetivo, existe un debate sobre la oportunidad o menos de que el derecho a recibir las prestaciones económicas sea universal o no. Por un lado se defiende la oportunidad de mantener el carácter universal de estas prestaciones, siendo por lo tanto los titulares del derecho la totalidad de las familias con hijos menores de una determinada edad; por otro lado, se apuesta por un sistema de prestaciones bajo condición de recursos, donde la titularidad del derecho pertenece solamente a las familias cuyos recursos económicos se sitúan por debajo de un determinado umbral de renta (Flaquer, 2000a)⁶.

En tercer lugar, y en consonancia con el anterior, las políticas familiares pueden tener como objetivo el aumento de la tasa de actividad femenina, dado que está demostrado que si los hogares tienen dos ingresos el riesgo de pobreza y exclusión social se reduce notablemente (Marí-Klose et al., 2010) y se producen efectos positivos para el bienestar del menor (Thévenon, 2011). De hecho, para conseguir el incremento de los ingresos de la familia es imprescindible promocionar el empleo femenino, a través de una combinación de varios tipos de medidas. Por un lado las licencias y los permisos parentales remunerados después del nacimiento del hijo, con reserva del puesto de trabajo; por otro lado la prestación de servicios de atención a la infancia cuyos horarios son coordinados y compatibles con la jornada laboral de los progenitores trabajadores con hijos pequeños. Finalmente, otra posibilidad es la introducción de medidas de apoyo a las madres trabajadoras, como la prestación de ayuda a las trabajadoras con hijos menores de 3 años, y también la implementación de un sistema de impuestos y desgravaciones fiscales que promueva el empleo femenino en vez de desincentivarlo (Thévenon, 2011). A este propósito, la tributación individual de Suecia va en esta dirección, mientras que los sistemas de tributación conjunta siguen consolidando el rol

⁶ En el apartado 3 dedicado a la metodología se explicará el debate existente alrededor del tema de la universalidad o asistencialismo de las prestaciones económicas.

tradicional de la mujer dependiente económicamente del marido. En particular, el sistema fiscal alemán prevé un descuento en el caso de que la mujer se quede en casa cuidando de los hijos (Alberdi, 1997) y en el estado español, se promueve la división sexual del trabajo, a través de la “*desgravación por esposa dependiente*” (Pazos y Medialdea, 2011: 108).

En cuarto lugar, hay políticas familiares que intentan alcanzar la igualdad de género. Dado el incremento del empleo femenino, es necesario establecer iniciativas que impidan que se generen consecuencias negativas sobre la vida laboral y personal de las mujeres que decidan ser madres. De aquí la importancia de la implementación de políticas de apoyo a la maternidad, debido a su función esencial para “*la continuidad de la sociedad*” (Iglesias de Ussel y Meil, 2001: 20), y de conciliación de la vida laboral, familiar y personal, que permitan compatibilizar las responsabilidades familiares con el empleo y la vida personal. Las herramientas más típicas son las medidas de protección de la maternidad y los servicios de atención a los menores durante la jornada laboral, como guarderías y centros pre-escolares (Flaquer, 2000a)⁷.

Igualmente, cabe destacar que estas medidas de conciliación no tienen que dirigirse únicamente a las mujeres, para no seguir reproduciendo su rol tradicional de cuidadora y generar problemáticas como la doble jornada laboral⁸, sino que tienen que ir en la dirección de estimular un reparto igualitario de las labores domésticas y del cuidado de las personas dependientes entre los dos miembros de la pareja⁹. En particular, es

⁷ Como explica González (2005), los servicios de atención a la infancia son herramientas fundamentales para la igualdad de género, dado que las responsabilidades familiares dificultan el acceso y el mantenimiento de las mujeres en el mercado laboral. A este propósito es necesario mirar los datos de la Encuesta de Población Activa, para darse cuenta de que la actividad laboral depende del estado civil y del sexo. Hay diferencias entre mujeres casadas y solteras y entre sexos. En particular, si se mira a los datos del primer trimestre de 2014, la tasa de ocupación de las mujeres casadas es 10 puntos porcentuales inferior a la de las solteras (54,98% vs. 65,56% respectivamente). Por lo que concierne a los hombres, la diferencia es mínima, con un 69,93% de los solteros, frente a un 64,73% de los casados.

⁸ Este concepto de “*doble jornada laboral*” nace cuando la mayoría de los hombres, gracias a las protestas sindicales, obtuvo la reducción de las horas de trabajo, mientras que la mayoría de las mujeres siguió manteniendo “*jornadas preindustriales en su trabajo doméstico*” (Durán, 1986: 60). Esto pasa porque existe “un contrato social implícito” (Durán, 1997: 11), que impone a las mujeres entregar su fuerza de trabajo a sus familias durante toda la vida, sin tener unos límites definidos en cuanto al número de horas que tienen que emplear.

⁹ Si se miran los datos de la última Encuesta de Empleo del tiempo en España de 2009-2010, todavía no se ha llegado a una igualdad en la dedicación al trabajo doméstico entre hombres y mujeres. Así que las mujeres dedican a diario dos horas y cuarto más que los hombres al “Hogar y Familia” (4h 7' para las mujeres frente a 1h 54' de los hombres). Además, el 91,9% de las mujeres realiza diariamente actividades relacionadas con el hogar y familia, mientras que este porcentaje solo alcanza al 74,7% de los hombres.

fundamental fomentar la corresponsabilidad de los varones en el ámbito familiar y su incorporación al cuidado de los menores a través de la puesta en marcha de permiso de paternidad individual e intransferible, de la misma duración que el de maternidad, y de incentivos para que los padres disfruten de estos permisos (Castro y Pazos, 2007; 2012). Asimismo hay estudios que demuestran cómo la implicación de los hombres en el cuidado de sus hijos tiene efectos beneficiosos sobre la salud, las competencias socioemocionales y el resultado escolar del menor (Marí-Klose et al., 2010: 186).

En quinto lugar, otro objetivo es garantizar el bienestar de los menores, a través de ayudas económicas que aseguren a todos los núcleos familiares un nivel de recursos adecuados para el crecimiento y desarrollo de los menores y para la atención y el cuidado de las otras personas dependientes (Flaquer, 2000a). Estas políticas no deben apoyar a las familias únicamente en el momento en que tengan un hijo, sino también durante todo el período en el que éste dependa económicamente de sus progenitores, para evitar que los niños puedan sufrir las consecuencias negativas de las condiciones socio-económicas de sus familias.

De hecho los primeros años de vida del menor son fundamentales para su desarrollo, dado que durante este periodo los padres apoyan su proceso de aprendizaje y estimulación cognitiva. Sin embargo, el peso de los recursos económicos y culturales de la familia de origen tiene consecuencias sobre los resultados escolares, de modo que los menores llegan al comienzo de la educación obligatoria con niveles muy desiguales de aprendizaje y de capacidades cognitivas. Una manera eficaz de corregir esta disfunción educativa por parte de las familias y alcanzar resultados escolares más homogéneos, es ofrecer un acceso generalizado a servicios preescolares de calidad. De este modo, se disminuye la influencia de las condiciones socioeconómicas y del bagaje cultural de la familia de procedencia. Hay que hacer hincapié sobre la necesidad de que estos servicios para la infancia sean económicamente accesibles para las rentas más bajas, dado que tienen costes elevados y, en consecuencia, la mayoría de las familias tienen que recurrir a otros familiares, en particular a las abuelas (Esping-Andersen y Palier, 2010).

Paralelamente, los hombres dedican una hora más al trabajo remunerado y al tiempo libre que las mujeres (Encuesta de Empleo del Tiempo 2009-2010. *Resultados definitivos*. Nota de prensa, 14 de junio 2011).

En resumen, la escolarización infantil universal y pública, que asegura unos mínimos comunes para todos los menores que acuden y permite “*igualar por la base de la estructura social*” (González, 2005: 434), es una herramienta eficaz para poder conseguir la igualdad de oportunidades sociales¹⁰. En este sentido, es interesante el caso de Dinamarca, donde es central el objetivo de protección de los hogares con menores, y donde se ha desarrollado una red muy extensa de guarderías públicas para menores con ambos progenitores trabajadores (Alberdi, 1997).

Por último, es posible que las políticas familiares persigan el objetivo demográfico de aumentar la tasa de natalidad, dado los bajos niveles de fecundidad de los países occidentales. Con este propósito Francia y Bélgica incrementan los importes de las asignaciones por hijo a cargo según el rango del hijo, con subsidios muy generosos a partir del segundo hijo y sucesivos, promoviendo de esta manera las familias numerosas, más que las familias con un único menor a cargo (Flaquer, 2000a; Fagnani y Math, 2008).

2.1.3. Los diferentes modelos de política familiar

Según los objetivos que se quieren perseguir y las medidas de políticas familiares que se ponen en marcha podemos observar diferentes modelos de política familiar. Aunque se trata de conceptos diferentes, la mayoría de los autores coinciden en señalar la concordancia entre los diferentes modelos de políticas familiares y la tipología de modelos o regímenes de bienestar establecida por Esping-Andersen (1993; 2000). Es decir, cada modelo de política familiar caracteriza un modelo de bienestar. A este propósito, según la clasificación de Esping-Andersen (1993; 2000), los modelos de política familiar son tres.

En primer lugar, aparece el modelo liberal o anglosajón (Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Gran Bretaña y Nueva Zelanda), donde las políticas familiares se

¹⁰ Según González (2005: 434) “*la escolarización pública universal garantiza la profesionalización de la atención a los menores*” y, en consecuencia, a través de la misma se consigue regularizar las personas trabajadoras (en la mayoría de los casos mujeres) que realizan el cuidado de los infantes de manera informal. Al mismo tiempo, representa una medida de apoyo al empleo femenino, sobre todo de las mujeres que perciben ingresos medio-bajos, incrementando el número de hogares con dos perceptores de ingresos. Además, a medida que aumenta el número de empleadas, se incrementa la recaudación de impuestos por parte del Estado.

estructuran como asistencia social, dado que la mayoría de las prestaciones existentes se dirigen a unos colectivos que disponen de recursos escasos y que generalmente pertenecen a las clases más bajas y marginales. Por lo tanto, las ayudas concedidas a las familias con bajos recursos, incluidas las monoparentales, son muy elevadas (Thévenon, 2011). La desmercantilización¹¹ es muy débil, dado que es el mercado el verdadero proveedor de bienestar. En consecuencia los servicios sociales, los servicios sanitarios y las pensiones son prestados por entidades privadas, que son financiadas por los mismos trabajadores y por las empresas (Esping-Andersen, 1993; 2000). Finalmente, el grado de desfamiliarización¹² es medio-bajo, dado que las personas no pueden llegar a tener un nivel de vida aceptable sin participar en el mercado o sin tener redes familiares de apoyo (Campillo, 2010).

A este propósito, los permisos parentales son de corta duración y tienen una remuneración bastante modesta. Por lo que concierne a la provisión de servicios públicos de cuidado para los menores de 3 años, ésta suele ser baja, así que son las familias las que tienen que soportar los costes, aunque exista la posibilidad de aplicar deducciones fiscales. Sin embargo las tasas de escolarización en las edades 3-6 años son elevadas. Por otro lado, se incentivan políticas de empleo de ambos progenitores y la conciliación entre vida laboral y familiar se consigue a través del modelo del “sustentador y medio”, donde las mujeres con responsabilidades familiares suelen acceder a empleos de jornada parcial (Thévenon, 2011).

En segundo lugar, existe el modelo “nórdico” o “socialdemócrata”¹³ (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Islandia, Noruega) que, persiguiendo el objetivo de alcanzar unos estándares elevados de protección social para toda la ciudadanía, universalizó las prestaciones sociales típicas de la clase media, asegurando el acceso en igualdad de condiciones a todo el conjunto de la población. En general existen subsidios familiares elevados de carácter universal, cuyo importe depende del nivel de ingresos. En cuanto a

¹¹ Según Esping-Andersen (1993: 60) el concepto de “desmercantilización” concierne a la relación entre Estado y mercado y se refiere “al grado en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado”.

¹² Según el sociólogo danés (Esping-Andersen, 2000: 66), el concepto de “desfamiliarización” se refiere a las políticas sociales “que reducen la dependencia individual de la familia, que maximizan la disponibilidad de los recursos económicos por parte del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales”.

¹³ Este modelo debe su nombre al hecho de que fueron los partidos socialdemócratas los autores de las reformas a favor de una universalización de los derechos sociales.

las políticas familiares, dado que se favorece al máximo la individualización de las personas respecto a sus familias, el Estado se hace cargo de los costes de cuidado, garantizando la escolarización infantil del ciclo 0-3 años y el cuidado de las personas dependientes. Otro elemento fundamental es el trabajo remunerado, sobre todo el femenino, así que se implementan políticas de pleno empleo y se sigue el modelo de los dos sustentadores, el “*dual bread winner model*”, inspirado por la idea de la independencia económica de las personas y, por lo tanto, prescindiendo del sexo.

En consecuencia, las políticas de apoyo a los padres y madres trabajadores son muy fuertes y constituyen el resultado de una combinación entre permisos parentales de larga duración (los que más en toda la OECD¹⁴) y una amplia oferta de servicios de cuidado para los menores de 3 años. Estos países son los que invierten más recursos para este tipo de políticas. La igualdad de género es otro factor importante que se tiene que considerar a la hora de implementar las políticas, en particular la corresponsabilidad en los cuidados de las criaturas: los padres gozan de un permiso de paternidad de titularidad propia, exclusivo e intransferible, excepto en Dinamarca. Los resultados de estas políticas son unos niveles elevados de participación femenina en el mercado de trabajo y unas altas tasas de natalidad (Esping-Andersen, 1993; 2000; Thévenon, 2011; Saraceno y Keck, 2011).

En tercer lugar, se tiene que citar al régimen continental, “*conservador*” o “*corporativista*” (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda, Suiza), que se define por su fuerte corporativismo (de aquí el nombre) y por su objetivo de mantener la estratificación social y las diferencias de estatus, dado que los derechos sociales dependen de la posición que se ocupa en la escala social. Este grupo de países destina unos importes elevados a las familias, pero la protección se basa en mecanismos tradicionales de compensación de los costes de crianza y de cuidado de las personas dependientes, como demuestra la elevada inversión estatal en prestaciones para la provisión de servicios de cuidado por parte de la propia familia. Por otro lado, no se incentiva el trabajo de ambos progenitores, a través de ventajas fiscales u otros mecanismos, así que el modelo dominante de referencia sigue siendo el de un único proveedor. En relación a las licencias parentales, hay heterogeneidad entre los países en

¹⁴ En lengua castellana es OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

cuanto a su duración y retribución, y también hay diferencias en relación a la tasa de cobertura de los servicios de cuidado 0-3 años. En general, se puede afirmar que en este grupo de países la tendencia es tener licencias parentales largas, dirigidas en particular a las madres, dado que con la excepción de Luxemburgo y Alemania, los incentivos para que los padres compartan parte de la baja maternal son muy bajos. Sucesivamente al período de disfrute de la licencia parental, la cobertura por parte de los servicios de cuidado infantil es baja, así que se dificulta el retorno al empleo de las madres (Esping-Andersen, 1993; 2000; Thévenon, 2011; Saraceno & Keck, 2011).

Aunque esta clasificación del sociólogo danés sea aun ampliamente reconocida y compartida, autores como Guillén (1997), opinan que en Europa sólo hay dos modelos, el “socialdemócrata” y el “conservador” (donde se sitúa España), mientras que Estados Unidos es el único representante del modelo “liberal”. Más recientemente, Thévenon (2011) ha presentado su propia clasificación de los países de la OECD¹⁵, añadiendo a la tipología de Esping-Andersen el modelo de Europa del Sur, el de Europa del Este y el de Asia (Japón y Corea del Sur). Por lo que concierne al modelo de bienestar del Sudeste asiático, su especificidad está reconocida también por otros autores como Walker y Wong (2005), que analizan los seis países más representativos, es decir, China, Hong Kong, Japón, Taiwan, Corea del Sur y Singapur, aunque reconozcan que hay heterogeneidad dentro del grupo. En particular Gough (2004), citando a Holliday (2000), explica como Japón y los países denominados “*los cuatro tigres asiáticos*” (Lee, 1992: 1)¹⁶ constituyen un cuarto modelo de Estado de Bienestar, el “*productivist welfare capitalism*” (2004: 183). De consecuencia en este modelo “productivista”, el objetivo principal es el crecimiento económico, mientras que las políticas sociales son secundarias, como demuestra el contenido gasto social (Gough, 2004; Del Valle, 2008). Además, Jones (1993: 197) utiliza el término “*estados de bienestar confucianos*”, dado que las políticas sociales se basan en los valores típicos de la “*tradición confuciana de piedad y lealtad familiar, donde es central el rol de la familia y la filantropía privada en la provisión social, bajo los principios de solidaridad (no igualitaria)*,”

¹⁵ En su estudio se analizan 28 de los 34 países miembros de la OECD y se dejan fuera seis, como Turquía y México, por la limitada disponibilidad de datos acerca de las políticas familiares. En concreto, los 28 países de la OCDE son clasificados así: Anglosajones (Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Estados Unidos), Nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), Europa Continental (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo, Suiza), Europa del Sur (Italia, España, Grecia y Portugal), Europa del Este (República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia) y Asiáticos (Corea del Sur y Japón).

¹⁶ Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Taiwán.

subsidiariedad, jerarquía y orden” (Del Valle, 2008: 6). Como resultado, el rol del Estado en la provisión de bienestar social es limitado, mientras que los proveedores de protección social son la familia, las empresas y las organizaciones filantrópicas. Con carácter general, los derechos sociales dependen del empleo y la asistencia social está condicionada a unos límites de ingresos (Del Valle, 2008).

Haciendo referencia en específico a las políticas familiares, Thévenon (2011) explica cómo el modelo asiático comparte algunas características con los países mediterráneos. En primer lugar, los permisos de paternidad, en caso de existir, tienen una duración muy corta (en contraposición al de las madres) y las inversiones en servicios de atención y cuidado a los menores, así como las transferencias monetarias dirigidas a las familias con hijos a cargo, son escasas. En consecuencia la cobertura de los servicios de atención para menores en edad preescolar es baja, pero al mismo tiempo las licencias y los permisos parentales, mayoritariamente utilizados por las mujeres, son de larga duración, aunque tengan escasa remuneración. Sin embargo, como inversión de tendencia hacia el modelo anteriormente dominante del “*male bread winner*” descrito por Gough (2004: 184), existen incentivos fiscales para el empleo y el modelo de la familia con dos proveedores.

En relación al modelo de Europa del Este, Deacon (1993) explica como los miembros de este grupo experimentaron una transición económica desde el comunismo de estado y la economía planificada, hacia el modelo capitalista. Thévenon (2011) en su descripción, subraya como a pesar de que haya heterogeneidad, estos países presentan unas características comunes, como el tener un sistema de prestaciones sociales que pasaron de ser universales (durante el período de la Unión Soviética) a estar sujetas a unos límites de ingresos. Además, las transferencias monetarias y la cobertura de los servicios de atención a la infancia son mucho más inferiores que en los Estados del grupo anglosajón y los de Europa del Sur, y en general no se presta mucha atención al tema de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Hungría se presenta como una excepción, dado que es el país que invierte más en políticas de apoyo a la familia y ofrece globalmente un mayor nivel de protección a los núcleos familiares con hijos pequeños. A este propósito se prevén licencias y permisos parentales retribuidos y hay una mayor inversión en servicios de cuidado de los menores en edad preescolar, que permite llegar a un porcentaje del 10% en la cobertura de servicios de atención

destinada a los 0-3 años. Sin embargo, Hungría no persigue objetivos asistenciales para las pobres. En el caso de Eslovaquia, por un lado hay un escaso acceso a los servicios de guardería pero, por otro, las excedencias son de larga duración (hasta que el niño tenga 3 años), aunque la remuneración es limitada en el tiempo.

En cuanto al modelo mediterráneo, al que pertenece España, y dada la importancia de su exploración para el presente trabajo, pasamos a comentarlo en profundidad en el siguiente apartado.

2.1.4. El modelo mediterráneo

En relación a los países del Sur de Europa, varios autores han planteado la existencia de un régimen de bienestar mediterráneo con características propias peculiares (Leibfried, 1992; Castles, 1993; Sarasa y Moreno, 1995; Ferrera, 1996; Flaquer 2000b), no reconocido en la tipología clásica de Esping-Andersen (1993, 2000), en la que quedan incluidos en el régimen de tipo conservador.

A pesar de las diferencias entre los cuatro países, según Ferrera (1995) existen algunas características históricas comunes, como el haber experimentado una industrialización tardía y unos regímenes autoritarios de larga duración. Otros puntos en común son la existencia de marcadas diferencias territoriales, un marcado dualismo económico, una estructura ocupacional heterogénea, un bajo “*estatismo*”, un elevado “*partidismo*” (Ferrera, 1995: 104) y una fuerte influencia política y social de las instituciones corporativistas tradicionales. Asimismo, los países del modelo mediterráneo se enfrentan a las mismas problemáticas. Por un lado, la gestión de un nivel de déficit público elevado, debido en gran parte a la presencia de un extenso sector informal, que dificulta la adecuación a los criterios de convergencias impuestos por el Tratado de Maastricht¹⁷ y que justifica políticas de austeridad y recortes sociales. Por otro lado, hay unos niveles crónicos de elevado desempleo, que hacen que se derive una porción importante del gasto social hacia este asunto.

¹⁷ Los criterios de estabilidad presupuestaria introducidos en 1992 establecidos para poder participar a la Unión Económica y Monetaria son el mantenimiento de un déficit presupuestario no superior al 3% del PIB y una deuda pública no superior al 60% del PIB (Arellano et al., 2011).

Siguiendo con el análisis, los Estados de la Europa del Sur se caracterizan por la existencia de un aparato estatal débil y la existencia de un “*estado de bienestar corporativo y fragmentado*” (Ferrera, 1995: 87), donde Italia y Grecia son los países que presentan el mayor nivel de fragmentación. Además existe un elevado nivel de fragmentación también en las políticas, dado que se ponen en marcha acciones distintas a favor de los diferentes colectivos sociales que componen las familias, como mujer, infancia y tercera edad, y desde diferentes ámbitos de intervención pública, como vivienda, mercado laboral y fiscalidad (Flaquer, 2000a).

Asimismo, la corrupción política está ampliamente difundida y existe un arraigado clientelismo político (Saraceno, 1995), que Ferrera (1995: 102), describiendo el caso italiano, llama “*modelo de bienestar particularista y clientelista*” y que según él, es un rasgo común a los otros tres países mediterráneos. En particular Saraceno (1995) en su análisis del caso italiano, describe como las prestaciones sociales y la creación de puestos de trabajo (en particular en la Administración Pública) son una manera de conseguir apoyo electoral, fenómeno que se denomina del “*voto di scambio*”¹⁸ (Ferrera, 1995: 98), por parte de los “*partidos de masas clientelistas*” (Ferrera, 1995; 98), sobre todo la “*Democrazia Cristiana*” en el Sur de Italia.

En el área mediterránea el grado de individualización es muy bajo, existe una fuerte solidaridad parental y familiar intergeneracional (Flaquer 2000b) y es habitual que todos los componentes de la familia extensa convivan en el mismo lugar, poniendo en común los recursos a su disposición, en un sistema donde hay “*interdependencia de los miembros de la familia y parientes*” (Saraceno, 1995: 280). La familia se percibe como una única “*unidad de ingresos y recursos, donde cada uno contribuye de acuerdo con sus oportunidades*” (Saraceno, 1995: 279). Al mismo tiempo los jóvenes se emancipan tardíamente (no solamente por la falta de políticas de apoyo económico, sino también por el elevado desempleo juvenil, que tiene carácter estructural), hasta que no puedan comprar una vivienda, habitualmente gracias a la ayuda de los padres. Además las empresas familiares representan un porcentaje elevado dentro del tejido empresarial.

¹⁸ El concepto de “voto di scambio” se puede traducir al castellano como “voto de intercambio de favores”.

Del mismo modo, estos países han tenido tradicionalmente unos niveles de ocupación femenina muy bajos debido a la presencia de las cargas de trabajo doméstico que la sociedad tradicionalmente ha atribuido a las mujeres, dificultando su acceso al mercado de trabajo (Durán, 1997). A ello hay que añadir que se han implementado políticas de empleo con el objetivo de favorecer y proteger al trabajo remunerado del varón “cabeza de familia”, único sustentador, mientras que no se ha promovido activamente y de modo continuado el trabajo de las mujeres (Campillo, 2010). En este sentido, Portugal representa una excepción, dado que el país se caracteriza por una tasa elevada de actividad laboral femenina (70,8%, según datos de Eurostat, IV trimestre de 2013), también de las mujeres casadas (Ferreira, 2000).

Por lo que concierne a los otros miembros del grupo mediterráneo, en las generaciones de mujeres más jóvenes se perciben cambios, como en el caso de Italia, donde la tasa de ocupación femenina aumentó notablemente a partir de los años 70 (en particular durante los períodos 1972-1992 y 1995-2007), sobre todo en las edades centrales (30-59 años). Sin embargo, el crecimiento no fue tan espectacular como en otros países donde tradicionalmente la participación femenina ha sido baja, como España e Irlanda, donde el crecimiento fue de 18-20 puntos (Reyneri, 2008)¹⁹. De todas formas, en la actualidad, los países mediterráneos como Grecia, Malta e Italia son los que tienen las tasas de actividad y también de ocupación más bajas de la UE-27²⁰.

Pero para el objeto de este estudio, lo que conviene destacar es que los países de la Europa del Sur comparten un fuerte familiarismo. De hecho, la familia es el principal proveedor de bienestar de sus miembros, la institución que se encarga de manera casi exclusiva del cuidado de las personas dependientes, mientras que el Estado es un agente subsidiario, que interviene sólo donde la cobertura de la primera no llega (Esping-Andersen, 2000; Campillo, 2010). Esto se debe, por un lado, a la tradicionalmente

¹⁹ En Italia existen grandes diferencias territoriales entre Centro-Norte y Sur (las más elevadas en Europa), con un fuerte crecimiento de la tasa de ocupación femenina en las regiones centrales y septentrionales, que casi triplica respecto a las zonas meridionales. A título de ejemplo, en 2007 en el Centro-Norte eran ocupadas 57 mujeres sobre 100 entre 15 y 64 años, mientras que en el “Mezzogiorno” solamente 31 (Reyneri, 2008).

²⁰ En 2013 la tasa de actividad de Malta era 51,4%, de Grecia 58,3% y de Italia 54,2% (la más baja de la UE-28), mientras que en España era más elevada (68,9%), solamente un punto debajo de Portugal. De todas formas, en el grupo mediterráneo en 2013 sólo Portugal superaba el objetivo del 60% de tasa de ocupación femenina fijado por el Consejo de Lisboa de 2000, mientras que los demás estaban por debajo, como España, con el 53,1% y Grecia e Italia bastante lejos, con 43,3% y 49,9 % respectivamente (Eurostat 2013).

rígida división del trabajo en la familia, que atribuye a las mujeres el deber de proveer al cuidado de las personas dependientes, trabajo que no es ni reconocido ni retribuido; por el otro, al principio de subsidiariedad, que hace referencia a la obligación del Estado de intervenir solamente en segunda instancia, en caso de falta de cobertura de la propia familia (González et.al., 2000).

Este régimen se ha caracterizado, por lo tanto, por la carencia de servicios sociales (públicos) de apoyo a la familia, ayuda a domicilio y asesoramiento a familias cuidadoras de personas con discapacidad o enfermedad. De hecho, como explica Durán (1997: 23) para el caso español, el trabajo “*no remunerado y monetarizado*” que consiste en el cuidado de las personas se produce casi de manera *exclusiva en el ámbito familiar y doméstico*”. En consecuencia, todos los servicios de atención infantil y a la dependencia como guarderías, escuelas infantiles y centros de día, han sido habitualmente poco desarrollados²¹.

En el caso de España, en 1990 se integró la atención a la infancia en el sistema educativo²², aunque de carácter voluntario, con el objetivo de “*estimular el desarrollo personal y el bienestar de los menores*” (González, 2005: 433). Hay que destacar que existen grandes diferencias entre la oferta de centros públicos y privados, con escasez de escuelas públicas, y desigualdades en la distribución territorial de los servicios y en la oferta de plazas. Esto se debe a las distintas formas de financiación de las varias administraciones públicas territoriales y a las diferentes voluntades políticas de los distintos gobiernos autonómicos (González, 2004; 2005).

A partir del período 1990-2000 se notaron notables mejorías en la tasa de escolarización en la etapa 3-6 años, hasta llegar casi a la universalidad de la cobertura, con un 98,7% en 2011, resultado comparable con los porcentaje de los países nórdicos (Almeda y Sarasa, 1996; Instituto Nacional de Evaluación Educativa, MEC, 2013). De la misma manera Italia tiene niveles de cobertura muy elevados, casi universales (González 2005;

²¹ En particular según Durán (1997), el nivel de vida en España se mantiene gracias al trabajo no remunerado, que en la mayoría de los casos es llevado a cabo por mujeres.

²² A través de la aprobación de la LOGSE (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo) de 1990 que se establecieron dos ciclos de educación infantil, para los menores de 6 años. El primero cubría el período de edad a partir de los 4 meses hasta los 3 años, y el segundo el período 3-6 años. Bajo la vigencia de esta ley la competencia para la planificación de los servicios educativos infantiles era de los ayuntamientos, que se enfrentaban a problemas de financiación (González, 2004). Este panorama continúa con la normativa actual.

Reyneri, 2008), mientras que presenta carencias en la etapa 0-3 años. Sin embargo, la educación infantil durante la etapa 0-2 años, ha sido tradicionalmente la “*gran asignatura pendiente*” en España (Baizán y González, 2007: 411), aunque en 2011 se haya alcanzado una tasa de escolarización de los menores de 2 años del 28,6%²³.

En general los países de la Europa del Sur todavía no cumplen con el objetivo, establecido en 2002 por el Consejo Europeo, de alcanzar en 2010 un nivel de cobertura mínima del 33% de los menores de edad 0-2 años en centros de educación y cuidado²⁴ (González, 2005). Así que, como destaca Rayneri (2008) a propósito del caso italiano, para cubrir las lagunas en el servicio de educación infantil, se recurre a otros familiares, especialmente a los abuelos.

Aunque en los últimos años se haya mejorado en la cobertura de los servicios, sus horarios están estructurados de manera que dificultan la conciliación de la vida familiar, laboral y personal de las mujeres (Campillo, 2010), sobre todo los servicios de guarderías públicas, que en Italia y en España tienen horarios más rígidos que los privados (Reyneri, 2008).

Por lo que concierne a las personas dependientes, es en este sector que el principio de subsidiariedad tiene su aplicación más profunda, dado que la cobertura de las necesidades de este colectivo es escasa, los servicios públicos, como las residencias y los centros de día, son insuficientes y la asistencia domiciliaria pública está poco difundida (González et al., 2000).

Con este panorama, los cuatro países de Europa del Sur se sitúan a la cola de la Unión Europea por lo que concierne al gasto en familia e infancia²⁵. A este propósito

²³ En particular, según el estudio “Sistema estatal de indicadores de la educación”, de 2012, elaborado por el MEC, las tasas de escolarización en el curso 2009-2010 era del 7,6% para los menores de un año era del 7,6%, del 27,6% para los de un año y del 44,8% para los de dos años.

²⁴ En 2012 el Gobierno de Mariano Rajoy eliminó el Plan nacional de impulso de la Educación Infantil 0-3, el llamado “Educa3”, establecido en 2008 por parte del Gobierno Zapatero y que tenía por objetivo la creación de 300.000 nuevas plazas en guarderías públicas para menores de 0-3 años entre 2008 y 2012. La supresión se llevó a cabo a pesar de que en el programa electoral del Partido Popular se declaraba la importancia de la conciliación entre la vida laboral y familiar (Bianculli y Jordana, 2013).

²⁵ En particular, según los datos de 2012, al frente de una media de 3,4% del PIB de los países de la Euro-Zona, los cuatro países mediterráneos se sitúan debajo. En particular España es el que menos invierte, con un 1,3%, seguida por Grecia con un 1,4%, Italia con un 2,3% y Portugal con 2,6% (Datos de Eurostat, “Evolution of government expenditure by function”, de 10 de abril de 2014

Thévenon (2011) afirma que las ayudas familiares y las prestaciones por hijo a cargo son muy escasas en todos los países del modelo mediterráneo. Saraceno (1995), para el caso de Italia, confirma el escaso interés por parte del mundo político y de la sociedad por el tema de la crianza de los hijos y de los costes que de ella se generan. Esto se debe, en analogía con el caso español, a un tabú sobre las políticas demográficas como herencia del Fascismo que pasamos a explicar en detalle a continuación.

2.2. UN BREVE RECORRIDO HISTÓRICO POR LAS POLÍTICAS FAMILIARES EN EL ESTADO ESPAÑOL

2.2.1. Los orígenes y el Franquismo

Según cuenta Almendros (2005), una de las características del sistema de protección familiar español desde sus orígenes es su fuerte vínculo con el empleo, tal y como demuestra el hecho de que a principios del siglo XX los empresarios empezaron voluntariamente a otorgar subsidios a los trabajadores con cargas familiares. Para compensar la pérdida de competitividad, debida al incremento de los costes, se crearon las Cajas de Compensación (en España la primera se creó en 1935), que funcionaban a través de las aportaciones de todas las empresas incluidas en el mismo sector productivo y área geográfica.

Como explica Martínez-Girón (1992), fue durante la Guerra Civil, en 1938, cuando se introdujo en el Estado español la primera medida de carácter obligatorio a favor de la familia; el denominado “subsidio familiar”. Esta asignación era destinada a la totalidad de los trabajadores por cuenta ajena (asalariados y funcionarios), que tuvieran a su cargo dos o más hijos menores de catorce años, pero en realidad se abonaba al “jefe de

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Evolution_of_government_expenditure_by_function. Del mismo modo, el gasto en protección social como porcentaje del PIB de España y Portugal es inferior a la media de la Unión Europea (29%), en particular España es el más bajo, con 26,1%, seguida por Portugal 26,5%, mientras que Italia (29,7%) y Grecia (30,2%) superan el importe medio (Datos de 2011, Eurostat, “Social protection statistics: Expenditure on social protection 2001-11”, de 27 de enero de 2014, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics).

familia”²⁶. La cuantía era la misma para todas las familias, con independencia del nivel de ingresos de la familia²⁷.

Con la instauración del régimen franquista se creó el sistema de políticas familiares en España y éste tuvo un rol crucial en la ideología y propagandadel régimen (Valiente, 1996). Como explican Almendros (2005) y Valiente (1996), la familia era considerada como la unidad fundamental de formación y desarrollo de los miembros de la sociedad, por lo que se afirmó la necesidad de defenderla y ampararla en caso de insuficiencia de recursos. En realidad, gracias a la fuerte influencia de la Iglesia católica, la única forma de familia que recibía protección era la tradicional, fundada sobre el vínculo del matrimonio, estructurada jerárquicamente y donde la autoridad residía en el varón “*cabeza de familia*” (Valiente, 1996; 154). El “*ganador de pan*” (Valiente, 1996; 154) era el encargado de cubrir las necesidades derivadas del mantenimiento de todos los miembros de la unidad familiar, a través del “*salario familiar*” (Almendros, 2005; 107), y además era el receptor único de todas las prestaciones familiares²⁸.

Dado que la maternidad y el trabajo en el ámbito doméstico eran considerados los deberes típicos de cada mujer, se desincentivó masivamente el empleo femenino, que era considerado dañino para la familia y causa de la crisis de la misma (Valiente, 1996; Iglesias de Ussel y Meil, 2001)²⁹. En realidad lo que se quería conseguir era el aumento demográfico y a este propósito se introdujeron los premios de nupcialidad y de natalidad y, entre éstos, los premios nacionales y provinciales para las familias españolas con mayor número de hijos (Barrios, 2001)³⁰. Acorde con el objetivo natalista, se prestaba especial atención a las familias numerosas, las que tenían cuatro o más hijos, y se les concedían importes más elevados del subsidio familiar y además un

²⁶ El subsidio familiar se introdujo a través de la Ley de la Jefatura de Estado de 18 de Julio de 1938, que fue emanada en ejecución de la Declaración III-2 del Fuero del Trabajo y fue reglamentada sucesivamente por Decreto del 20 de octubre del mismo año, creando el “Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares”.

²⁷ Anteriormente existía el “subsidio a las familias numerosas obreras”, introducido con Real Decreto-ley de 21 de Junio de 1926, pero de escaso alcance dado que el subsidio se concedía sólo a las familias donde el cabeza de familia tuviese a cargo al menos ocho o más hijos (Martínez-Girón, 1992).

²⁸ Valiente (1996) comenta que solo en casos excepcionales este derecho podía ser de la mujer.

²⁹ Esto es evidente en el caso de los préstamos blandos para las parejas casadas, cuya deuda se reducía con el nacimiento de cada hijo. La cuantía se doblaba en caso de renuncia al empleo de la mujer casada y su aceptación del rol de ama de casa. Otras barreras eran las cláusulas contractuales que preveían un período de excedencia obligatorio para las mujeres casadas y la necesidad de la autorización del marido para que la mujer pudiese “*firmar un contrato o ejercer el comercio*” (Valiente, 1996: 154).

³⁰ A través de la Ley 23 de septiembre de 1939 y el Decreto 22 febrero 1941.

“tratamiento preferencial en materia de impuestos, transporte público, préstamos, viviendas de promoción pública, tasas en centros educativos, ... estancias en residencias, albergues, campamentos, balnearios y sanatorios públicos” (Valiente, 1996; 153).

En 1942 se introdujo un seguro social de cargas familiares de carácter complementario e independiente al régimen obligatorio de subsidios familiares, llamado “plus de cargas familiares”, de pago periódico, que cada empresa gestionaba y financiaba³¹, que se extendió progresivamente a todo el sector de la industria y del comercio. Existían otras prestaciones complementarias, como las del Mutualismo Laboral, que comprendían las pensiones de vejez y de supervivencia, como las de viudedad y orfandad, y también las prestaciones por nupcialidad y los subsidios de natalidad (Almendros, 2005).

En 1966 se aprobó la Ley General de la Seguridad Social³² y de esta manera, se reformó el sistema de protección de la familia, unificando los regímenes existentes hasta ese momento y restringiendo la protección solamente al núcleo familiar más estricto, es decir, al cónyuge y los hijos (Barrios, 2001). Como explica Martínez-Girón (1992), a través de esta ley se introdujeron cuatro nuevas prestaciones familiares de importe fijo, desvinculadas del nivel de ingresos laborales del beneficiario y de importe bastante exiguo. Las dos primeras, la prestación por hijo a cargo y por cónyuge a cargo, tenían carácter mensual, mientras que las dos últimas, la asignación al contraer matrimonio y por nacimiento de cada hijo, eran de pago único. Durante los ocho años de vigencia de esta ley, las cuantías sólo se revisaron una vez, en 1971, con la consecuente pérdida de valor adquisitivo en el valor real de las prestaciones en un contexto de alta inflación³³.

Por lo tanto, el sistema de prestaciones por hijo a cargo durante la dictadura franquista fue un elemento central de la política familiar del régimen, que tenía por objetivo la

³¹ Como explica Valiente (1996), el importe del subsidio se obtenía de la distribución entre todos los trabajadores (en función del número de hijos) de un porcentaje del total de los salarios pagados en una empresa, que solía estar entre el 5% y el 25%.

³² Con Decreto 907/1966, de 21 de abril.

³³ Las cuantías fijadas a través del Decreto 2945/1966, de 24 de noviembre, eran las siguientes: 200 pesetas mensuales para la prestación por hijo a cargo, 300 pesetas mensuales para la prestación por esposa dependiente, 5.000 pesetas para la asignación al contraer matrimonio y 2.500 pesetas para la prestación por nacimiento de cada hijo. Con el Decreto 55/1971, de 9 de enero, las cuantías anteriores fueron elevadas a 250 pesetas mensuales, 375 pesetas mensuales, 6.000 pesetas y 3.000 pesetas respectivamente. Para las familias numerosas se preveían aumentos porcentuales del 25%, 30% y 35%, dependiendo de su categoría (primera, segunda, y de honor) (Martínez-Guión, 1992).

recuperación demográfica del país tras la contienda civil y la consolidación de un modelo familiar muy conservador, en el que el varón cabeza de familia era el titular de los derechos civiles. En consecuencia, solo los hombres eran los titulares de los subsidios familiares, mientras que las mujeres y los otros miembros de la familia podían acceder a ellos de manera subsidiaria (Salido y Moreno, 2007). Sin embargo, el sistema de prestaciones sufrió enormes variaciones con el inicio del período de Transición democrática en 1975, que pasamos a tratar a continuación.

2.2.2. El período democrático: del 1975 al 1999

2.2.2.a. Los motivos de la escasa protección

En general, durante el período de la Transición democrática la protección de la familia perdió su centralidad dentro de la agenda política y la atención se trasladó hacia otras problemáticas sociales originadas a raíz de la crisis económica y del progresivo envejecimiento de la población (Meil, 1995). Se dejó de percibir la familia como un objeto necesitado de protección específica, empezó a desaparecer la idea de compensación pública de las cargas privadas de las familias y se tomó el rumbo de la progresiva privatización de los costes de crianza (Iglesias de Ussel y Meil, 2001). Sin embargo, durante este periodo, el sistema de prestaciones familiares no se desmanteló y la mayoría de ayudas se mantuvieron, aunque los importes establecidos en 1971 no se revisaron hasta el 1990. De este modo, las cuantías pasaron a ser de carácter meramente simbólico, por efecto de la inflación (Valiente, 1996). Por lo tanto, el sistema de prestaciones familiares terminó teniendo un carácter meramente testimonial. La falta de apoyo explícito al sistema de protección familiar también puede observarse en su falta de institucionalización. De hecho, nunca existió un Ministerio de la Familia o algún otro departamento ministerial con una notable importancia, sino que esta competencia siempre quedó dispersa entre varios departamentos^{34,35} (Valiente, 1996; Iglesias de Ussel y Meil, 2001).

³⁴ En la actualidad la competencia en cuestiones de Familia pertenece al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

³⁵ En 1988 se creó el Ministerio de Asuntos Sociales por parte del Gobierno socialista, sin incluir una unidad específica para las políticas familiares o ayudas por hijo a cargo, mientras que en 1996 (bajo el Gobierno del Partido Popular) fue absorbido por el Ministerio de Trabajo, transformándose en un Secretariado General del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Bianculli y Jordana, 2013).

Entre los motivos de esta tendencia que condujo a la escasa protección de las familias en el Estado español democrático, destaca el fuerte rechazo social al modelo conservador y autoritario impuesto durante el Franquismo y visualizado en sus políticas familiares marcadamente pronatalistas y antifeministas (Valiente, 1996). Otros autores como Bianculli y Jordana (2013) al contrario, sostienen que una de las razones fue la falta de una clara voluntad política a la hora de implementar un sistema sólido y eficaz de políticas familiares. De hecho, nunca se logró alcanzar un acuerdo interno entre los partidos políticos alrededor de este tema, por la presencia de profundas divisiones entre facciones con intereses y opiniones contrapuestas. El resultado fue, desde este punto de vista, que los partidos políticos, así que simplemente se abstuvieron de tomar decisiones en esta materia (Valiente, 1996; Iglesias de Ussel, 1998; Iglesias de Ussel y Meil, 2001; Bianculli y Jordana, 2013). Por este motivo, la política familiar nunca ha tenido una posición central dentro de los programas electorales.

Otro argumento que justifica la escasa protección de las familias en esta etapa es la ausencia de una gran base social de apoyo a la protección de la institución familiar, con escasa presencia de grupos de presión a favor de la familia, que se limitaron a asociaciones conservadoras pronatalistas, como la Federación Española de Familias Numerosas. Tampoco la Iglesia Católica tuvo un rol importante en la promoción de la protección de la familia. También los sindicatos tuvieron escaso interés en promover políticas familiares y, de hecho, pactaron con el gobierno el fin de la era de las prestaciones universales. La cuestión de la conciliación de la vida familiar, laboral y personal era promovida únicamente por las mujeres del sindicato, que en realidad no tenían mucho peso (Bianculli y Jordana, 2013).

Al mismo tiempo hubo una fuerte aversión de las feministas institucionales hacia las medidas de política familiar, que eran consideradas como un elemento procedente de la tradición franquista. De este modo, su objetivo político fue desviar la atención de la centralidad de la familia hacia la condición de las mujeres³⁶ y sus derechos individuales

³⁶ Sin embargo hay feministas que opinan que este planteamiento no es correcto, como la demógrafa Ana Cabré, según la cual una política protectora de la familia no es incompatible con la liberación de la mujer y su desarrollo en el trabajo, sino todo lo contrario, “*es indispensable*” (Cabré, 1990: 13). Para que la familia sea igualitaria es necesario una ayuda pública, si no la mujer seguirá siendo esclava de su hogar y familia. Como enseñan otros países europeos, se trata de una decisión política, que ellos toman incentivando la compatibilización entre familia y empleo (Iglesias de Ussel, 1998).

(Valiente 1996, Iglesias de Ussel, 1998, Iglesias de Ussel y Meil, 2001; Bianculli y Jordana, 2013).

2.2.2.b. Las tendencias durante las décadas de los años 80 y 90

Hay que destacar que a mitad de los años ochenta, para hacer frente al problema de la débil protección ofrecida por el sistema de ayudas a la familia, se procedió a la reordenación de las prestaciones, a través de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y la acción protectora de la Seguridad Social. Se eliminaron prácticamente la mayoría de las prestaciones familiares existentes. En primer lugar, se suprimió la prestación con carácter más marcadamente antifeminista, la asignación mensual por cónyuge (esposa) a cargo, y también las asignaciones por matrimonio y por nacimiento de cada hijo, quedando únicamente en vigor la prestación por hijo a cargo, que en aquel entonces representaba 250 pesetas mensuales (Valiente, 1996; Barrios, 2001). También en 1985, a través del Real Decreto 2364/85 se introdujo el “*complemento por hijo a cargo en razón de menores ingresos del beneficiario*”, de 1.050 pesetas mensuales por cada hijo a cargo para las familias con menores recursos, como por ejemplo las personas desempleadas, perceptoras del subsidio de desempleo (Almendros, 2005).

Con la implementación de esta reforma se marcó la tendencia futura en materia de prestaciones económicas familiares, que además de quedar reducida a una única medida (la prestación por hijo a cargo), delimitaba el ámbito de los beneficiarios a las personas con bajos niveles de renta.

Paralelamente, la protección económica de las familias pasó a desarrollarse por vía fiscal, dado que a partir del 1978 se introdujeron las deducciones familiares por hijo a cargo y las exenciones fiscales empezaron a ser más importantes que las transferencias monetarias (Valiente, 1996). A partir del 1995 se empezó a distinguir en base al rango del hijo y en 1998, con la reforma del IRPF, las prestaciones por hijo a cargo pasaron a ser consideradas rentas exentas, mientras que antes se consideraban rendimiento del trabajo (Flaquer, 2000a).

En 1990, con la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de Prestaciones No Contributivas de la Seguridad Social se reformó el sistema, estableciendo un nuevo régimen jurídico de protección de la familia centrado casi exclusivamente en los hijos a cargo (Obiol, 2006). Dado que se introdujeron unos límites máximos de ingresos para poder beneficiarse de la ayuda, se confirmaron las tendencias anteriores de “*asistencialización de la política familiar*” (Almendros, 2005: 133), convirtiéndola así en una medida de lucha contra la pobreza (Obiol, 2006). De hecho, la protección en las familias se focalizó en aquellas con menores recursos y en situación de mayor necesidad, es decir, los “*grupos más desfavorecidos*” (Morgado, 2008: 187). La nota positiva es que a través de esta reforma se configuró una modalidad no contributiva de la prestación por hijo a cargo, dado que anteriormente podían beneficiarse de esta cobertura sólo las familias incluidas en el sistema contributivo de la Seguridad Social (Almendros, 2005)³⁷.

Al mismo tiempo, se introdujeron otros dos criterios de acceso a la prestación; la edad y el grado de minusvalía. En el caso de hijos sin minusvalía o con un grado de minusvalía inferior al 33% la protección ofrecida por la prestación por hijo a cargo se extendía hasta el cumplimiento de los 18 años. Sin embargo, se procedió a la ampliación del sujeto-causante de la prestación a los hijos mayores de edad, con un grado de minusvalía muy elevado, igual o superior al 65% y al 75%³⁸. Las cuantías de la prestación especial por hijo a cargo minusválido mayor de edad eran más elevadas que los de la prestación por hijo a cargo sin minusvalía, dando a entender que la discapacidad merecía una mayor tutela que la edad. De esta manera, Obiol (2006) indica como la prestación misma pasó de tener un carácter exclusivo de protección familiar, a incorporar la especificidad de la atención a la minusvalía. Se desvirtuó, de este modo, “*el carácter familiar del sistema*” (Obiol, 2006: 107), debido a que la prestación por hijo a cargo, que en principio tenía una finalidad compensatoria y de tutela del menor dependiente, se convirtió en una medida subsidiaria destinada a cubrir las situaciones de dependencia³⁹. Además se intentó ajustar los exiguos e inadecuados importes de las

³⁷ Dado que se introdujo una modalidad no contributiva de la prestación por hijo a cargo, simétricamente se eliminó el “*complemento por hijo a cargo*”, de 1.050 pesetas mensuales, que se introdujo en 1985 para las familias con menores recursos (Almendros, 2005).

³⁸ Este grado de minusvalía es tan elevado que impide a la persona que la padece llevar una vida autónoma, necesitando la ayuda constante de otra persona para poder realizar sus actividades cotidianas.

³⁹ Según Obiol (2006) entre el 1991 y el 2002 se incrementó el número de familias con hijos mayores de 18 años beneficiarias de la ayuda y, paralelamente, se redujo el número de familias hijos menores de 18 años que recibieron la prestación.

prestaciones, similares a los de 1971 (250 pesetas mensuales), actualizándolos y diversificándolos en base a la edad y al grado de minusvalía⁴⁰.

Por último, se introdujo una prestación “*no económica*”, a través de la cual durante el periodo de excedencia por cuidado de hijo/a menor de tres años, el trabajador o la trabajadora mantenía la cotización a la Seguridad Social (Almendros, 2005).

⁴⁰ Los importes quedaron así fijados: 36.000 pesetas anuales para los hijos y las hijas menores de 18 años sin minusvalía, 72.000 pesetas anuales para los hijos y las hijas menores de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 33%, 312.000 pesetas anuales para los hijos y las hijas mayores de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 65% y 468.000 pesetas anuales el caso de un grado de minusvalía igual o superior al 75%.

3. METODOLOGÍA

3.1. LOS OBJETIVOS DEL TRABAJO

El objetivo principal de este trabajo es analizar la evolución del sistema de prestaciones económicas directas dentro del marco de las políticas familiares en el Estado español, focalizando la atención sobre el nivel autonómico. De hecho, para paliar la situación de escasa protección ofrecida a nivel estatal, a partir del año 2000 y coincidiendo con un ciclo económico expansivo⁴¹, las Comunidades Autónomas empezaron a elaborar políticas familiares propias e introducir ayudas. Sin embargo, existen grandes diferencias territoriales por lo que concierne al diseño e intensidad protectora de las prestaciones ofrecidas (López et al., 2006).

A través de esta investigación se pretende llenar el vacío de información, dada la escasez de estudios comparados sobre las medidas de las Comunidades Autónomas y la falta de fuentes estadísticas homogéneas (Cantó, 2011).

De este modo, los objetivos serán tres:

- Describir el sistema de prestaciones económicas directas introducidas a nivel autonómico durante los años de bonanza, haciendo hincapié sobre las diferencias regionales.
- Valorar la intensidad protectora de estas ayudas a través de un análisis de su diseño, utilizando una serie de indicadores de elaboración propia.
- Valorar la evolución, analizando los efectos de la actual crisis económica, en particular, averiguar si la crisis de 2008 ha producido como efecto el desmantelamiento del sistema autonómico de ayudas. Con este objetivo, se analizarán las prestaciones que quedan hoy vigentes. Se intentará averiguar, por lo tanto si la protección ofrecida en la actualidad a las familias, tanto a nivel estatal como autonómico, es adecuada para prevenir y combatir la pobreza infantil o, por el contrario, presenta lagunas y deficiencias.

⁴¹ El Informe del European Economic Advisory Group at CESifo (Center for Economic Studies) de 2011, define el período 1995-2007 como la “*Década Dorada*” (“*Golden Decade*”) de la economía española, con unos niveles de crecimiento superiores a la media europea (EEAG, 2011:127).

3.2. LAS HIPÓTESIS DE TRABAJO

Las hipótesis que intentaremos contrastar en este trabajo son tres.

En primer lugar, se espera que las Comunidades Autónomas que presentan una mejor situación económica sean las que hayan introducido el mayor número de ayudas, mientras que las que tienen menores recursos, las que menos ayudas hayan implementado. Es decir, si se hace referencia al Producto Interior Bruto regional por habitante como indicador de riqueza, en época de bonanza y en particular durante el año 2007, las Comunidades Autónomas que presentaban los valores más elevados eran País Vasco (30.599€), Comunidad de Madrid (29.965€) y Navarra (29.483€). En el lado opuesto se situaban Castilla-La Mancha (18.564€), Andalucía (18.298€) y Extremadura (16.080€)⁴². Esta situación se ha mantenido durante la época de crisis, dado que en 2013 País Vasco (con 29.959€), Comunidad de Madrid (con 28.915€) y Navarra (con 28.358€) eran las tres Comunidades Autónomas con el PIB per cápita más elevado. De la misma manera Castilla-La Mancha (17.780€), Andalucía (con 16.666€) y Extremadura (con 15.026€) siguen siendo las Comunidades donde el PIB es más bajo⁴³. Por lo tanto, esperamos que la situación económica refleje la situación de las ayudas. Sin embargo, siendo España un país de tradición familiarista caracterizado por su escasa inversión en prestaciones familiares (Navarro, 2005), se prevé que tampoco el sistema autonómico presente una intensidad protectora muy elevada.

En segundo lugar, considerando que la mayoría de las ayudas autonómicas se crearon en una etapa de expansión económica, es previsible que muchas se planteasen como objetivo la compensación de los costes que las familias tienen que sostener como consecuencia del nacimiento de los hijos, sin hablar específicamente de pobreza. Sin embargo, durante la época de crisis se espera que la tendencia haya sido la de asistencialización y de objetivos de lucha en contra de la pobreza y exclusión social, para paliar la situación económica regresiva.

En tercer lugar, se puede suponer que con la llegada de la crisis de 2008 la mayoría de las ayudas se eliminaron o se limitó notablemente el acceso, acentuando el carácter

⁴² Datos INE, 2007 (Contabilidad Regional de España. Base 2000, CRE-2000).

⁴³ Datos INE, 2013 (Contabilidad Regional de España. Base 2008, CRE-2008).

asistencialista de las ayudas, por motivos de disponibilidad presupuestaria. De esta manera, podemos prever que la protección se esté ofreciendo en la actualidad a las familias con menores recursos, para paliar a la situación económica de los hogares más afectados por la crisis.

3.3. COMO SE VA A PROCEDER CON EL ANÁLISIS DE LAS FUENTES SECUNDARIAS DE INFORMACIÓN

Puesto que el presente estudio se basa en el análisis de las ayudas económicas de apoyo a las familias desarrolladas a nivel estatal y autonómico, el primer paso que se abordará en este trabajo consistirá en la **sistematización de las prestaciones**. Para ello, se clasificará las distintas ayudas puestas en marcha en el conjunto del Estado y en las distintas Comunidades Autónomas basándonos en la tipología a la que pertenecen, haciendo referencia a su ámbito de protección.

En particular, se contemplarán seis tipos distintos de prestaciones:

- Prestaciones familiares por hijo a cargo: se conceden por el hecho de tener un hijo (natural o adoptado) o un menor acogido a cargo (siempre y cuando esté prevista la protección del acogimiento familiar preadoptivo). Estas ayudas tienen carácter periódico y se conceden hasta que el hijo cumpla una determinada edad. Dicha edad varía entre los diferentes países e incluso entre las diferentes Comunidades Autónomas dentro del Estado español.
- Prestaciones familiares por nacimiento, adopción y acogimiento: tienen carácter puntual, se conceden en el momento en que se produce el nacimiento, la adopción o el acogimiento (si se protege). Pueden ser de pago único o fraccionado.
- Prestaciones familiares por parto o adopción múltiple: tienen carácter puntual, se conceden cuando en el mismo parto nacen dos o más hijos o se adoptan a dos o más menores simultáneamente con el mismo proceso de adopción. Pueden ser de pago único o fraccionado.
- Ayudas para la adquisición de bienes específicos para la primera infancia (pañales, leche, etc.): se trata de una cuantía cuyo propósito es cubrir los gastos destinados a la compra de estos productos.

- Ayudas por excedencia y reducción de la jornada laboral: se ofrecen a los y las trabajadoras que disfruten de una licencia parental, para proporcionarles una compensación económica, que no está prevista en el régimen de la Seguridad Social.

Para el análisis de las ayudas será necesario, en segundo lugar, **investigar sus objetivos**. Ya que en el marco teórico de este estudio se explican detalladamente los diferentes objetivos (Thévenon, 2011), aquí simplemente se van a enumerar⁴⁴:

- La compensación de las cargas familiares, cuya lógica es que la sociedad se haga cargo de una parte de los costes de la función reproductora y del esfuerzo económico que las personas que deciden formar una familia tienen que asumir.
- La reducción de la pobreza infantil y asegurar el bienestar del menor, para que su familia tenga los recursos adecuados para su crecimiento y desarrollo.
- Conseguir un aumento de la natalidad para contrastar el envejecimiento de la población y asegurar el replazo generacional.
- El aumento de la tasa de actividad femenina, promocionando el empleo femenino para promover el modelo de los hogares con doble ingreso.
- La igualdad de género, para que las mujeres con empleo no sufran consecuencias negativas sobre su vida laboral, familiar y personal, por las dificultades de compaginar el empleo con las cargas familiares.

Para poder llevar a cabo el análisis de la tipología de ayudas existentes y sus objetivos en la presente investigación se procederá a revisar la legislación en la materia, tanto a nivel estatal como autonómico, durante el período 2000-2014. Hay que destacar que la búsqueda se ha visto enormemente dificultada por la gran dispersión de los textos normativos, la falta de homogeneidad entre las Comunidades Autónomas en cuanto a las modalidades de presentación de la información y la escasa claridad sobre las normas derogadas y los textos vigentes. Para superar estas dificultades, se utilizará el portal de información jurídica “Westlaw.es” de la editorial Aranzadi y los portales y páginas web de las distintas Comunidades Autónomas, donde se encuentran recogidos los textos normativos (Órdenes, Resoluciones, Decretos, etc.), que introducen, modifican o suprimen las prestaciones familiares y las convocatorias de solicitud de las mismas. Para

⁴⁴ Ver el apartado 2.1.2., en las páginas 11-15.

el análisis de los objetivos de las ayudas se analizarán, en particular, las diferentes exposiciones de motivos de los textos legislativos que introducen las medidas.

Este estudio se basa, por lo tanto, en la revisión de fuentes secundarias de información. Con este propósito, resulta relevante señalar que, metodológicamente, su estudio es también de gran interés debido a que la utilización de datos procedentes de fuentes normativas supone aprovechar recursos existentes, al tiempo que anima a la propia administración, a los agentes sociales e instituciones mejorar su presentación y facilitar su búsqueda y análisis posterior.

La Tabla 3.1 presenta el número de textos normativos que se han revisado y utilizado en este estudio según cada Comunidad Autónoma. En el apartado de bibliografía se recoge, además, una lista detallada de la legislación analizada⁴⁵. En total se han analizado 139 textos normativos, entre legislación estatal y autonómica. La Comunidad Autónoma que presentan un mayor número de textos legislativos es Navarra con 27, mientras que la Comunidad Valenciana es la que menos, con solamente un texto. La media de textos normativos revisados por Comunidad Autónoma se sitúa en 8,2.

Hay que destacar que todas las Comunidades Autónomas han desarrollado algún tipo de prestación económica directa a favor de la familia, aunque haya profundas diferencias territoriales. Las disposiciones normativas serán también utilizadas para la consecución del segundo objetivo de este trabajo, dirigido al análisis de la intensidad protectora del diseño de las prestaciones.

Tabla 3.1. Número de textos normativos analizados

	NÚMERO DE TEXTOS NORMATIVOS
ESTADO	4
ANDALUCÍA	3
ARAGÓN	8
ASTURIAS	6
BALEARES	5
CANARIAS	5
CANTABRIA	8
CASTILLA Y LEÓN	11
CASTILLA LA MANCHA	13
CATALUÑA	19

⁴⁵Ver el apartado 6.2., en las páginas 148-165.

COMUNIDAD DE MADRID	3
COMUNIDAD VALENCIANA	1
EXTREMADURA	6
GALICIA	7
LA RIOJA	3
MURCIA	2
NAVARRA	27
PAÍS VASCO	8
TOTAL	139

Fuente: Elaboración propia

En tercer lugar, para el **análisis de la intensidad protectora** de las diferentes prestaciones se utilizarán una serie de indicadores de elaboración propia que, por la importancia y trascendencia de los mismos para este trabajo, explicamos de manera pormenorizada en el apartado siguiente. La intensidad protectora se medirá en función de las características del diseño de estas ayudas y, en concreto, de tres criterios: la elegibilidad, la accesibilidad y la adecuación de las prestaciones (Lapuerta, 2013). De este modo, la elegibilidad concierne a la titularidad del derecho, es decir, quienes son los beneficiarios y los sujetos causantes de la misma. La accesibilidad, como sugiere su nombre, atañe a los requisitos de acceso a la prestación, mientras que la adecuación se refiere al nivel de cobertura ofrecido por la ayuda.

Por último, se recurrirá también al análisis de la información de otras fuentes de información, consultando los datos del portal de estadísticas de la Comisión Europea “Eurostat⁴⁶”, el portal de información sobre Protección social “MISSOC⁴⁷” y el portal del Instituto de Investigación Social y Económica “EUROMOD⁴⁸”, para poder recoger datos acerca de los otros países de la Unión Europea. A nivel estatal, se utilizarán también los datos del Instituto Nacional de Estadística, de la Seguridad Social, del Anuario de estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, además de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística (INE). Por lo que concierne a la pobreza infantil se recurrirá a los estudios de UNICEF.

⁴⁶ Eurostat, European Commission, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

⁴⁷ EU's Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), <http://www.missoc.org>

⁴⁸ Institute for Social & Economic Research (ISER), University of Essex, <https://www.iser.essex.ac.uk/euromod>

3.4. LOS INDICADORES DE LA INTENSIDAD PROTECTORA DE LAS PRESTACIONES

Para poder proceder con el análisis, es imprescindible definir los indicadores, de elaboración propia, que tendremos en cuenta a la hora de valorar el diseño de estas ayudas y que serán utilizados para analizar la intensidad protectora de estas medidas. Para garantizar una mejor visualización gráfica, en la Tabla 3.2. se presentan de manera esquemática todos los indicadores utilizados en el análisis. Estos han sido clasificados en tres grandes categorías, la de elegibilidad, de accesibilidad y de adecuación, explicados anteriormente. Tras la tabla se expondrán de manera más detallada y exhaustiva, justificándose como se van a valorar cada uno de ellos. La suma del número de rasgos positivos en el diseño de cada una de las ayudas frente a los rasgos negativos nos permitirá comparar el diseño de las prestaciones y valorar la idoneidad de su diseño en aras a garantizar una buena intensidad protectora.

Tabla 3.2. Indicadores de la intensidad protectora de las prestaciones

CATEGORÍA	INDICADORES
ELEGIBILIDAD	1. TITULARIDAD DEL DERECHO
	2. SUJETO CAUSANTE DE LA TITULARIDAD DEL DERECHO 2.1. Rango del hijo 2.2. Discapacidad 2.3. Protección acogimiento familiar
ACCESIBILIDAD	3. ANTIGÜEDAD DE EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA
	4. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN 4.1. Tipo de convocatoria y plazos de solicitud 4.2. Financiación: concesión sujeta a disponibilidad presupuestaria 4.3. Régimen de concesión
	5. LIMITACIÓN DE INGRESOS
	6. FLEXIBILIDAD DE LA AYUDA
ADECUACIÓN	7. DURACIÓN TEMPORAL
	8. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS
	9. CUANTÍA 9.1. Importe 9.2. Criterios de variación 9.3. Indiciación 9.4. Compatibilidad con otras ayudas
	10. TRATAMIENTO FISCAL

Fuente: Elaboración propia

3.4.1. Los indicadores de elegibilidad

Los indicadores de elegibilidad son los que conciernen a la titularidad del derecho, es decir, quién tiene derecho a recibir la prestación.

En el caso de las prestaciones económicas directas **la titularidad** del derecho puede ser individual, es decir, se atribuye o al padre o la madre, esa persona es la que puede solicitar la ayuda. En el caso de que el derecho sea familiar, la titularidad es de la unidad familiar en su conjunto, pero solamente uno de los progenitores puede ser el solicitante de la ayuda. En particular, se considera positivo que sean las madres las titulares del derecho, porque de esta manera se permite conseguir el objetivo de conciliación de la vida laboral y familiar y al mismo tiempo se promueve el aumento de la tasa de actividad femenina. En el caso de ayudas por excedencia y reducción de jornada, parece más oportuno que el titular sea el hombre, con el fin de incentivar el uso de estos permisos por parte de los padres. Igualmente, en el caso de estas últimas prestaciones es importante considerar si la titularidad del derecho de la persona que utiliza el permiso parental está ligada al empleo del otro miembro de la pareja. En este sentido, no se considera oportuno que lo esté, porque se trata de un derecho individual del trabajador, que no tiene que depender de la condición laboral del otro miembro de la unidad familiar.

Por lo que concierne al **sujeto causante** de la titularidad del derecho a las prestaciones familiares, se tiene que averiguar si todos los hijos originan este derecho y, en consecuencia, reciben la misma protección o, si por el contrario, se distingue en base al rango del hijo. En este sentido, conviene tener en cuenta que en España las mujeres han retrasado más que en otros países la edad de la primera maternidad. De hecho, tal y como demuestran los datos de Eurostat (recogidos en la Tabla 3.4.), en 2012 España era el país donde la edad media a la primera maternidad era la más elevada, con 31,6 años, frente a la media de la UE-28 de 30,1 años, seguida por Irlanda (31,5 años) e Italia (31,4 años)⁴⁹. Al otro opuesto se sitúan Bulgaria y Rumania que, con 27,1 y 27,2 años respectivamente, representan los países donde la edad a la primera maternidad es más baja.

⁴⁹ En el 2012, la edad media era de 32,2 años para las españolas y 28,9 años para las extranjeras (INE, *Movimiento Natural de la Población, Datos provisionales, Año 2013*).

Tabla 3.3. Comparación edad media a la primera maternidad en una selección de países. Año 2012.

	UE-28	BULGARIA	ESPAÑA	IRLANDA	ITALIA	RUMANIA
Edad a la primera maternidad (años)	30,1	27,1	31,6	31,5	31,4	27,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat 2012

Esto se debe en gran medida a la situación de incertidumbre económica que afecta a los jóvenes españoles. De hecho, según los datos de Eurostat, la tasa de desempleo de los jóvenes españoles menores de 25 años alcanzaba, en 2013, el 55,5%, frente al 23,4% de la media de los países de la EU-28⁵⁰. Los jóvenes también disponen, por norma general, de un nivel menor de recursos económicos respecto a la personas de edad más avanzada, tal y como demuestra el hecho de que el salario mensual bruto medio de los jóvenes entre los 20 y 24 años era en el año 2012 de 806,89€ y el de los jóvenes entre 25 y 29 años era de 1.160,31€. La tabla 3.5 muestra, no obstante, que la ganancia media mensual es mayor en el intervalo de edad entre los 30 y 34 años, de 1.443,00€⁵¹, coincidiendo con la edad media de la maternidad y paternidad.

Tabla 3.4. Ganancia media mensual por grupos de edad. España, año 2012

Edad	Ambos sexos	Mujeres	Varones
De 20 a 24 años	806,89€	721,41€	888,47€
De 25 a 29 años	1.160,31€	1074,48€	1.259,23€
De 30 a 34 años	1.443,00€	1.285,39€	1.608,98€

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Anual de Estructura Salarial, INE 2012

Considerada la situación de incertidumbre económica en la que se encuentran los jóvenes españoles de la llamada “*generación mileurista*”⁵², es fácil imaginar las dificultades que pueden encontrar en el momento de la llegada del primer hijo, especialmente las personas más jóvenes. En consecuencia y vistos estos argumentos, se considerará que aquellas prestaciones que reconocen ayudas a partir del primer hijo tienen una intensidad protectora mayor que aquellas que imponen un número mínimo de hijos nacidos o adoptados.

⁵⁰Las tasas de desempleo más bajas se registran en Alemania (7,9%), Austria (9,2%) y Holanda (11%), mientras que las más elevadas en Grecia (58,3%), España (55,5%), Croacia (49,7%) e Italia (40%). Eurostat, IV trimestre de 2013.

⁵¹ Se ha considerado que las pagas sean de 14 mensualidades.

⁵² El término “*mileurista*” fue acuñado por Carolina Alguacil en una carta al director de “El País”, titulada “*Yo soy mileurista*”, publicada el 21 de agosto de 2005, en http://elpais.com/diario/2005/08/21/opinion/1124575203_850215.html

Otro aspecto que se tendrá en cuenta en el diseño de estas ayudas es si los hijos que dan derecho a la ayuda o los propios progenitores titulares de la misma tienen alguna discapacidad. Dado que se considera que la discapacidad constituye una circunstancia de excepcionalidad, es oportuno que tenga su reglamentación y ayudas específicas y no esté incluida en el ámbito de las ayudas por hijos a cargo, porque se desvirtúa el carácter de la prestación (Obiol, 2006). Por esta razón se considerará de manera negativa el hecho de que se introduzca, bien como requisito de elegibilidad, como criterio que garantice la titularidad de la prestación o como requisito de adecuación, aumentando la cuantía o la duración de las prestaciones familiares.

Finalmente, se considera necesario que las ayudas contemplen las situaciones de acogimiento familiar⁵³ que en realidad constituye una modalidad de incorporación de un menor, necesitado de protección, a una familia. De hecho, las necesidades y las cargas económicas que se originan a raíz de un acogimiento son las mismas que en los supuestos de parto y adopción y, en consecuencia, merecen la misma protección (Valdeolivas, 2006).

3.4.2. Los indicadores de accesibilidad

Estos indicadores son necesarios para poder averiguar si se facilita o no el acceso a la protección ofrecida por la prestación por parte de las personas que la necesitan.

En primer lugar, se analiza si se establece un **período de empadronamiento o de residencia previo** para los progenitores o adoptantes en el territorio de la Comunidad Autónoma que concede la ayuda. El establecimiento de periodos mínimos de empadronamiento por parte de las Comunidades Autónomas tiene como objetivo evitar

⁵³ Según el dispuesto del artículo 173bis del Código Civil, el acogimiento familiar puede ser de tres modalidades. En primer lugar existe el acogimiento familiar simple, de “*carácter transitorio, bien porque de la situación del menor se prevea la reinserción de éste en su propia familia bien en tanto se adopte una medida de protección que revista un carácter más estable*”. El acogimiento familiar permanente se concede “*cuando la edad u otras circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen y así lo informen los servicios de atención al menor*”. Finalmente, el acogimiento familiar preadoptivo es el que está finalizado a la adopción del menor por parte de los acogedores, cuando los mismos “*reúnan los requisitos necesarios para adoptar, hayan sido seleccionados y hayan prestado ante la entidad pública su consentimiento a la adopción y se encuentre el menor en situación jurídica adecuada para su adopción*”.

fenómenos como el “dumping social⁵⁴”, es decir, evitar el “aprovechamiento” por parte de algunas personas de unas condiciones mejores y de unos requisitos más ventajosos ofrecidos por una Comunidad diferente a la de su origen. Se trata de una medida de tipo proteccionista que suele ponerse en marcha bajo la justificación de la limitación de recursos y la necesidad de proteger a las personas residentes o empadronadas en un territorio, frente a otros que no han contribuido previamente y que pretender aprovecharse del sistema.

Sin embargo, los requisitos de la antigüedad de residencia y de empadronamiento excluyen a colectivos especialmente vulnerables como los inmigrantes que llevan un período corto en España y también a personas que proceden de otras Comunidad Autónomas y que acaban de mudarse a otra. En el caso de los extranjeros irregulares con un periodo largo de empadronamiento, el requisito de la residencia legal también los puede excluir de la posibilidad de beneficiarse de la ayuda. Por lo tanto, teniendo en cuenta que ambos requisitos suponen una exclusión de colectivos con necesidades, se valorará positivamente el hecho de que no se prevea ninguna antigüedad, ni de residencia legal, ni de empadronamiento, o que el período previsto sea lo más corto posible. Se considerará así más necesaria la protección de las familias con hijos o menores a cargo que la lucha en contra de las prácticas de dumping social, cuya existencia no ha sido contrastada en los estudios recientes (Patxot y Martínez, 2010; OCDE, 2013⁵⁵). De hecho, en el caso del País Vasco se ha demostrado que solamente un 2,1% de la población inmigrante tiene como fuente de ingresos principales algún tipo de pensión o prestación general, de tipo contributivo o no (EPIE, 2010⁵⁶).

Otro indicador de accesibilidad es el relativo a la **gestión de las prestaciones**, que a su vez comprende varios indicadores. En primer lugar, el tipo de convocatoria para la

⁵⁴ El término “dumping social” nace en el contexto económico-laboral y hace referencia a la práctica de deslocalización industrial, hacia países donde los costes de producción son inferiores, aprovechando de la escasa protección de los derechos laborales de los trabajadores y del medio ambiente. De esta manera se utiliza mano de obra barata, que dispone de derechos sindicales nulos y que puede ser empleada durante largas jornadas laborales.

⁵⁵ Según el informe “*International Migration Outlook 2013*” el impacto fiscal de la inmigración en España, es decir la diferencia entre las cuantías aportada por los inmigrantes a través de impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social y el gasto público a favor de los mismos (servicios sociales y sanitarios, prestaciones y pensiones) es positivo y corresponde a 5.500 millones de euros, cifra que representa el 0,54% del PIB.

⁵⁶ Encuesta de la población inmigrante extranjera residente en la comunidad autónoma de Euskadi, informe general de resultados, de 5 de octubre de 2011.

concesión de la ayuda. En este sentido, se considera necesario que la misma esté abierta todo el año y no solamente durante periodos limitados, para asegurar un mayor acceso a las prestaciones. Ello se debe a que la presencia de plazos limitados en el tiempo para la presentación de las solicitudes puede excluir a las personas que no han tenido acceso a la información o aquellas personas que, por distintos motivos, no dispongan del tiempo necesario para poder presentar la documentación requerida.

Otro indicador relativo a la gestión de las prestaciones es el que concierne a la financiación de la ayuda, es decir, si está previsto que la ayuda esté sujeta a disponibilidad presupuestaria o no. Para que pueda garantizarse el objetivo de protección de la misma, es imprescindible que la concesión de la prestación no esté sujeta a disponibilidad presupuestaria. En caso contrario obtendrían protección únicamente las primeras familias que en orden cronológico solicitan las ayudas, excluyendo al resto. En conexión con esto está también el tema del régimen de concesión de la ayuda. De hecho, la concesión en régimen de concurrencia competitiva significa conceder la ayuda a los solicitantes que tienen mayor puntuación, dejando fuera los que tienen menor. Por lo tanto, se valorará de forma positiva aquellos diseños de las ayudas que prevén la modalidad de concurrencia no competitiva, para evitar oscilaciones anuales en la cobertura de las prestaciones en función de criterios ajenos a la necesidad de los hogares, como puede ser el número de personas que demandan la ayuda.

Otro de los indicadores a explorar es el de la previsión de un **límite máximo de ingresos** que no se tiene que superar para poder ser beneficiario de la prestación. Sin embargo, tanto a nivel político como en literatura empírica sobre el tema, sigue sin solución el debate en torno a la oportunidad de que las ayudas sean de carácter universal, sin la imposición de límites de renta, para todos los hijos nacidos y adoptados (o acogidos) menores de una determinada edad, o que sean de tipo asistencial y que protejan únicamente a las familias que se encuentran debajo de un determinado umbral, en particular las que tienen recursos limitados.

Hay tres argumentos en contra de la universalidad de las ayudas. El primero es el que afirma que no es oportuno conceder la misma cantidad a todas las familias con independencia de su nivel de renta, sino que es más adecuado elevar los subsidios para

las familias más necesitadas y suprimirlos para las más acomodadas. De este modo, se garantiza la redistribución de los recursos. Asimismo, hay quien sostiene que los padres que reciben las prestaciones utilizan el dinero recibido para otros fines diferentes que el cuidado de los hijos, como por ejemplo la compra de bienes materiales como un televisor al plasma o un estéreo. Finalmente, se presentan argumentos de no sostenibilidad de un sistema de ayudas universales, por problemas de limitación del presupuesto.

Sin embargo, cada uno de los argumentos anteriores puede ser rebatido, demostrando así la importancia fundamental de la universalidad de las ayudas. En primer lugar, en un régimen de tipo asistencial es posible que los niños, que son las personas más necesitadas, no perciban las prestaciones porque no todos los padres las solicitan, por desconocimiento o por negligencia (Flaquer, 2000b). En segundo lugar, Domínguez y González (2012) demuestran la falacia del argumento del uso de los recursos, explicando la manera en que las familias españolas modifican sus patrones de consumo por efecto de la crisis. Aunque haya diferencias entre los diferentes tipos de familias (dependiendo de si se trata de una familia con un único proveedor de ingresos o menos), en general se percibe como la mayoría reducen sus consumos, sobre todo los que se consideran más superfluos, pero aumentan algunos de los gastos específicos destinados a la infancia, como el primer ciclo de educación infantil y los comedores escolares⁵⁷. Por lo tanto, la evidencia demuestra que las familias españolas de clase baja y media, al igual que de clase alta, priorizan el bienestar y el cuidado de los menores en las decisiones sobre el gasto familiar. En tercer lugar, el argumento de la no sostenibilidad de los costes presenta una falta de perspectiva para el futuro, no tomando en consideración las consecuencias en término de costes de oportunidad de la escasa inversión en la infancia, porque de hecho los costes de la pobreza infantil a largo plazo son muy elevados para la sociedad entera (Marí-Klose, 2012).

Además Bradshaw (2012) presenta cuatro argumentos a favor de la opción de la universalidad. En primer lugar, permite promocionar la equidad horizontal, reduciendo, por un lado, las desigualdades y, por otro lado, compensando los costes soportados por los padres en su labor de crianza, tarea que beneficia al conjunto de la sociedad. En

⁵⁷ En su estudio utilizan la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del Instituto Nacional de Estadística, relativo a los años 2006-2009.

segundo lugar, un sistema de ayudas universales permite reducir la estigmatización típica de la asistencialización, porque no son únicamente los pobres los que perciben las prestaciones, sino todo el conjunto de las familias con menores a cargo. En tercer lugar, permite simplificar y economizar la gestión de las ayudas y además se aseguran al progenitor que se queda con el hijo unos ingresos fijos, independientes de los acontecimientos familiares de separación y divorcio. Por último, se eliminan la trampa del desempleo y la trampa de la pobreza, situación en la cual hay personas que se hacen dependientes de los subsidios y permanecen inactivas. Esta circunstancia se da, especialmente, en el caso de las mujeres con ingresos y nivel de instrucción más bajos (Flaquer, 2000b). Por lo tanto, los argumentos a favor de la universalidad de las prestaciones económicas familiares son más contundentes y cuentan con mayor evidencia empírica sobre su idoneidad que aquellos que apoyan las tesis asistencialistas. En consecuencia, a la hora de analizar el diseño de estas ayudas valoraremos de forma positiva la universalidad de las mismas.

En el caso de las ayudas por excedencia y por reducción de jornada por cuidado de hijos, dada la especificidad de la ayuda, se introducirán indicadores extra de acceso, que conciernen a la flexibilidad de la ayuda. De esta manera, en relación a la prestación por excedencia, se hará referencia al requisito de un periodo mínimo de duración del permiso parental para poder solicitar la ayuda. Este requisito también se utilizará por el caso de la prestación por reducción de jornada por cuidado de hijo, al que se añadirá el del porcentaje mínimo de reducción para poder solicitar la ayuda.

3.4.3. Los indicadores de adecuación

Esta categoría de indicadores hace referencia al hecho de que se garantice la protección de las familias y la consecución de aquellos objetivos particulares que determine la ley.

En este punto es necesario considerar la **duración temporal** de las ayudas y, en consecuencia, se tendrá en cuenta hasta qué edad el hijo o menor sujeto causante está protegido por la ayuda. Hay que hacer hincapié sobre el hecho de que en España, así como en todos los países de Europa del Sur, la emancipación juvenil es muy tardía,

mucho más que en los otros países de la Unión Europea (Moreno et al., 2012)⁵⁸. De hecho, según los datos del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España del 4º trimestre de 2013, sólo el 20,9% de la población de 16 a 29 años está emancipada, es decir, 8 de cada 10 jóvenes no han salido del hogar familiar de origen o han vuelto tras un período de vida independiente. En particular, sólo el 6,4% de los menores de 25 años. Como afirma Gentile (2013), en España los jóvenes se independizan de su familia de origen cuando alcanzan una estabilidad económica y laboral y cuando tienen una unión afectiva estable con una pareja, a menudo después de haber adquirido una vivienda. Sin embargo, el elevado desempleo juvenil es un problema estructural en España que dificulta la salida del hogar familiar.

Por estos motivos, se considera necesario que no se protejan únicamente los primeros años de vida del niño, sino que se prevean períodos de cobertura más amplios, incluso más allá de la mayoría de edad, hasta el momento en que el hijo adquiera su independencia económica, después de haber acabado los estudios secundarios y/o universitarios -en caso de que acceda a ellos- y se haya incorporado al mundo laboral.

El segundo indicador es el que concierne a la **periodicidad de la realización de los pagos** en el caso de las ayudas de carácter periódico. De hecho, estas ayudas pueden ser de pago único (anual) o de pago periódico (mensual, trimestral o semestral). Se considera más oportuno que los pagos se realicen con la mayor frecuencia posible (lo ideal sería mensual), para que las familias puedan contar cada mes con una cantidad de dinero fija a su disposición, sin tener que esperar a un determinado período del año. Este indicador es especialmente importante en el caso de las excedencias y reducciones de jornada, en la medida en que el ejercicio de ambos derechos supone una merma considerable de los ingresos del hogar.

Otro indicador de adecuación es la propia **cuantía** de las ayudas. Para averiguar si el importe es adecuado se hará referencia al importe del Salario Mínimo Interprofesional.

⁵⁸ De hecho según los datos de Eurostat de 2012, al frente de, en los cuatro representantes del régimen de bienestar mediterráneo los jóvenes dejan el hogar familiar de origen a unas edades entre las más elevadas de los 28 países de la Unión Europea. En España a 28,9 años, en Portugal a 28,8 años, en Grecia a 29,1 años y en Italia a los 29,7 años), al frente de la media de la EU-28 de 26,2 años.

Por otro lado los países donde la emancipación es más temprana son los del Nord Europa, es decir, Suecia (19,9 años), Dinamarca (21,1 años), Finlandia (21,9 años) <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

En particular, se considerará adecuada una cuantía igual o superior al 20% del importe del mismo. Esto se justifica con el hecho de que el 20% es el aumento que se concede en la Renta Básica de Navarra para cada miembro más que compone el hogar⁵⁹. En relación a las ayudas por excedencia y reducción de la jornada laboral, se utilizará como referencia el Salario bruto mensual para cada Comunidad Autónoma, dado que estas prestaciones tratan de compensar la pérdida de ingresos que se produce con la utilización de estos permisos.

Dentro de este indicador se tienen que prestar también atención a los criterios de variación de la cuantía, que suelen ser en función del rango de los hijos, en presencia de discapacidad y según el nivel de renta de la unidad familiar. Dado que todos los hijos suponen los mismos gastos para su familia, se valorará de manera positiva las ayudas que no distinguen en base al rango del hijo, sino que atribuyen la misma cantidad a todos. En el caso de la discapacidad, como ya se ha comentado anteriormente, se considera más oportuno que este supuesto se regule de manera independiente, para evitar desvirtuar el carácter de las prestaciones familiares. De la misma manera, se valorará de forma negativa el hecho de que para la determinación de la cuantía se distinga en base a la renta. Sin embargo, se valorará positivamente a las que prevén suplementos en caso de familias numerosas (como en Austria y Suecia), porque está demostrado que las familias numerosas, junto a las familias monoparentales, son uno de los colectivos más expuestos al riesgo de exclusión social (Cáritas, 2012; Encuesta de Condiciones de Vida, 2007)⁶⁰. De la misma manera, se evaluará positivamente la previsión de cuantías mayores para las familias monoparentales (como en Finlandia y Dinamarca), dado que los hogares que disponen de un solo ingreso (junto con los hogares donde ningún miembro tiene empleo) son los que más expuestos están al riesgo de pobreza infantil (Marí-Klose et al., 2010)⁶¹.

⁵⁹Orden Foral 58/2012, de 9 de febrero, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud, por la que se regulan los supuestos excepcionales y de renovación extraordinaria de la renta de inclusión social (BON nº 57, de 22 de marzo de 2012).

⁶⁰ En 2007 los hogares formados por un adulto con hijos dependientes eran los que más dificultades tenían a la hora de afrontar gastos imprevistos (un 49,7% no puede). Estos hogares también son los que tenían más dificultades para permitirse unas vacaciones al menos una semana al año (49,7%). (Datos de la encuesta de Condiciones de vida 2007, INE).

⁶¹ De hecho, siete de cada diez niños que viven en hogares donde ningún de los miembros tiene empleo son pobres y tres de cada diez en los hogares donde tiene empleo un solo miembro (Marí-Klose et al., 2010).

En relación a la cuantía de las ayudas, también es crucial que esté prevista una revalorización periódica de los importes de las prestaciones; la llamada “*indiciación*” de las ayudas. Se trata de la adecuación de los importes a las variaciones anuales del IPC. Se considerará, por lo tanto, de manera positiva la previsión de la misma, para evitar que las prestaciones pierdan su valor adquisitivo y se conviertan en algo meramente nominal, vaciando de significado las prestaciones (Morgado, 2008; Valdeolivas, 2006). Hay que hacer hincapié sobre el hecho de que hasta el 2004 se utilizaba como valor de referencia para el cálculo del importe de las ayudas y de los límites máximos de ingresos el Salario Mínimo Interprofesional (SMI). A través del Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio, se creó el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), para su utilización como referencia en el cálculo, sustituyendo al SMI.

Hay que destacar que también en el caso de las prestaciones que vinculan su cuantía al IPREM es necesario que su importe se actualice periódicamente conforme al coste de la vida o a la inflación. Ello es debido a que el importe del IPREM, que tiene que establecerse anualmente a través de la Ley de Presupuestos generales del Estado, no se actualiza desde el 2010, situándose desde entonces en 532,51 € al mes (17,75 € al día).

Siempre dentro del ámbito de la cuantía, tiene relevancia el hecho de que se prevea la compatibilidad o no con otras ayudas que pueden derivar de la misma administración estatal o autonómica, porque esto incide en la cuantía total que puede ingresar una familia.

Por último, es necesario considerar el indicador del **tratamiento fiscal** de las ayudas, es decir, si los importes de las mismas están exentos de impuestos. De este modo, se valorará de manera positiva su exención fiscal ya que, en caso contrario, esto significaría una pérdida de protección, dado que disminuiría el importe a disposición de las familias⁶².

La tabla 3.7. recoge a modo de resumen la valoración de los distintos indicadores de elegibilidad, accesibilidad y adecuación de las prestaciones hasta aquí expuestos.

⁶² Este indicador se considera importante para evaluar la intensidad protectora de las ayudas. Sin embargo, en el análisis no se ha considerado, debido a la dificultad de obtener información al respecto.

Tabla 3.5. Resumen de los indicadores de la intensidad protectora del diseño de las ayudas y su valoración

CATEGORÍA	INDICADORES	VALORACIÓN
ELEGIBILIDAD	1. TITULARIDAD DEL DERECHO	Positiva (+): Individual Negativa (-):Familiar
	2. SUJETO CAUSANTE DE LA TITULARIDAD DEL DERECHO	
	2.1. Rango del hijo	Positiva (+): a partir del primero Negativa (-): a partir del segundo o sucesivo
	2.2. Discapacidad	Positiva (+): no se considera la discapacidad Negativa (-): se considera la discapacidad
	2.3. Protección acogimiento familiar	Positiva (+): se protege el acogimiento familiar Negativa (-): no se protege el acogimiento familiar
ACCESIBILIDAD	3. Antigüedad de empadronamiento o residencia	Positiva (+): no antigüedad o inferior a un año Negativa (-): antigüedad igual o superior un año
	4. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN	
	4.1. Tipo de convocatoria y plazos de solicitud	Positiva (+): convocatoria abierta todo el año o plazos de solicitud de larga duración (iguales o superiores a seis meses) Negativa (-): convocatoria abierta en determinados periodos del año, con plazos de solicitud de corta duración (inferiores a 6 meses)
	4.2. Financiación: concesión sujeta a disponibilidad presupuestara	Positiva (+): concesión no sujeta a disposición presupuestaria Negativa (-): concesión sujeta a disposición presupuestaria
	4.3. Régimen de concesión	Positiva (+): concesión en régimen de concurrencia no competitiva Negativa (-): concesión en régimen de concurrencia competitiva
	5. LIMITACIÓN DE INGRESOS	Positiva (+): universalidad o límites de ingresos elevados Negativa (-): asistencialismo
	6. FLEXIBILIDAD¹DE LA AYUDA	Positiva (+): no se prevén periodos mínimos de disfrute del permiso parental o son de corta duración. No se prevé un porcentaje de reducción de jornada mínimo Negativa: se prevén periodos mínimos de disfrute del permiso parental de larga duración. Se prevé un porcentaje de reducción de jornada mínimo
ADECUACIÓN	7. DURACIÓN TEMPORAL	Positiva (+):larga duración, hasta los 18 años de edad o más Negativa (-):corta duración, inferior a los 18 años

	8. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	Positiva (+): frecuencia mensual o trimestral Negativa (-): frecuencia anual
	9. CUANTÍA	
	9.1. Importe	Positiva (+): cuantía igual o superior al 20% del SMI mensual Negativa (-): cuantía inferior al 20% del SMI mensual
	9.2. Criterios de variación	Positiva (+): <ul style="list-style-type: none"> - no variación en relación al rango del hijo a la presencia de discapacidad o al nivel de renta de la familia - variación en caso de familia numerosa o monoparental Negativa (-): <ul style="list-style-type: none"> - variación en relación al rango del hijo a la presencia de discapacidad o al nivel de renta de la familia - no variación en caso de familia numerosa o monoparental
	9.3. Indiciación	Positiva (+): revalorización periódica Negativa (-): no revalorización periódica
	9.4. Compatibilidad con otras ayudas	Positiva (+): compatibilidad Negativa (-): incompatibilidad
	10. TRATAMIENTO FISCAL³	Positiva (+): exento de tributación posterior Negativa (-): no exento de tributación posterior

¹Este indicador solamente se utilizará en el caso de las prestaciones por excedencia y reducción de jornada laboral por cuidado de hijos.

² Este indicador se considera importante para evaluar la intensidad protectora de las ayudas. Sin embargo, en el análisis no se ha considerado, debido a la dificultad de obtener información cierta acerca de este indicador.

Fuente: Elaboración propia

4. ANÁLISIS

El análisis se organizará en dos grandes apartados. En el primero se focalizará la atención sobre las prestaciones introducidas a nivel estatal y autonómico durante la época de bonanza económica (2000-2007). Se examinarán de manera separada cada una de las tipologías de ayudas puestas en marcha tanto a nivel estatal como autonómico, utilizando los indicadores expuestos en el capítulo anterior de metodología y ofreciendo, sucesivamente, una valoración de la eficacia de diseño de las ayudas.

En particular se han detectado seis tipos de ayudas que se analizarán de manera separada:

- 1) Las prestaciones por hijo a cargo
- 2) Las prestaciones por nacimiento, adopción y acogimiento familiar
- 3) Las prestaciones por parto, adopción y acogimiento múltiple
- 4) Las prestaciones por la adquisiciones de bienes
- 5) Las prestaciones por excedencia laboral por cuidado de hijos
- 6) Las prestaciones por reducción de jornada por cuidado de hijos

En el segundo apartado, dedicado al período de recesión económica (2008-2014), se analizarán los efectos de la crisis sobre el sistema de las ayudas. A este propósito, se investigarán qué prestaciones siguen vigentes actualmente y cuáles han sido las estrategias para paliar los efectos de la crisis; si restringir los requisitos para el acceso a las prestaciones, o directamente eliminarlas. De esta manera, será posible hacer una comparación entre el momento de máxima protección, que coincide con la expansión económica, y la actual situación de crisis, en el año 2014.

4.1. LA ÉPOCA DE BONANZA ECONÓMICA (2000-2007)

4.1.1. Las prestaciones por hijo a cargo

El primer tipo de prestaciones es el que concierne a las prestaciones por hijo a cargo, que tienen carácter periódico y, como sugiere el nombre, cubren las necesidades de las familias con uno o más hijos a cargo, hasta que el mismo cumpla una determinada edad, que no es la misma para todos los Países europeos ni para todas las Comunidades Autónomas, tal y como pasamos a ver a continuación.

4.1.1.a. El nivel estatal

A nivel estatal existe la asignación por hijo menor a cargo, que se introdujo en 1990⁶³ y cuya características principales se exponen a continuación.

Tabla 4.1. Ayuda por hijo a cargo a nivel estatal 2000-2007

	ESTADO ESPAÑOL
AÑO ENTRADA EN VIGOR	1990
1. OBJETIVO	Compensatorio
2. TITULARIDAD DEL DERECHO	Familiar
3. SUJETO CAUSANTE DE LA TITULARIDAD DEL DERECHO	
3.1. Rango del hijo	1ºhijo
3.2. Discapacidad	Sí (discapacidad severa \geq 65%)
3.3. Protección acogimiento familiar	No
4. ANTIGÜEDAD DE EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA	A la fecha de presentación de la solicitud
5. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN	
5.1. Tipo de convocatoria y plazo de solicitud	Convocatoria abierta todo el año
5.2. Financiación: sujeción a disponibilidad presupuestaria	No
5.3. Régimen de concesión	Concurrencia no competitiva
6. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	9.328,39€ (+ 15% cada hijo más a cargo)
7. DURACIÓN TEMPORAL	18 años Sin límite de edad en supuesto de discapacidad severa \geq 65%)

⁶³ Esta prestación se introdujo en 1990, a través de la Ley 26/1990 de 20 de diciembre, Ley de Prestaciones No Contributivas de la Seguridad Social. En origen se preveían dos modalidades, una contributiva y una no contributiva, pero la primera se eliminó en 2003, a través de la Ley 52/2003, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social.

8. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	Pago periódico (semestral – mensual)
9. CUANTÍA	
9.1. Importe (anual)	291€-4.694€
9.2. Criterios de variación	Sí (edad, discapacidad)
9.3. Indiciación	No
9.4. Compatibilidad	Sí

Fuente: Elaboración propia

Por lo que concierne a los indicadores de elegibilidad, la titularidad del derecho a la prestación por hijo a cargo es familiar, es decir, sólo uno de los padres o adoptantes o acogedores tienen derecho a recibir la ayuda. Haciendo referencia al sujeto causante del derecho a la prestación, la protección es mixta, porque por un lado se protegen a los hijos a cargo menores de 18 años (biológicos y adoptados) y desde el 2003 también los menores acogidos en acogimiento familiar permanente o preadoptivo. Se cualifica como “hijo o menor acogido a cargo”, el sujeto que convive y depende económicamente del beneficiario y que tenga residencia legal en España. Se presupone que existe dependencia económica cuando el hijo o el menor acogido convive con el beneficiario⁶⁴. Por otro lado, en el supuesto de una minusvalía elevada (en grado igual o superior al 65%), la protección se extiende a los mayores de edad, sin ninguna limitación de tiempo. A este propósito, no se considera adecuado introducir la especialidad de la discapacidad dentro del ámbito de protección de la asignación por hijo a cargo, porque así se desvirtúa el carácter de las prestaciones familiares. De hecho la discapacidad tiene que encontrar su protección específica en la atención a la dependencia. Sin embargo, no se distingue en base al rango del hijo para ser sujeto causante y esto se evalúa positivamente, porque todas las familias con hijos necesitan protección, y a partir del primero.

El requisito de la residencia legal tanto para los titulares del derecho a la prestación, como para los hijos o menores acogidos, es restrictivo, porque excluye del alcance protector de la ayuda a los hijos de inmigrantes irregulares. Esto significa dejar desprotegidos a uno de los colectivos más vulnerables y más expuestos a riesgo de pobreza y exclusión social.

⁶⁴ En el caso de que el hijo conviva con los padres pero tenga empleo, para no perder su condición de hijo a cargo, es necesario que su renta obtenida de un trabajo lucrativo, por cuenta propia o ajena o por una prestación sustitutiva del salario no supere el 100% del SMI, en cómputo anual.

Según la modalidad de la ayuda, existe una diferente periodicidad de los pagos. En el caso de los menores de 18 años el pago es semestral, mientras que es mensual para los mayores de edad con discapacidad severa. A este propósito, no resulta claro el porqué de esta diferencia en los pagos, dado que la oportunidad de unos pagos más frecuentes es para todas las familias, no únicamente para las que tienen un hijo con discapacidad elevada.

En cuanto al requisito del límite máximo de ingresos anuales, establecido cada año (por ejemplo en 2007 era de 9.328,39€ anuales), que no se exige en el supuesto de minusvalía. Se trata de un importe poco superior a la cuantía correspondiente al salario mínimo interprofesional anual de 2007, que se situaba en 7.988,40€⁶⁵. Como se ve en la Tabla 10, los límites de renta impuestos para ser beneficiarios de la prestación representaban casi un tercio del nivel de renta media a nivel estatal, lo que demuestra como la ayuda tenía un fuerte carácter asistencial. De esta manera se puede imaginar que gran parte de las familias se quedasen fuera del alcance protector de la ayuda, mientras que recibían la prestación únicamente las que disponían de escasos recursos.

Tabla 4.2. Comparación renta media por hogar y límite de ingresos

RENDA MEDIA HOGAR CON 2 ADULTOS Y 1 O MÁS NIÑOS DEPENDIENTES	RENDA MEDIA ANUAL POR HOGAR	LÍMITE INGRESOS FAMILIA CON 2 HIJOS ¹
27.593€	23.712€	10.727,65€

¹ El límite familiar se incrementa un 15% por cada hijo o menor acogido a cargo a partir del segundo y también en el caso de las familias numerosas. En 2007 el límite era de 16.776,65€, incrementándose en 2.8066,95€ por cada hijo a cargo a partir del cuarto, éste incluido.

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de ECV 2007, INE

Haciendo referencia a la cuantía de las ayudas, el momento de máxima protección tuvo lugar en 2007⁶⁶, cuando se elevó a 500€ anuales el importe de la asignación en caso de hijo o menor acogido a cargo de edad inferior a 3 años (antes 291€) y a 1.000€ anuales para los hijos o menores acogidos con un grado de minusvalía igual o superior al 33% (antes era de 581,66€). A continuación en la Tabla 4.3. se puede ver el resumen

⁶⁵ El SMI en 2007 era de 570,60€ mensuales y para su cálculo se han considerado 14 pagas mensuales

⁶⁶ 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 nº275, de 16 de noviembre de 2007).

completo de todas las cuantías previstas en 2007, según edad y grado de discapacidad. Como se puede notar, hay una notable diferencia entre los importes de las dos modalidades de la ayuda, porque de hecho la presencia de minusvalía es un elemento determinante para la determinación de la cuantía.

Tabla 4.3. Las cuantías de la prestación por hijo a cargo en 2007

EDAD	GRADO DE MINUSVALÍA	CUANTÍA (ANUAL)
Hijo o menor acogido menor de 18 años	Sin discapacidad o con discapacidad hasta el 33%	- 500€ (41,67€ mensuales) para los menores de 3 años - 291€ (24,25€ mensuales), entre 3 y 18 años
	Con discapacidad \geq 33%	1.000€ (83,3€ mensuales)
Hijo mayor de 18 años	Con discapacidad \geq 65%	3.749€ (312,43€ mensuales)
	Con discapacidad \geq 75% ⁶⁷	5.623€ (468,65€ mensuales)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social y de la Guía de Ayudas Sociales para la familia 2007.

A la luz de la tabla, se puede afirmar que, aunque fuesen años de bonanza económica, las cuantías por hijo a cargo en ausencia de discapacidad eran muy bajas. De hecho, los 41,67€ mensuales representaban el 7,3% del Salario Mínimo Interprofesional mensual (en 2007). Además hay que hacer hincapié en el hecho de que, desde el año de introducción de la prestación, se ha procedido a su revalorización únicamente en el año 2000⁶⁸ y desde entonces no ha variado. El hecho de que las cuantías, además de ser escasas, no se actualizan al variar del IPC y que está previsto un límite de ingresos mínimo para acceder a la prestación muy bajo, demuestra la real “*virtualidad de la protección*” ofrecida por el sistema (Morgado, 2008).

En el caso de la discapacidad severa, las cuantías van en línea con las que se establecieron con la llamada “Ley de Dependencia⁶⁹”. De hecho para el año 2007 la cuantía de la “Prestación económica vinculada al servicio” para la gran discapacidad (grado III), era de un máximo de 780 € para el Nivel 2) y de 585 € para el Nivel 1,

⁶⁷ En este caso la discapacidad es tan elevada que, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, se necesita el concurso de otra persona para realizar los actos vitales más esenciales de la vida, como vestirse, desplazarse, comer o análogos.

⁶⁸ A través del Real Decreto-ley 1/2000, de 14 de enero.

⁶⁹ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOEnº299 de 15 de diciembre de 2006).

mientras que los importes de la “Prestación económica para cuidados en el medio familiar y apoyo a cuidadores no profesionales” en el mismo año era de 487 € (Nivel 2) y de 390 € (Nivel 1) respectivamente⁷⁰.

Por lo tanto, y a la luz de los resultados de la siguiente tabla que resume la valoración de las características en el diseño de esta ayuda, podemos afirmar que sus características positivas son tantas como las negativas. Sin embargo, la prestación por hijo a cargo se caracteriza por tener un carácter fuertemente asistencialista y unas cuantías muy bajas que no están sujetas a indiciación.

Tabla 4.4. Valoración prestación hijo a cargo a nivel del Estado español

	ESTADO ESPAÑOL
1. TITULARIDAD DEL DERECHO	-
2. SUJETO CAUSANTE DE LA TITULARIDAD DEL DERECHO	
2.1. Rango del hijo	+
2.1. Discapacidad	-
2.2. Protección acogimiento familiar	-
3. ANTIGÜEDAD DE EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA¹	+/-
4. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN	
4.1. Tipo de convocatoria y plazo de solicitud	+
4.2. Financiación: sujeción a disponibilidad presupuestaria	+
4.3. Régimen de concesión	+
5. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	-
6. DURACIÓN TEMPORAL	+
7. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	+
8. CUANTÍA	
8.1. Importe (anual)	-
8.2. Criterios de variación	-
8.3. Compatibilidad	+
8.4. Indiciación	-
TOTAL²	8(+) 8(-)

¹ En este caso se atribuye valor positivo al hecho de que no se prevéa un periodo de antigüedad de residencia, pero se atribuye valor negativo al hecho de que se prescriba el requisito de la residencia legal.

² La valoración recoge la suma de las características positivas en el diseño de las ayudas (+), versus las negativas.

³ Para la valoración de los indicadores, mirar la Tabla 3.5, pp.50-51 en el apartado de metodología.

Fuente: Elaboración propia

⁷⁰ Datos de Sid, Servicio de información sobre discapacidad. En <http://sid.usal.es/faq.aspx?id=224#a10>.

4.1.1.b. El nivel autonómico

A nivel autonómico nueve Comunidades Autónomas introdujeron ayudas de este tipo; Andalucía⁷¹, Cantabria⁷², Castilla-La Mancha⁷³, Cataluña⁷⁴ y País Vasco en el año 2002⁷⁵; Galicia⁷⁶ y Navarra en 2003⁷⁷; Baleares en 2004⁷⁸; y Extremadura en 2007⁷⁹.

En la Tabla 4.5. que se presenta a continuación están recogidos los indicadores que nos permitirán valorar la intensidad protectora de las ayudas puestas en marcha por cada Comunidad Autónoma explicados anteriormente en el apartado de metodología.

⁷¹ Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas (BOJA nº52 de 4 de mayo de 2002).

⁷² Decreto 92/2002, de 22 de agosto de 2002, por el que se regula el régimen de concesión de ayudas para las madres con hijos menores de tres años (BOCA de 28 de agosto de 2002).

⁷³ Orden de 2 de septiembre de 2002, por la que se convocan ayudas a Familias Numerosas con hijos menores (BOCLM nº110, de 6 de septiembre de 2002).

⁷⁴ Orden BES/7/2002, de 14 de enero, por la que se abre convocatoria y se aprueban las bases para la concesión de ayudas para el apoyo a las familias con niños menores de tres años y para familias numerosas con niños menores de seis años (DOGC nº3556 de 18 de enero de 2002).

⁷⁵ Decreto 176/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas (BOPV nº148, de 7 de agosto de 2002).

⁷⁶ Ley 7/2002, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen administrativo (DOG nº251, de 30 de diciembre de 2002) y Orden de 10 de marzo de 2003 por la que se regula la prestación económica de pago único por hijo menor a cargo (DOG nº63, de 31 de marzo de 2003).

⁷⁷ Decreto Foral 126/2003, de 20 de mayo, por el que se regulan ayudas económicas por maternidad (BON nº64 de 21 de mayo de 2003)

⁷⁸ Resolución de la Consejera de Presidencia y Deportes, de 27 de enero de 2004, por la cual se aprueba la convocatoria de prestaciones públicas por hijo a cargo destinadas a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar mediante la tarjeta 'bonus de infancia', para niños de 0 a 3 años, correspondiente al ejercicio presupuestario del año 2004 (BOIB nº15, de 31 de enero).

⁷⁹ Decreto 329/2007, de 30 de noviembre, por el que se regulan ayudas económicas a las familias residentes en Extremadura, como medida de conciliación de la vida familiar y laboral (DOE nº140, de 4 de diciembre de 2007).

Tabla 4.5. Prestación por hijo a cargo nivel autonómico

	ANDALUCÍA	BALEARES	CANTABRIA	CASTILLA-LA MANCHA	CATALUÑA	EXTREMADURA	GALICIA	NAVARRA	PAÍS VASCO
AÑO ENTRADA EN VIGOR	2002	2004	2002	2002	2002	2007	2003	2003	2002
1. OBJETIVO	Conciliación Natalista	Conciliación	Natalista Conciliación Compensatorio	Compensatorio Conciliación	Compensatorio o Lucha pobreza infantil Conciliación	Compensatorio o Conciliación Natalista	Compensatorio	Conciliación Natalista	Compensación Natalista
2. TITULARIDAD DEL DERECHO	Familiar	Familiar	Individual (madre)	Familiar	Familiar	Familiar	Familiar	Familiar	Familiar
3. SUJETO CAUSANTE									
3.1. Rango del hijo	3º hijo	1º hijo	1º hijo	3º hijo (2º si hay discapacidad)	1º hijo	2º hijo (1º si hay discapacidad)	1º hijo	4º hijo	2º hijo
3.2. Discapacidad	No	No	No	Sí	No	Sí	No	No	No
3.3. Protección acogimiento familiar	Sí	N.S ¹ .	Sí	N.S.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
4. ANTIGÜEDAD DE EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA	A la fecha de solicitud	A la fecha de solicitud	3 meses	2 años	A la fecha de solicitud	1 año	A la fecha de solicitud	A la fecha de solicitud	1 año

5. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN									
5.1. Tipo convocatoria y plazos de solicitud	1 año	3 meses	Plazo abierto de forma continuada	Plazo abierto permanentemente	Desde el día siguiente a publicación de la orden	3 meses	40 días a partir de la publicación de la orden	N.S.	3 meses
5.2. Financiación: concesión sujeta a disponibilidad presupuestaria	N.S.	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
5.3. Régimen de concesión	N.S.	Concurrencia competitiva	Concurrencia no competitiva	Concurrencia no competitiva	N.S.	Concurrencia no competitiva	N.S.	N.S.	N.S.
6. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	Sí	29.000€	42.000€ – 72.000€	Sí	No	No	22.000€	Sí	No
7. DURACIÓN TEMPORAL (hasta qué edad del sujeto causante)	3 años	3 años	3 – 6 años	18 años	3 – 6 años	3 años	3 años	18 años	1-6 años
8. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	Pago único anual	Pago único anual	Pago mensual	Pago trimestral	Pago único anual	Pago mensual	Pago único anual	Pago único anual	Pago único anual
9. CUANTÍA	50€ mensuales	25€ mensuales	100€ mensuales	32€ mensuales	52€-61€ mensuales	100€-300€ mensuales	30€ mensuales	30€ mensuales	33€-92€ mensuales
9.1. Importe									
9.2. Criterios de variación	No	Sí (discapacidad, familia numerosa)	No	No	Sí (familia numerosa y monoparental)	No	No	No	Sí (edad, rango, discapacidad)
9.3. Indiciación	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No
9.4. Compatibilidad con otras ayudas	Sí (excepto que parto múltiple)	N.S.	Sí	Sí (con parto múltiple)	Sí	Sí	Sí	N.S.	Sí

¹ N.S. significa “no se sabe”, porque no se han encontrado informaciones acerca de este indicador

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, por lo que concierne a los **objetivos** de las ayudas, en la mayoría de las Exposiciones de Motivos o Preámbulos se hace referencia a la importancia de la conciliación de la vida familiar y laboral, así como de la compensación por los gastos que la familia tiene que sostener a causa de la llegada de un nuevo miembro.

En particular, en el caso de las Islas Baleares, a través del “bonus de infancia” se busca *“favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar mediante el otorgamiento de una cantidad económica a las unidades familiares con niños de 0 a 3 años que estén matriculados en guarderías o jardines de infancia públicos o privados a nivel de la comunidad autónoma de las Illes Balears”*. En el caso de Castilla-La Mancha la finalidad de la ayuda es *“compensar a las rentas familiares en función de las cargas que soportan y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral de los padres y madres trabajadoras”*.

En Cataluña, además del objetivo compensatorio y de conciliación de la vida familiar y laboral, se establece una finalidad de lucha en contra de la pobreza infantil. En particular en su Preámbulo se afirma que *“La protección económica familiar se configura como un elemento para afrontar las nuevas necesidades que la llegada de un hijo o hija implica para la familia, así como para ayudar a conciliar la vida familiar y la laboral... En algunos supuestos, además, las familias han de recibir protección adicional para poder reducir las situaciones de pobreza infantil y evitar el peligro de exclusión social. A lo largo de estos últimos años, se ha constatado que, como criterio general, existe una relación significativa entre el número de niños nacidos y el aumento, en el seno de las familias, de las dificultades económicas. Así, cuantos más niños, las familias indican más problemas de carácter económico”*.

Por lo que concierne a Andalucía el objetivo es dúplice, por un lado, la conciliación de la vida familiar y laboral, dado que *“la sobrecarga familiar recaen aún, fundamentalmente, sobre las mujeres”*, que realizan la gran parte de las labores de *“atención a toda la unidad familiar... con escasos medios y compatibilizando el trabajo familiar con el profesional”*. Por otro lado se persigue un objetivo natalista, porque *“los problemas derivados del desempleo, las restricciones del mercado laboral y las dificultades para compaginar la vida laboral y familiar, han generado un retraso importante en la edad de tener hijos/as y, a menudo, han propiciado la renuncia a una*

segunda o tercera *maternidad/paternidad* y, por consiguiente, una caída importante de la natalidad”. Así mismo el País Vasco tiene como objetivo “*proporcionar apoyo económico a las familias para contribuir a atender las dificultades extraordinarias que sobrevienen con el incremento de hijos e hijas, por nacimiento o adopción, facilitando así la consecución del objetivo de que las familias vascas puedan tener los hijos e hijas que libremente decidan*”. También en el caso de Galicia la ayuda tiene como fin “*paliar, en la medida de lo posible, los gastos de los primeros años de crianza de un hijo*”.

En el caso de Cantabria se fijaban tres objetivos, uno natalista, uno compensatorio y uno de conciliación de la vida laboral y familiar de las mujeres. En particular “*incentivar la reactivación de la natalidad y hacer compatible la vida familiar con las obligaciones laborales de la madre... favorecer la decisión de tener o adoptar un hijo, paliando los desembolsos económicos que supone la incorporación de un nuevo miembro a la unidad familiar y reduciendo incompatibilidades entre el desarrollo de la vida familiar y laboral de la madre*”.

Extremadura la finalidad natalista, dado que se expresa preocupación por “*las previsiones de importante envejecimiento de la población*”. Para enfrentarse a esa tendencia poblacional e “*incentivar la natalidad en el territorio de la Comunidad Autónoma*”, se ve como necesario “*mejorar las condiciones de las familias en las que se producen nuevos nacimientos o adopciones*”. En particular se quiere “*compensar en parte los mayores gastos que ocasiona el nuevo ser, en especial en la primera etapa de su vida*”, además de “*hacer compatible la vida familiar y laboral*”. Así mismo en Navarra los objetivos son “*conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras, así como fomentar la natalidad*”.

Se deduce que los objetivos más repetidos en las Comunidades Autónomas son el compensatorio y el de conciliación de la vida laboral y familiar, seguidos por el natalista. Sin embargo, solamente Cataluña, menciona el objetivo de la lucha en contra de la pobreza infantil, mientras que no se hace referencia a la igualdad de género, ni al aumento de la tasa de actividad femenina.

En cuanto a los indicadores de **elegibilidad**, en general la titularidad del derecho a la prestación es familiar, con solamente uno de los dos progenitores o adoptantes que puede solicitar la ayuda. Solamente en el caso de Cantabria la titularidad es individual. A este propósito, la elección de la madre como único titularse considera una buena medida para perseguir el objetivo de conciliación de la actividad laboral con la vida familiar. De esta manera se permite a las mujeres hacer frente a los eventuales gastos de guarderías, favoreciendo su permanencia en el mercado laboral y también en el caso de que estén en situación de desempleo o de inactividad laboral, proporcionándoles tiempo para la búsqueda de un empleo. Está demostrado que es durante los primeros años de vida del primer que las mujeres abandonan más el mercado del trabajo. De hecho, un 23% de las madres con niños menores de 5 años ha tenido que dejar su empleo o una actividad formativa para atender a sus hijos, mientras que solo un 4,8% de los hombres declara lo mismo (Marí-Klose et al., 2010).

Por lo que concierne al sujeto causante del derecho, se distingue entre las Comunidades que ofrecen la ayuda a partir del primero hijo, y las que distinguen en base al rango, como País Vasco⁸⁰ y Extremadura, que protegen a partir del segundo y sucesivo, Andalucía y Castilla-La Mancha a partir del tercero y Navarra a partir del cuarto. En estos últimos tres casos, se protegen únicamente a las familias numerosas, en consonancia con su objetivo natalista. No se considera adecuado proteger únicamente a estos tipos de familias, sino a la generalidad de las familias con hijos a cargo.

Tampoco parece oportuno proteger a la discapacidad en el ámbito de las ayudas por hijo a cargo, como en el caso de Extremadura, donde se protege a partir del primer hijo (en vez que del segundo) y en Castilla-La Mancha a partir del segundo (en vez que del tercero), si estos tienen una discapacidad de grado igual o superior al 33%. Se entiende que un hijo con minusvalía pueda originar más gastos, pero como ya se ha justificado en la metodología, no parece apropiado incluir la discapacidad dentro de las ayudas por hijo a cargo, sino que es necesario reservarle una protección específica.

Por lo que concierne el acogimiento, está protegido por siete de las nueve Comunidades y ésta se considera una opción oportuna, porque los gastos que se originan para una

⁸⁰ Anteriormente a la entrada en vigor del Decreto 255/2006, de 19 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas, se concedía a partir del tercero.

familia en el caso de un acogimiento son los mismos que en el caso de nacimiento o adopción. Sin embargo, en el caso de Baleares y Castilla-La Mancha no se hace mención del tema.

Haciendo referencia a los indicadores de **accesibilidad**, todas las Comunidades restringen el acceso a sus residentes, porque todas prevén el requisito del empadronamiento y en el caso de Cantabria y Galicia, también la residencia legal en caso de los extranjeros. Hay que hacer hincapié sobre el hecho de que el requisito del empadronamiento excluye a las familias que proceden de otras Comunidades Autónomas y que aún no están empadronadas, mientras que la residencia legal excluye a los inmigrantes irregulares. Es una realidad que son los inmigrantes, especialmente los que no son de procedencia comunitaria, los que tienen mayor riesgo de pobreza. De hecho, como demuestra la tabla a continuación, en 2007 el 30,4% de la población extranjera extracomunitaria se encontraba en riesgo de pobreza, al frente del 17,6% de la población española.

Tabla 4.6. Tasa de riesgo de pobreza en España

	2004	2005	2006	2007
Población española	20,2	18,6	18,2	17,6
Población extranjera (UE)	20,4	24,4	23,0	27,3
Población extranjera (extra UE)	30,3	28,9	31,9	30,4

Fuente: Encuesta de Condiciones de vida 2007, INE

De todas formas, la mayoría de las Comunidades requiere el empadronamiento en el momento de la presentación de la solicitud, mientras que otras prevén un período de antigüedad mínima, que puede ser de corta duración como en el caso de Cantabria (tres meses) o de larga duración, un año en el caso de Extremadura y País Vasco, hasta los dos años de Castilla-La Mancha.

Por lo que concierne a la gestión de la ayuda, solamente Cantabria, Extremadura y Castilla-La Mancha prevén pagos con mayor frecuencia temporal (pagos mensuales y trimestrales), que permiten a las familias tener a su disposición periódicamente una cuantía fija, sin tener que pasar por apuros económicos durante la espera del pago de la prestación. Todas las demás Comunidades optan por un único pago anual.

Sin embargo, se nota que todas las Comunidades salvo que Galicia y Cataluña prevén unas convocatorias abiertas todo el año, pero plazos cortos en el caso de Baleares, Extremadura y País Vasco, de sólo tres meses a partir del nacimiento, de la adopción y del acogimiento (donde previsto).

Otro aspecto importante de la gestión es el régimen de concesión de las ayudas, que en la mayoría de los casos es concurrencia no competitiva, y esto es positivo, porque significa que todas las familias que cumplen con los requisitos impuestos por la concesión de la ayuda tienen el mismo derecho a recibirla. Sin embargo, todas las Comunidades prevén que la concesión de la ayuda esté sujeta a disponibilidad presupuestaria, propiciando que las familias que poseen los requisitos corran el riesgo de ver denegada la solicitud por agotamiento del crédito presupuestario.

Haciendo referencia al último de los indicadores de accesibilidad, Cataluña, Extremadura y País Vasco prevén una ayuda de tipo universal; en el caso de Cantabria la ayuda tenía carácter universal en el momento de su puesta en marcha, pero lo perdió en 2004. Aunque las demás Comunidades prevean límites de ingresos, no todas tienen carácter asistencial, es decir, los límites no son tan restrictivos. Este es el caso de Cantabria, donde como se ve en la Tabla a continuación, la renta media de los hogares (25.538€) es casi el doble que el importe del límite máximo para acceder a la ayuda (42.000€). Sin embargo, en el caso de las Islas Baleares y de Galicia las prestaciones tienen carácter asistencial, porque en el caso de las Islas Baleares los límites de renta anual, 29.000 es de poco superior a la renta anual media por hogar (25.813€), mientras que en Galicia el límite (22.000€) es inferior (22.379€). En estos casos se ve como probable que un elevado número de familias no pueda acceder a la ayuda.

Tabla 4.7. Comparación entre renta media por hogar y límites de renta para acceder a la ayuda

COMUNIDAD AUTÓNOMA	RENTA ANUAL MEDIA POR HOGAR (2007)	LÍMITE DE RENTA ANUAL (2007)
Baleares	25.813€	29.000€
Cantabria	25.538€	42.000€-72.000€
Galicia	22.379€	22.000€

Fuente: Elaboración propia

En lo referido a las familias numerosas, los límites de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra parecen adecuados si se comparan con los niveles de renta a nivel estatal en

2007 para los hogares compuestos con cuatro miembros. En particular, en Andalucía y Navarra el límite de renta para las familias con cuatro miembros era de 55.918,80€, casi el doble que el importe de la renta anual por hogar a nivel estatal.

Tabla 4.8. Renta anual media por hogar a nivel estatal y límites de renta autonómicos (2007)

RENTA ANUAL MEDIA POR HOGAR CON 4 MIEMBROS A NIVEL ESTATAL	LÍMITE DE RENTA ANUAL ANDALUCÍA	LÍMITE DE RENTA ANUAL CASTILLA LA MANCHA	LÍMITE DE RENTA ANUAL NAVARRA
31.621€	55.918,80€	41.920,80€	55.918,80€

Fuente: Elaboración propia

El primer indicador para valorar la **adecuación** de la ayuda es su duración. Por lo que concierne a este indicador, en general todas las Comunidades prevén una duración temporal corta, la mayoría hasta los tres años, protegiendo únicamente las primeras etapas de la vida del hijo. Esta elección no se considera adecuada, dado que los gastos suelen ir aumentando proporcionalmente con el crecimiento del niño. De hecho países como Austria y Bélgica, aumentan la cuantía con el aumento de la edad del niño. Solamente Castilla-La Mancha y Navarra llegan a mayoría de edad.

Tampoco se considera adecuado que la duración de la ayuda dependa de la minusvalía del hijo, como en el caso de Cantabria (hasta los seis años), o del rango del hijo, como en País Vasco (para el tercer y sucesivos). Así mismo, Cantabria y Cataluña extienden la protección hasta los seis años, en el caso de las familias numerosas y monoparentales.

Finalmente, en relación a la **cuantía**, las Comunidades que ofrecen la cuantía total más elevadas son Castilla-La Mancha (6.912€) y Navarra (6.480€) porque su duración es muy larga, hasta los 18 años. También son elevadas en País Vasco (6.300€ totales y 12.600€ en caso de discapacidad) y Extremadura (6.000€). Sin embargo, si se consideran las ayudas en cuantía mensual y se comparan con el importe del Salario Mínimo Interprofesional de 2007 (570,60€) la situación es completamente diferente. Tal y como se ha explicado en la metodología, se considera una cuantía adecuada la que representa el 20% del importe del SMI (114,12€). De este modo, solo Extremadura (con el 52,6% y 26,3%), supera el límite, mientras que todas las demás Comunidades están por debajo de este umbral, con Baleares (4,4% y 5,8%) y Castilla-La Mancha (5,6%) que presentan las cuantías más bajas.

Haciendo referencia a los criterios de variación de las cuantías, el País Vasco es la Comunidad que presenta más criterios de variación, según el rango (mayor cuantía en caso de nacimiento de tercer o sucesivo hijo) y la edad. Además en el caso de la presencia de un grado de discapacidad igual o superior al 33% se doblan las cuantías, así como en las Baleares se aumenta la cuantía y esto no parece adecuado. Lo que sí que se valora positivamente es que se aumente la cuantía en caso de familia numerosa en las mismas Baleares y en Cataluña, donde también se protegen más intensamente a las familias monoparentales y esto se valora positivamente.

Además, es importante hacer hincapié sobre el hecho de que excepto Cataluña, donde el aumento anual de las cuantías ha sido siempre superior al aumento del Índice de Precios de Consumo, ninguna Comunidad Autónoma ha procedido a una revalorización anual según el aumento de la inflación.

Otro aspecto que influye sobre la cuantías es el de la compatibilidad con otras prestaciones, y a este propósito, solamente Andalucía prevé incompatibilidad con la prestación por parto múltiple, es decir, el mismo hijo no puede ser el sujeto causante de ambas prestaciones, sino sólo de una de las dos. Sin embargo, las demás prestaciones son compatibles con otras que puedan ofrecer el resto de Administraciones o Entidades Públicas con la misma finalidad. Esto es algo que se considera positivo ya que permiten a las familias tener a su disposición una cuantía mayor de recursos.

Finalmente, si se procede a la valoración global de las ayudas y se examinan los resultados de la siguiente Tabla 4.9., solamente cinco de las nueve Comunidades que han implementado ayudas por hijo a cargo presentan un balance positivo tras el análisis de las características de su diseño: Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura y Navarra. En particular Cantabria y Cataluña son, de lejos, las que mejor cumplen con sus objetivos. Todas las demás presentan un balance negativo, siendo Baleares y Galicia las que presentan los diseños de las ayudas con una intensidad protectora más escasa.

Sin embargo, cabe destacar que, excepto en el caso de Castilla-La Mancha y Navarra, el resto de las Comunidades pusieron en marcha prestaciones de corta duración, protegiendo solamente los primeros años de vida del menor, sin llegar hasta la mayoría

de edad. Además, las cuantías son con carácter general bajas, excepto en Extremadura, siendo inferiores al 20% del SMI mensual. A esto se le añade el hecho de que no se procede a indicación de los importes, circunstancia que lleva a la pérdida de valor adquisitivo de las prestaciones. De esta manera se puede afirmar que, en términos generales, los diseños de las ayudas se caracterizan por presentar una escasa intensidad protectora. La excepción a esta regla general serían los casos de Cantabria y Cataluña, con diseños mucho más protectores.

Tabla 4.9. Valoración de las prestaciones por hijo a cargo a nivel autonómico 2000-2007

	ANDALUCÍA	BALEARES	CANTABRIA	CASTILLA-LA MANCHA	CATALUÑA	EXTREMADURA	GALICIA	NAVARRA	PAÍS VASCO
1. TITULARIDAD DEL DERECHO	-	-	+	-	-	-	-	-	-
2. SUJETO CAUSANTE									
2.1. Rango del hijo	-	+	+	-	+	-	+	-	-
2.2. Discapacidad	+	+	+	-	+	+	-	-	-
2.3. Protección acogimiento	+	NS	+	NS	+	+	+	+	+
3. ANTIGÜEDAD EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA	+	+	+	-	+	-	+	+	-
4. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN									
4.1. Plazos de solicitud	+	-	+	+	+	-	-	NS	-
4.2. Financiación: sujeción a disponibilidad presupuestaria	N.S.	-	+	+	+	-	-	+	+
4.3. Régimen de concesión	N.S.	-	+	+	N.S.	+	N.S.	N.S.	N.S.
5. LIMITACIÓN DE INGRESOS	+	-	+	+	+	+	-	+	+
6. DURACIÓN	-	-	-	+	-	-	-	+	-
7. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	-	-	+	+	-	+	-	-	-
8. CUANTÍA									
8.1. Importe	-	-	-	-	-	+	-	-	-
8.2. Criterios de variación	+	0 ¹	+	+	+	+	+	+	-
8.3. Indiciación	-	-	-	-	+	-	-	-	-
8.4. Compatibilidad	-	NS	+	+	+	+	+	NS	+

TOTAL ²	6(+) 7(-)	3(+) 9(-)	12(+) 3(-)	8(+) 6(-)	10(+) 4(-)	8(+) 7(-)	5(+) 9(-)	6(+) 5(-)	4(+) 10(-)
---------------------------	-----------	-----------	------------	-----------	------------	-----------	-----------	-----------	------------

¹ En este caso hay un elemento negativo y uno positivo que se compensan.

² La valoración recoge la suma de las características positivas en el diseño de estas ayudas (+), versus las negativas (-).

³ Para la valoración de los indicadores, mirar la tabla 3.5., pp.50-51 en el apartado de metodología.

Fuente: Elaboración propia

4.1.2. Las prestaciones por nacimiento o adopción

El segundo grupo de prestaciones, el de los pagos por nacimiento, concierne a las prestaciones que se otorgan por el nacimiento, la adopción o el acogimiento familiar (cuando este último caso se contempla). En consecuencia estas ayudas protegen únicamente en el momento determinado de la incorporación del nacido o del adoptado a una familia. Los pagos pueden ser únicos o fraccionados, pero se caracterizan por ser acotados en el tiempo.

4.1.2.a. El nivel estatal

A nivel estatal se introdujeron tres prestaciones distintas por nacimiento o adopción. En 2000 la prestación por nacimiento de tercer o sucesivos hijos⁸¹, que estuvo vigente hasta el 2007, la prestación por nacimiento de hijo, el llamado “*cheque bebé*” y la prestación por nacimiento en supuesto de familias numerosas, monoparentales y madres con discapacidad, ambas introducidas en 2007⁸².

⁸¹ Con Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social, que fue desarrollado por el Real Decreto 1368/2000, de 19 de julio, de desarrollo de las prestaciones económicas de pago único por nacimiento de tercer o sucesivos hijos y por parto múltiple.

⁸² Con 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.

Tabla 4.10. Pagos por nacimiento o adopción a nivel estatal 2000-2007

	TERCER O SUCEIVOS HIJOS	“CHEQUE BEBÉ”	FAMILIAS NUMEROSAS, MONOPARENTALES Y MADRES DISCAPACITADAS
AÑO ENTRADA EN VIGOR	2000	2007	2007
1. OBJETIVO	Compensatorio	Compensatorio	Compensatorio
2. TITULARIDAD DEL DERECHO	Familiar	Individual (madre)	Familiar
3. SUJETO CAUSANTE DE LA TITULARIDAD DEL DERECHO			
3.1. Rango del hijo	3º hijo	1ºhijo	1ºhijo
3.2. Discapacidad	No	No	Sí
3.3. Protección acogimiento familiar	No	No	No
4. ANTIGÜEDAD DE EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA	A la fecha de solicitud	2 años	A la fecha de solicitud
5. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN	Pago único	Pago único	Pago único
5.1. Tipo de convocatoria y plazo de solicitud	Convocatoria abierta todo el año	Convocatoria abierta todo el año	Convocatoria abierta todo el año
5.2. Financiación: sujeción a disponibilidad presupuestaria	No	No	No
5.3. Régimen de concesión	Concurrencia no competitiva	Concurrencia no competitiva	Concurrencia no competitiva
6. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	Sí	No	Sí
7. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	Pago único	Pago único	Pago único
8. CUANTÍA			
8.1. Importe	450,76€	2.500€	1.000
8.2. Criterios de variación	No	No	No
8.3. Indiciación	No	No	No
8.4. Compatibilidad	Sí	Sí	Sí

¹ Tratándose de una ayuda puntual, no se ha tenido en consideración el requisito de la duración temporal

Fuente: Elaboración propia

En general todas las prestaciones comparten una finalidad compensatoria, como se lee en la Exposición de Motivos de los textos legislativos que introducen las ayudas. En particular en la Exposición de motivos de la ley introductoria del “cheque bebé” se afirma que *“la medida viene a complementar, en el ámbito de las ayudas a la familia, el conjunto de instrumentos que, a lo largo de la legislatura, se han ido aprobando para facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas y compensar, en cierto grado, los gastos ocasionados en el hogar familiar”*.

Excepto en el caso del “Cheque bebé”, donde la titularidad reside en la madre o adoptante, en las otras dos prestaciones la titularidad es familiar y, por lo tanto, solamente uno de los dos progenitores o adoptantes puede ser beneficiario de la ayuda.

Por lo que concierne al sujeto causante, se valora positivamente que a través del cheque bebé se proteja desde el primer hijo, sin distinción en base al rango, mientras que en el caso de la prestación por nacimiento de tercer o sucesivo hijo se concede la ayuda a partir del tercero o del segundo, si uno de ellos sufre una discapacidad igual o superior al 33%. De nuevo aquí nos encontramos mezclados dos ámbitos de protección, es decir, los pagos por nacimiento y la discapacidad, cuando cada uno de ellos debería ser objeto de atención específica. Esta mezcla entre criterios es todavía más evidente en el caso de la prestación económica por nacimiento o adopción de hijo, a través de la cual se protege a las familias en las que las madres tienen un grado de discapacidad igual o superior a 65%. Tampoco es adecuado considerar a las familias numerosas y monoparentales como las únicas merecedoras de protección, aunque sean las más vulnerables. Paradojicamente en las tres prestaciones se excluye al acogimiento familiar, que genera los mismo gastos que el nacimiento o la adopción⁸³.

En los tres casos se preveía el requisito de la residencia legal en España, circunstancia que excluía a los inmigrantes irregulares, que representan uno de los colectivos más vulnerables. En el caso del cheque bebé la antigüedad de dos años era particularmente restrictiva.

⁸³ La adopción recibe protección a partir del año 2003, por prescripción de la Ley 52/2003.

Solamente la prestación económica por nacimiento o adopción (“cheque bebé”) tiene carácter universal, mientras que las otras dos tienen carácter asistencialista, dado que su acceso estaba limitado a la no superación de unos límites de ingresos anuales muy bajos. De esta manera, se protegen únicamente a las familias numerosas con escasos recursos⁸⁴.

Por último, haciendo referencia a las cuantías, la más generosa era la del “Cheque bebé”, con 2.500€ (pago único o deducción en la cuota anual del IRPF), mientras que la prestación por nacimiento de tercero o sucesivos hijos consistía en un pago único de 450,76 € y la de nacimiento en los supuestos de familia numerosa o monoparental era un pago único de 1.000€. De estos importes, solamente el “cheque bebé” superaba el umbral del 15% del SMI anual⁸⁵, con una cuantía que representaba el 31,3% del mismo, mientras que el importe de la prestación por nacimiento de tercer o sucesivo hijo correspondía al 5,6% y prestación por nacimiento en supuesto familias numerosas, monoparentales y madres discapacitadas al 12,5%.

Otro aspecto importante es el de la compatibilidad con otras ayudas, que está prevista en todos los casos con otras ayudas establecidas a nivel estatal, tales como la asignación económica por hijo o a cargo y con parto múltiple, y con las prestaciones autonómicas.

⁸⁴Según el Real Decreto de desarrollo, el límite de ingresos era lo mismo que se establecía anualmente a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado por la asignación económica por hijo a cargo no minusválido, cuantía que se incrementa un 15% por cada hijo a cargo a partir del segundo, éste incluido.

⁸⁵ Se hace referencia al SMI en su importe anual, porque el objetivo era cubrir por lo menos los gastos derivados del nacimiento durante el primer año.

Tabla 4.11. Valoración de las prestaciones por nacimiento a nivel estatal 2000-2007

	TERCER O SUCEIVOS HIJOS	“CHEQUE BEBÉ”	FAMILIAS NUMEROSAS, MONOPARENTALES Y MADRES DISCAPACITADAS
1. TITULARIDAD DEL DERECHO	-	+	-
2. SUJETO CAUSANTE			
2.1. Rango del hijo	-	+	+
2.1. Discapacidad	+	+	-
2.2. Protección acogimiento	-	-	-
3. EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA PREVIOS ¹	+/-	-/-	+/-
4. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN			
4.1. Plazos de solicitud	+	+	+
4.2. Financiación: sujeción a disponibilidad presupuestaria	+	+	+
4.3. Régimen de concesión	+	+	+
5. LIMITACIÓN DE INGRESOS ¹⁰	-	+	-
6. CUANTÍA			
7.1. Importe	-	+	-
6.1. Criterios de variación	+	+	+
6.2. Indiciación	-	-	-
6.3. Compatibilidad	+	+	+
TOTAL³	7(+) 7(-)	10(+) 4(-)	7(+) 7(-)

¹ En este caso se atribuye valor positivo al hecho de que no prevéa un período de antigüedad de larga duración, pero se atribuye valor negativo al hecho de que se prescriba residencia legal.

² Como se trata de prestaciones puntuales no se valora la periodicidad de los pagos ni la duración.

³ La valoración recoge la suma de las características positivas en el diseño de estas ayudas (+), versus las negativas (-).

⁴ Para la valoración de los indicadores, mirar la tabla 3.5., pp.50-51. en el apartado de metodología.

Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, de la Tabla 4.11. se deduce que el cheque bebé era la prestación con mayor número de características positivas en su diseño que garantizan una mayor intensidad protectora. En concreto únicamente el “Cheque bebé” cumple con el objetivo compensatorio, dado que era una prestación de tipo universal, aplicable a la totalidad de los nacimientos y de las adopciones, sin ninguna limitación en cuando a los ingresos máximos del núcleo familiar. Además protegía a todos los hijos sin distinguir en base al rango y la cuantía era elevada. A este propósito, se tiene que reconocer que fue una de las medidas con mayor impacto reductor de la pobreza infantil dado que se estima que un 6,5 % de los niños menores de un año cuyos padres se beneficiaron de la ayuda, se

habrían encontrado en situación de pobreza al no haber recibido la ayuda misma (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012).

4.1.2.b. El nivel autonómico

A nivel autonómico, cuatro Comunidades Autónomas introdujeron ayudas de pago único por nacimiento o adopción. En particular, Navarra en 2000⁸⁶, Castilla y León en 2002⁸⁷, País Vasco en 2002⁸⁸ y la Comunidad de Madrid en 2007⁸⁹.

⁸⁶Decreto Foral 241/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas a familias por el nacimiento de de dos o más hijos en el mismo parto.

⁸⁷Orden de 27 de diciembre 2001, que regula las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por nacimiento o adopción de hijo, en desarrollo del Decreto 292/2001, de 20-12-2001, que establece líneas de Apoyo a la Familia y a la Conciliación con la Vida Laboral en Castilla y León.

⁸⁸ Decreto 255/2006 de 19 de diciembre, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas.

⁸⁹Orden 2309/2006, de 28 de diciembre, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayuda económica de pago único por nacimiento de hijo o adopción de menores a las familias de la Comunidad de Madrid y se aprueba la convocatoria para el año 2007.

Tabla 4.12. Pagos por nacimiento nivel autonómico 2000-2007

	CASTILLA Y LEÓN	COMUNIDAD DE MADRID	NAVARRA	PAÍS VASCO
AÑO ENTRADA EN VIGOR	2002	2004	2000	2002
1. OBJETIVOS	Compensatorio Natalista	Compensatorio	Conciliación Natalista	Compensatorio
2. TITULARIDAD DEL DERECHO	Familiar	Individual (madre)	Familiar	Familiar
3. SUJETO CAUSANTE				
3.1. Rango del hijo	1º hijo	1º hijo	3º hijo (2º si discapacidad)	1º hijo
3.2. Discapacidad	No	No	Sí	No
3.3. Protección acogimiento	No	No	Sí	Sí
4. EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA PREVIOS	9 meses	9 meses	2 años	1 año
5. GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES				
5.1. Periodicidad de los pagos	Pago único	Pago único	Pago único	Pago único
5.2. Tipo convocatoria y plazos de solicitud	6 meses	2 meses	20 días	3 meses
5.3. Financiación: concesión sujeta a disponibilidad presupuestaria	No	Sí	No	No
5.4. Régimen de concesión	N.S.	Concurrencia no competitiva	Concurrencia no competitiva	Concurrencia no competitiva
6. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	No	No	No	No
7. CUANTÍA				
7.1. Importe	303,51€-3.606,08€	100€	2.402,76€	400€-1.800€
7.2. Criterios de variación	Sí (discapacidad, renta, nº hijos, parto o adopción múltiple)	No	No	Sí (discapacidad, renta)
7.3. Indiciación	No	No	No	No
7.4. Compatibilidad con otras ayudas	Sí	Sí	Sí (excepto que con ayuda por excedencia)	Sí

¹Como se trata de prestaciones puntuales no se valora la periodicidad de los pagos ni la duración.

Fuente: Elaboración propia

En general las ayudas tienen tres objetivos, la compensación de los costes de crianza originados por el nacimiento o la adopción, el fomento de la natalidad y la promoción de la conciliación de la vida laboral y familiar.

En particular, en el caso de Castilla y León se proponían un doble objetivo, por un lado *“reactivar la natalidad como mecanismo para luchar contra del envejecimiento de la población”*, y por otro *“compensar los gastos familiares generados por el acontecimiento”*.

En la misma línea se situaba la prestación económica por nacimiento de la Comunidad de Madrid, que representaba una *“respuesta a una necesidad concreta como es el momento del nacimiento de un hijo o el de la adopción de un menor... para afrontar mejor el primer momento de vuelta a casa tras el parto o tras la adopción”*.

Finalidad compensatoria tenía también la ayuda del País Vasco, cuyo objetivo era *“ofrecer apoyo económico a las familias para ayudarles a hacer frente a los gastos relacionados con el nacimiento o la adopción de sus hijos e hijas y con su mantenimiento”*, en respuesta *“a la cada vez más patente y sentida necesidad de abordar tanto políticas de natalidad como de conciliación de la vida laboral y familiar”*. Así mismo, se manifestaba la voluntad de promover la natalidad, señalando como objetivo *“la remoción de los obstáculos de orden económico y socio-laboral para que las familias tengan el número de hijos e hijas que libremente decidan tener”*.

En el caso de Navarra, además de *“conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras”*, la finalidad también era *“fomentar la natalidad”*, confirmada por el hecho de que la ayuda se concedía a partir del tercer o sucesivo hijo (o segundo si uno tiene un grado de minusvalía igual o superior al 25%).

En relación a los objetivos, el objetivo compensatorio es el más repetido, seguido por el natalista y el de conciliación de la vida laboral y familiar. Sin embargo, ninguna Comunidad hace referencia a los demás objetivos, como el de la lucha en contra de la pobreza infantil, el de la promoción de la igualdad de género y el del aumento de la tasa de actividad femenina.

A propósito del sujeto causante del derecho a la prestación en las demás Comunidades, ninguna, excepto Navarra, distinguía en base al rango del hijo y esto es positivo, en la medida en que se apoya la transición a la paternidad⁹⁰. Un momento que coincide habitualmente con una situación de incertidumbre económica para las parejas. Además solamente en el caso de Navarra se hace referencia a la discapacidad como modalidad que merece protección. Sin embargo, se protege el acogimiento familiar solamente en el País Vasco y en Navarra, y esto es paradójico, porque los gastos que se originan son los mismos que en caso de nacimiento o adopción.

En cuanto a la titularidad de la prestación es familiar, la Comunidad de Madrid es la única que prevé una titularidad individual para la madre, mientras que en las demás es familiar.

Pasando a los indicadores de accesibilidad, se nota como todas las Comunidades Autónomas preveían un período de empadronamiento o residencia previos. La imposición de una antigüedad de empadronamiento tan larga como en el caso del País Vasco (un año) y de Navarra (dos años), significa excluir a las familias procedentes de otras Comunidades o que acaban de mudarse y aún no cumplen con el período requerido. Además, en el caso de la Comunidad de Madrid, a través de la previsión del requisito de la residencia legal en conformidad a la Ley de Extranjería⁹¹, se excluían a todos los inmigrantes irregulares de la protección de la ayuda.

Sin embargo, las cuatro prestaciones tenían carácter universal, es decir, se aplicaban a la generalidad de los nacimientos y de las adopciones y esto se valora positivamente, dado que se considera la universalidad como la mejor opción.

En relación a la gestión de las ayudas, todas tenían plazos de solicitud de corta duración, desde los veinte días de Navarra a los dos y tres meses de Madrid y País Vasco, mientras que a Castilla y León era más amplio, seis meses. La previsión de un plazo de solicitud corto es una circunstancia que dificulta el acceso a la prestación, dado que las familias aunque tengan los requisitos, corren el riesgo de no poder presentar la solicitud por falta

⁹⁰ En el País Vasco, hasta que el decreto 255/2006 de 19 de diciembre no extendiese la protección también al primer hijo, la ayuda se concedía solamente a partir del segundo hijo o sucesivo.

⁹¹ Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

de conocimiento acerca de convocatoria, o por falta de tiempo para presentar toda la documentación necesaria.

Otro aspecto que hay que destacar es en la Comunidad de Madrid la ayuda estaba sujeta a disponibilidad presupuestaria, de manera que, una vez agotado el crédito a disposición, no se podían conceder más prestaciones. Sin embargo, en todos los casos se preveía la concesión en régimen de concurrencia no competitiva.

Haciendo referencia a la cuantía de la ayuda, solamente los 100€ previstos en la Comunidad de Madrid representaban una cuantía irrisoria, dado que correspondían solamente el 1,3% del Salario Mínimo Interprofesional de 2007 en su cuantía anual (17,52%). De la misma manera en Castilla y León y País Vasco las cuantías mínimas de 303,51€ (3,8% del SMI anual) y de 400€ (5% del SMI anual) se situaban notablemente debajo del umbral del 20% del Salario Mínimo Interprofesional anual. Sin embargo, la Comunidad más generosa era Navarra, con 2.402,76€ (30,1% del SMI anual). Además solamente Navarra introdujo expresamente la revalorización de las cuantías a los incrementos del Índice de los Precios de Consumo (IPC) en su normativa, aunque la revalorización de 2006⁹² no fue del todo adecuada al aumento del IPC desde 2000 hasta 2007⁹³. En los demás casos no ha habido indiciación, de manera que las prestaciones pierden poder adquisitivo. En el caso del País Vasco, hay que hacer hincapié sobre el hecho de que en 2006 las ayudas disminuyeron sus importes respecto al 2002.

Por lo que concierne el País Vasco y Castilla y León las cuantías varían notablemente en base al rango del hijo, a la renta del núcleo familiar y a la presencia de discapacidad, sobre todo en Castilla y León, donde las rentas más bajas recibían en un importe tres veces superior al de las rentas más elevadas (fijándose el baremo en 21.000€). Los mínimos de 303,01€ y 400€ previstos para las rentas más elevadas, correspondían al 53% y al 70% del importe mensual del SMI en 2007, que se puede considerar un importe razonable. También en el caso del País Vasco las rentas más altas perciben casi la mitad de las más bajas.

⁹² La cuantía en origen era de 1.983,34€, pero en 2006 (para la convocatoria de 2007) fue actualizada y elevada a 2.402,76€.

⁹³ En particular desde enero de 2000 hasta enero de 2007 el IPC creció del 24,6%, mientras que el aumento de la cuantía fue de 21,15%.

Otra variación importante depende de la presencia o no de discapacidad. En las dos Comunidades, las cuantías se duplican en caso de minusvalía igual o superior al 33%, llegando a cuantías considerables de 1.800€ en el País Vasco, hasta los 3.000€ en Castilla y León. A este propósito, como ya he afirmado anteriormente, no se considera oportuno proteger a la discapacidad dentro del ámbito de las ayudas por hijo a cargo, porque se mezclan dos ámbitos de protección diferentes.

Finalmente, excepto Navarra, que prevé la incompatibilidad con la ayuda por el disfrute de la excedencia laboral, todas las prestaciones son compatibles con otras ayudas que tengan la misma finalidad, concedidas por el Estado o por otras Administraciones Públicas. Esto es un dato positivo, que incide sobre la cuantía que cada familia puede recibir.

Haciendo referencia a la valoración de las ayudas recogida la tabla que se presenta a continuación, solamente Navarra presenta un balance negativo. En relación a las demás, se puede afirmar que las ayudas presentan diseños protectores adecuados, sobre todo gracias al hecho de ser universales, al igual que en el caso del cheque bebé a nivel estatal. La Comunidad que ofrece el mejor diseño para lograr sus objetivos (compensatorio y natalista) es Madrid, aunque la cuantía que ofrece es muy baja.

Tabla 4.13. Valoración de las prestaciones por nacimiento a nivel autonómico 2000-2007

	CASTILLA Y LEÓN	COMUNIDAD DE MADRID	NAVARRA	PAÍS VASCO
1. TITULARIDAD DEL DERECHO¹	-	+	-	-
2. SUJETO CAUSANTE				
2.1. Rango	+	+	-	+
2.2. Discapacidad	+	+	-	+
2.3. Acogimiento	-	-	+	+
3. EMPADRONAMIENTO RESIDENCIA PREVIOS	O +	+	-	-
4. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN				
4.1. Plazos de solicitud	+	-	-	-
4.2. Financiación: sujeción a disponibilidad presupuestaria	+	-	+	+
4.3. Régimen de concesión	NS	+	+	+
5. LIMITACIÓN DE INGRESOS	+	+	+	+
6. CUANTÍA				
6.1. Importe	-	-	+	-

6.2. Criterios de variación	-	+	+	-
6.3. Indiciación	-	-	-	-
6.4. Compatibilidad	+	+	-	+
TOTAL²	7(+) 5(-)	8(+) 5(-)	6(+) 7(-)	7(+) 6(-)

¹Dado que se trata de ayudas puntuales, no se valora el indicador de la periodicidad de los pagos ni el de la duración temporal de la ayuda.

² La valoración recoge la suma de las características positivas en el diseño de estas ayudas (+), versus las negativas (-)

³ Para la valoración de los indicadores, mirar la tabla 3.5., pp.50-51 en el apartado de metodología.

Fuente: Elaboración propia

4.1.3. Las prestaciones por parto o adopción múltiple

Estas prestaciones protegen el supuesto de que, con un único nacimiento o un único procedimiento de adopción o de acogimiento familiar (cuando se contempla), se incorporen en el núcleo familiar dos o más menores simultáneamente.

4.1.3.a. El nivel estatal

La prestación económica por parto o adopción múltiple fue introducida en 2000⁹⁴, a través del mismo texto normativo que la prestación por nacimiento de tercer o sucesivos hijos.

Tabla 4.14. Ayuda por parto múltiple a nivel estatal 2000-2007

	ESTADO ESPAÑOL
AÑO ENTRADA EN VIGOR	2000
1. OBJETIVO	Compensatorio
2. TITULARIDAD DEL DERECHO	Familiar
3. SUJETO CAUSANTE DE LA TITULARIDAD DEL DERECHO	
3.1. Rango del hijo	Gemelos
3.2. Discapacidad	Sí
3.3. Protección acogimiento familiar	No
4. ANTIGÜEDAD DE EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA	A la fecha de presentación de la solicitud
5. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN	
5.1. Tipo de convocatoria y plazo de solicitud	Convocatoria abierta todo el año
5.2. Financiación: sujeción a disponibilidad presupuestaria	No
5.3. Régimen de concesión	Concurrencia no competitiva
6. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	No
7. DURACIÓN TEMPORAL	Puntual
8. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	Pago único
9. CUANTÍA	
9.1. Importe (anual)	2.282,40€-6.847,20€
9.2. Criterios de variación	Sí (nº hijos)
9.3. Indiciación	Sí
9.4. Compatibilidad	Sí

Fuente: Elaboración propia

⁹⁴RD-Ley 1/2000 de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social, e incorporada en la Ley General de la Seguridad Social con Ley 52/2003, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social (arts.187 y 188 de la LGSS y desarrollados por los arts. 23-26 RPF).

La prestación tiene finalidad compensatoria y la titularidad es familiar. Los sujetos causantes de la prestación son los hijos, mínimo dos, nacidos en un parto múltiple o los menores adoptados en el mismo procedimiento de adopción⁹⁵. En el caso de hijos con minusvalía igual o superior al 33%, estos computan el doble. No parece adecuado tratar a la discapacidad como un supuesto para ser titulares de la ayuda, dado que tiene un carácter especial y esta circunstancia debe ser protegida por sí misma. Se tendría que reservar una línea de ayudas específica y no mezclarla con la protección de los nacimientos y adopciones. Además no se protege el acogimiento familiar y ésta es una incongruencia legislativa, dada su equiparación con el nacimiento y adopción en el caso de la asignación económica por hijo a cargo. Se trata de una situación paradójica porque la situación de necesidad y las cargas económicas que se originan a raíz de un acogimiento múltiple son las mismas que en los supuestos de parto y adopción múltiple. En consecuencia, se merece la misma protección (Valdeolivas, 2006).

Los beneficiarios deben tener residencia legal en España y esto excluye a uno de los colectivos más vulnerable, el de los inmigrantes irregulares.

Se trataba de una prestación económica de carácter universal, dado que no se imponía un umbral de ingresos máximo que el núcleo familiar no tenía que superar y esto era ideal para proteger a las familias que experimentaban un incremento de gastos como consecuencia del nacimiento o de la adopción múltiple.

La cuantía de la prestación de pago único dependía del número de hijos nacidos en el mismo parto o adoptados con la misma adopción y se calcula en base al Salario Mínimo Interprofesional. Esto permite la actualización constante de las cuantías, siempre y cuando se procede anualmente a indiciar el SMI. Por lo que concierne a los importes, las cuantías que están explicadas en la Tabla siguiente, varían desde los 2.282,40€ en el caso de nacimiento de dos hijos, hasta los 6.847,20€ del nacimiento de cuatro o más hijos (a partir del quinto se pierde la progresividad).

⁹⁵ Análogamente al caso de la prestación por nacimiento de tercero o sucesivo hijo, en el momento de su introducción el campo de aplicación de la prestación cubría únicamente el supuesto de nacimiento, mientras que la adopción y el acogimiento familiar se quedaban fuera. Esta exclusión de la protección social para los hijos adoptados no era justificable a la luz de un principio de igualdad para los hijos cualquiera fuera el tipo de filiación, tanto natural como adoptiva. Así que en 2003, a través de la Ley 52/2003 se extendió la tutela a los casos de adopción.

Tabla 4.15 Cuantías de la prestación por parto múltiple en 2007

NÚMERO DE HIJOS NACIDOS O ADOPTADOS	CUANTÍA	IMPORTES EN EL 2014 (1 SMI = 570,60€)
2	4 SMI	2.282,40€
3	8 SMI	4.564,80€
4 y más	12 SMI	6.847,20€

Fuente: Elaboración propia

En general se trata de cuantías elevadas, superiores al 20% del SMI anual. En el caso del nacimiento o adopción de dos hijos la cuantía de 2.282,40 representaba el 28,6% del SMI anual. Además este sistema permite que el importe se actualice constantemente, evitando que la protección se quede poco eficaz a causa de la pérdida de valor real de la cuantía de la prestación. La única crítica que se puede mover es que a partir del cuarto hijo se pierde la progresividad de la prestación, dado que se prescinde del número efectivo de hijos (Valdeolivas García, 2006).

Tabla 4.16. Valoración ayuda por parto múltiple a nivel estatal 2000-2007

	ESTADO ESPAÑOL
AÑO ENTRADA EN VIGOR	2000
OBJETIVO	Compensatorio
1. TITULARIDAD DEL DERECHO	-
2. SUJETO CAUSANTE DE LA TITULARIDAD DEL DERECHO	
2.1. Rango del hijo	+
2.2. Discapacidad	-
2.3. Protección acogimiento familiar	-
3. ANTIGÜEDAD DE EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA¹	+/-
4. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN	
4.1. Tipo de convocatoria y plazo de solicitud	+
4.2. Financiación: sujeción a disponibilidad presupuestaria	+
4.3. Régimen de concesión	+
5. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	+
6. DURACIÓN TEMPORAL	-
7. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	-
8. CUANTÍA	
8.1. Importe (anual)	+
8.2. Criterios de variación	+
8.3. Indiciación	+
8.4. Compatibilidad	+
TOTAL²	9(+) 6(-)

¹ En este caso se atribuye valor positivo al hecho de que no se prevéa un período de antigüedad de residencia, pero se atribuye valor negativo al hecho de que se prescriba el requisito de la residencia legal.

² La valoración recoge la suma de las características positivas en el diseño de estas ayudas (+), versus las negativas (-).

³ Para la valoración de los indicadores, mirar la tabla 3.5., pp.50-51 en el apartado de metodología.

4.1.3.b. El nivel autonómico

Se trata de una de las ayudas que, junto con las prestaciones por hijo a cargo, más Comunidades Autónomas han implementado. En particular nueve: Aragón en 1999⁹⁶, Navarra⁹⁷ y Galicia⁹⁸ en 2000, Castilla-La Mancha en 2001⁹⁹, Andalucía¹⁰⁰, Asturias¹⁰¹ (donde desapareció en 2004), Canarias¹⁰², Comunidad Valenciana en 2002¹⁰³ (pero desde) y País Vasco en 2002¹⁰⁴. Sin embargo las prestaciones en Asturias y Galicia desaparecieron en 2004, mientras que de la ayuda de la Comunidad Valenciana desde 2003 no se encuentran rasgos de su vigencia.

⁹⁶Decreto 14/1999, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, sobre ayudas para familias con hijos nacidos de partos múltiples (BOA nº29, de 10 de marzo de 1999).

⁹⁷Decreto Foral 241/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas a familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto (BON nº94, de 4 de agosto de 2000).

⁹⁸Orden de 7 de julio de 2000 por la que se regulan ayudas a las familias en las que se produce un parto múltiple (DOG nº137, de 14 de julio de 2000).

⁹⁹ Orden de 21 de diciembre de 2000, por la que se convocan las ayudas a las familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto (DOCLM nº 128, de 23 de diciembre de 2000).

¹⁰⁰Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas (BOJA nº52 de 4 de mayo de 2002).

¹⁰¹ Resolución de 11 de abril de 2002, de la Consejería de Asuntos Sociales, por la que se convocan ayudas a personas físicas para la protección social y económica de familias, menores y jóvenes (BOPA nº94, de 24 de abril de 2002).

¹⁰²Orden, 11 mar 2002, de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases de vigencia indefinida y se efectúa convocatoria para la concesión de ayudas para el año 2002, a familias en las que se produzcan partos múltiples (BOC nº40, de 29 de marzo de 2002).

¹⁰³ Orden de 22 de noviembre de 2001, de la Consellería de Bienestar Social, por la que se regulan y convocan ayudas con ocasión de parto múltiple, adopción o acogimiento preadoptivo de tres o más menores (DOGV nº4141, de 4 de diciembre de 2001).

¹⁰⁴Decreto 176/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas (BOPV nº148, de 7 de agosto de 2002).

Tabla 4.17 Prestación por parto múltiple a nivel autonómico 2000-2007

	ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS	CANARIAS	CASTILLA-LA MANCHA	COMUNIDAD VALENCIANA	GALICIA	NAVARRA	PAÍS VASCO
AÑO ENTRADA EN VIGOR	2002	1999	2002 (vigente hasta 2003)	2002	2001	2002	2000	2000	2002
1. OBJETIVO	Conciliación Natalista	Compensatorio	Compensatorio	Compensatorio	Compensatorio	Compensatorio	Compensatorio	Compensatorio	Compensatorio
2. TITULARIDAD DEL DERECHO	Familiar	Familiar	Familiar	Familiar	Familiar	Familiar	Familiar	Familiar	Familiar
3. SUJETO CAUSANTE									
3.1. Rango del hijo	Gemelos	Trillizos (gemelos si discapacidad)	Gemelos	Trillizos	Gemelos	Trillizos	Gemelos	Gemelos	Gemelos
3.2. Discapacidad	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No
3.3. Protección acogimiento	Sí	No	No	N.S.	No	Sí	Sí	N.S.	Sí
4. ANTIGÜEDAD DE EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA	A la fecha de solicitud	1 año	N.S.	1 año	1 año	A la fecha de solicitud	A la fecha de solicitud	2 años	1 año
5. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN									
5.1. Tipo convocatoria y plazos de	1 año	2 meses	Plazo abierto todo el año	Plazo abierto todo el año	Plazo abierto permanente	10 meses	3 meses	N.S.	3 meses

solicitud									
5.2. Financiación: concesión sujeta a disponibilidad presupuestaria	N.S.	Sí	N.S.	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
5.3. Régimen de concesión	Concurrencia no competitiva	Concurrencia competitiva	Concurrencia no competitiva	Concurrencia no competitiva	Concurrencia no competitiva	Concurrencia competitiva	Concurrencia no competitiva	N.S.	N.S.
6. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	Sí	8.414,17€	N.S.	8.414,16€	No	12.381,60€	No	No	No
7. DURACIÓN TEMPORAL (hasta qué edad del sujeto causante)	3 años	12 años	N.S.	16 años	2-4 años	Puntual	Puntual	1-3 años	Puntual
8. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	Pago único anual	Pago único anual	Pago único	Pago único anual	Pago trimestral	Pago único	Pago único	Pago mensual	Pago único anual
9. CUANTÍA									
9.1. Importe	1.200-4.800€	600€-2.404 €	500€-1.250€s	600€-2.404€	1.140€-4.600€	1.205€	450€	1048€-4368€	2.000€-16.000€
9.2. Criterios de variación	Sí (nº hijos)	Sí (nº hijos y renta)	Sí (nº hijos)	Sí (renta y discapacidad)	Sí (nº hijos)	Sí (discapacidad)	Sí (crédito presupuestario y nº niños)	Sí (nº hijos)	Sí (renta, nº hijos)
9.3. Indicación	No	No	No	No	No	No	No	No	No
9.4. Compatibilidad con otras ayudas	Sí (excepto ayuda por nacimiento de tercer o sucesivo hijo)	Sí	N.S.	No (sí con ayuda por parto múltiple de la SS)	N.S.	Sí (excepto ayuda por acogimiento)	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia

En general se puede afirmar que el objetivo mayoritario de las prestaciones por parto múltiple puestas en marcha a nivel autonómico era compensatorio, para hacer frente a los gastos excepcionales que se producen con un parto o una adopción múltiple. El natalista se menciona una vez, mientras que los demás, entre ellos la lucha en contra de la pobreza infantil y la conciliación de la vida laboral y familiar no se contemplan.

A este propósito, Aragón tiene como finalidad “*colaborar en los gastos extraordinarios ocasionados por este hecho*”, dado que “*la situación familiar puede verse seriamente comprometida como consecuencia del importante presupuesto económico que la atención de las nuevas necesidades exige*”. También en el caso de Asturias el objetivo era “*paliar la sobrecarga económica que la incorporación simultánea de los dos o más menores origina a la familia de manera excepcional*”.

En Canarias dado que el “*importante desembolso económico*” al que tienen que hacer frente las familia, la finalidad de la ayuda era obviar a “*las situaciones de carencia o insuficiencia de recursos económicos para el sostenimiento, educación y formación integral de los menores que sobrevienen en genera a aquellas familias en las que se produce un incremento en el número de sus miembros como consecuencia de un parto múltiple, al generarse unos gastos extraordinarios en el núcleo familiar*”

Las mismas preocupaciones se manifiestan en Castilla y León, dado que “*la situación familiar puede verse seriamente comprometida como consecuencia del importante esfuerzo económico que la atención al aumento de la familia exige*” y también en la Comunidad Valenciana, donde a través de la ayuda se quería “*contribuir a atender las dificultades que sobrevienen a una familia cuando se produce el incremento en el número de sus miembros, como consecuencia de un parto múltiple, una adopción o un acogimiento preadoptivo, de tres o más menores*”.

Así mismo en Galicia la prestación tenía como objetivo “*proporcionar apoyo económico a las familias para contribuir a atender las dificultades extraordinarias que sobrevienen en una familia cuando se incrementa el número de miembros en dos o más miembros como consecuencia de un parto múltiple, adopción o acogimiento preadoptivo múltiple*”. En el País Vasco “*favorecer a un colectivo que tiene que*

soportar unos gastos económicos añadidos muy importantes por su particular situación”.

En Navarra la prestación tenía como finalidad *“compensar, en parte, los mayores gastos que se producen cuando de forma simultánea, las familias han de cuidar de varios hijos por el hecho de el parto múltiple”* y además *“proteger y fomentar la natalidad”*. También Andalucía se persigue un objetivo natalista, dado que *“los problemas derivados del desempleo, las restricciones del mercado laboral y las dificultades para compaginar la vida familiar y laboral, han generado un retraso importante en la edad de tener hijos/as y, a menudo, han propiciado la renuncia a una segunda o tercera maternidad/paternidad”*.

Empezando con el análisis de los indicadores de elegibilidad, cabe señalarse que, en todas las prestaciones, la titularidad de la ayuda es familiar y, por lo tanto, puede ser beneficiario solamente uno de los dos progenitores o adoptantes.

En relación al sujeto causante, en conformidad con el objetivo compensatorio, la mayoría de las Comunidades ofrecía protección a partir de dos hijos nacidos en el mismo parto o dos menores adoptados en el mismo procedimiento. Sin embargo, Aragón, Canarias y la Comunidad Valenciana distinguían en base al rango y protegían solamente a partir de trillizos. Esta elección no parece oportuna, porque el parto múltiple es de por sí un acontecimiento que conlleva un incremento notable de los gastos de una familia, aunque sea de gemelos. Las mismas consideraciones son válidas por el acogimiento familiar múltiple, que se protege solamente en Andalucía Comunidad Valenciana y País Vasco. Además en el caso de Aragón si uno de los hijos es discapacitado, la prestación se concedía a partir del rango inferior (gemelos). Tampoco parece adecuado, porque los gemelos tendrían que recibir protección independientemente de la presencia o no de discapacidad.

Siguiendo con los indicadores de accesibilidad, como se ha detectado en los anteriores tipos de prestaciones, todas las Comunidades restringían el acceso a los residentes. Algunas preveían unos períodos previos muy largos de un año para arriba (Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha y País Vasco), hasta los dos años de Navarra. Como ya se ha comentado en los anteriores apartados, el requisito del empadronamiento excluye a

las familias procedentes de otras Comunidades limítrofes que aún no están empadronadas o no cumplen con el requisito temporal.

Haciendo referencia a la gestión de las prestaciones, en general los pagos tenían frecuencia anual, mientras que solamente Castilla-La Mancha y Navarra elegían la opción más deseable de frecuencia mensual y trimestral, que permite a las familias tener periódicamente una cuantía fija de dinero a su disposición.

En cuanto a los plazos de solicitud de la ayuda, solamente Asturias, Canarias, Castilla la Mancha y Navarra preveían unas convocatorias abiertas todo el año. Andalucía y la Comunidad Valenciana unos plazos largos, que facilitaban el acceso a la prestación. Ésta circunstancia permite a las familias no correr el riesgo de quedarse excluida de la ayuda por desinformación acerca de la convocatoria o de falta de tiempo para presentar la documentación. Sin embargo, en los demás casos los plazos de solicitud tienen unas duraciones muy cortas, entre dos y tres meses.

Un indicador que resulta particularmente restrictivo es la sujeción de la concesión a disponibilidad presupuestaria, que estaba prevista en Aragón, Canarias, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha. De esta manera se corría el riesgo de que familias en posesión de los requisitos pudiesen quedarse fuera del alcance protector de la ayuda. Pese a esto, la mayoría de las Comunidades opta por el régimen de concesión de la concurrencia no competitiva, mientras que Aragón y Comunidad Valenciana por la opción competitiva.

Siguiendo con los requisitos de acceso a las prestaciones, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y País Vasco prevén ayudas universales, mientras que las demás optan por la imposición de límites de ingresos. En Aragón, Canarias y Comunidad Valenciana las ayudas tenían carácter asistencial, dado que, como se puede ver en la Tabla a continuación, los límites de 8.414€ se situaban notablemente por debajo de la renta media de los hogares aragoneses y canarios, y lo mismo en el caso de los hogares de la Comunidad Valenciana.

Tabla 4.18. Comparación límites de renta y renta media por hogar en 2007

	Límite de renta	Renta media por hogar (2007)
Aragón	8.414,17€	23.765
Canarias	8.414,16€	19.841€
Comunidad Valenciana	12.381,60€	19.695€

Fuente: Elaboración propia

En el caso de Andalucía los límites de ingresos previstos eran bastante elevados, si se comparaban con los niveles de renta media anual a nivel estatal de 2007 por composición de hogar. En particular, en el caso de un hogar compuesto por cuatro miembros, en Andalucía el límite máximo de renta era 55.918,80€, mientras que la renta media anual a nivel estatal por el mismo tipo de hogar era de 31.621€, casi la mitad. De esta manera se puede imaginar que un buen número de familias andaluzas pudiesen acceder a la ayuda.

Haciendo referencia a los indicadores de adecuación, hay que hacer hincapié sobre el hecho de que, aunque se trate de un acontecimiento puntual, Comunidades como Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha y Navarra extendían la duración de la ayuda a los primeros años posteriores al nacimiento o la constitución de la adopción. En el caso del País Vasco en el momento de la puesta en marcha de la ayuda se preveía una duración de diez años, mientras que en 2006 la ayuda se convirtió en una prestación de tipo puntual. En el caso de Navarra y Castilla-La Mancha la duración dependía del número de hijos nacidos o adoptados simultáneamente.

A propósito de las cuantías, la mayoría de las Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Navarra y País Vasco) preveían unas cuantías diferentes según el número de hijos nacidos o adoptados, en particular más elevadas en el caso de trillizos y cuatrillizos. En el caso de Canarias y Comunidad Valenciana el criterio de variación era la discapacidad.

Con el fin de averiguar si se trataba de importes adecuados, se tiene que hacer referencia a las que quedaban vigentes en 2007, para poder hacer una comparación con el importe mensual del Salario Mínimo Interprofesional del mismo año. Si se analiza el caso del nacimiento o la adopción de dos hijos, superaban el umbral del 20% del SMI solamente en el caso del País Vasco (25%), que en general era la Comunidad que preveía los

importes más elevados. Cuantías más elevadas se preveían por el caso de nacimiento de tres hijos, como demuestra el hecho de que superasen el umbral Andalucía (30%), Castilla-La Mancha (28,5%), Navarra (32,8%) y País Vasco (50%). En cuanto a los criterios de variación, Aragón, Canarias y País Vasco preveían criterios de variación en base a la renta de los hogares y al número de hijos nacidos.

En el caso del País Vasco, hay que hacer hincapié sobre el hecho de que ya antes de la llegada de la crisis se había reformado la ayuda, eliminando su carácter periódico, que se extendía hasta los 10 años de los hijos, para transformarla en una ayuda puntual y reduciendo drásticamente las cuantías totales.

A propósito de la indicación, ninguna de las Comunidades procedió a una constante revalorización para adecuarse al aumento del Índice de los Precios de Consumo. Solamente Navarra y Castilla-La Mancha procedieron a un aumento de las cuantías, pero en ningún de los dos casos los aumentos se ajustaban al aumento del IPC que se había producido desde el 2000 y 2001, los respectivos año de introducción de las dos ayudas.

Finalmente, haciendo referencia a la compatibilidad de las ayudas, Andalucía preveía la incompatibilidad con la ayuda por nacimiento de tercer y sucesivo hijo, es decir, el sujeto que originaba la ayuda por parto múltiple no podía al mismo tiempo ser sujeto causante de la otra prestación. Tampoco en el caso de Canarias se admite la compatibilidad con la ayuda por parto múltiple de la Seguridad Social. En el caso de Navarra no estaba admitida la compatibilidad con la prestación por excedencia por cuidado de hijo. Estas elecciones no parecen adecuadas, porque se impide a las familias beneficiarse de dos prestaciones en vez que una y tener una mayor cantidad de recursos a su disposición. Sin embargo las demás preveían la compatibilidad con otras ayudas con la misma finalidad.

Del conjunto de Comunidades que pusieron en marcha estas ayudas, solamente Andalucía y Galicia presentan un balance positivo, mientras que Castilla-La Mancha y País Vasco presentaban tantas características positivas como negativas, lo que significa que en general se trata de diseños de escasa intensidad protectora, que no cumplen con

sus objetivos compensatorios y natalistas. Las que peor diseño tenían eran las ayudas de Aragón y Canarias.

Tabla 4.19. Valoración de las prestaciones por parto múltiple a nivel autonómico 2000-2007

	ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS	CANARIAS	CASTILLA-LA MANCHA	COMUNIDAD VALENCIANA	GALICIA	NAVARRA	PAÍS VASCO
1. TITULARIDAD DEL DERECHO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. SUJETO CAUSANTE									
2.1. Rango del hijo	+	-	+	-	+	-	+	+	+
2.2. Discapacidad	+	-	+	+	+	+	+	+	+
2.3. Protección acogimiento	+	-	-	-	-	+	+	+	+
3. EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA PREVIOS	+	-	NS	-	-	+	+	-	-
4. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN									
4.1. Tipo de convocatoria y plazos de solicitud ⁷	+	-	+	+	+	+	-	+	-
4.2. Financiación: sujeción a disponibilidad presupuestaria ⁸	N.S.	-	N.S.	-	-	-	+	+	+
4.3. Régimen de concesión	N.S.	-	+	+	+	-	+	+	NS
5. LIMITACIÓN DE INGRESOS	+	-	NS	-	+	-	+	+	+
6. DURACIÓN TEMPORAL (hasta qué edad del sujeto causante)	-	-	NS	-	-	-	-	-	-
7. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	-	-	-	-	+	-	-	+	-
8. CUANTÍA									
8.1. Importe	-	-	-	-	-	-	-	-	+
8.2. Criterios de variación	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8.3. Indiciación	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8.4. Compatibilidad	-	+	NS	+	NS	+	+	+	+
TOTAL¹	6(+) 7(-)	1(+) 15(-)	4(+) 6(-)	4(+) 11(-)	7(+) 7(-)	5(+) 10(-)	8(+) 7(-)	5(+) 6(-)	7(+) 7(-)

¹La valoración recoge la suma de las características positivas en el diseño de estas ayudas (+), versus las negativas (-).

² Para la valoración de los indicadores, mirar la tabla 3.5., pp.50-51 en el apartado de metodología.

Fuente: Elaboración propia

4.1.4. Las prestaciones para la adquisición de bienes

Se trata de prestaciones donde se concede dinero o vales para cubrir los gastos específicos de la primera infancia, como es la adquisición de productos de higiene (pañales), accesorios de puericultura, alimentación, vestimentas (textil y calzado) y guardería.

Dado que a nivel estatal no existen prestaciones de este tipo, se analizará únicamente el nivel autonómico, donde solamente dos Comunidades Autónomas introdujeron prestaciones de este tipo, Murcia en 1999¹⁰⁵ y Baleares en 2005¹⁰⁶.

Tabla 4.20. Prestaciones por la adquisición de bienes 2000-2007

	BALEARES	MURCIA
AÑO DE ENTRADA EN VIGOR	2004	1999
1. OBJETIVO	Compensatorio	Compensatorio
2. TITULARIDAD DEL DERECHO	Familiar	Familiar
3. SUJETO CAUSANTE		
3.1. Rango del hijo	Gemelos	Trillizos 7 hijo (6º si discapacidad de los padres)
3.2. Discapacidad	No	Sí (ambos padres)
3.3. Protección acogimiento	Sí	No
4. EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA PREVIOS	3 años	1 año
5. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN		
5.1. Tipo de convocatoria y plazos de solicitud	6 meses del parto o adopción	30 días a partir de la publicación de la orden
5.2. Financiación: concesión sujeta a disponibilidad presupuestaria	Sí	N.S.
5.3. Régimen de concesión	Concurrencia competitiva no	Concurrencia competitiva
6. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	45.000€	N.S.
7. DURACIÓN	1 año	N.S.
8. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	Pagos mensuales	N.S.
9. CUANTÍA		
9.1. Importe	100€-150€	N.S.

¹⁰⁵Orden de 15 de febrero de 2002, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas individuales a familias con hijos nacidos de parto múltiple y a familias numerosas de honor y de segunda categoría (BORM nº49, de 27 de febrero de 2002).

¹⁰⁶Resolución de la consejera de Presidencia y Deportes de 8 de abril de 2005, por la cual se aprueba la convocatoria de ayudas para que, las familias en el seno de las cuales se producen partos o adopciones múltiples, adquieran productos de higiene(pañales) y alimentación para recién nacidos, para los años 2005, 2006, 2007 y 2008 (BOIB nº57, de 14 de abril de 2005).

9.2. Criterios de variación	Sí (nº de hijos)	N.S.
9.3. Indiciación	No	N.S.
9.4. Compatibilidad	Sí	N.S.

Fuente: Elaboración propia

Ambas prestaciones tenían un objetivo compensatorio. En las Baleares, la “*Tarjeta Nadó*” se concedía en el supuesto de parto múltiple, “*con la finalidad de contribuir a un mejor sostenimiento de la familia*” dado que “*la situación familiar se puede ver alterada como consecuencia del importante esfuerzo económico y la dedicación que supone el aumento de la familia en caso de partos múltiples, adopción o acogimiento preadoptivo*”.

También en Murcia el objetivo era compensatorio “*colaborar en los gastos ocasionados por este hecho*” y la ayuda cubría el supuesto de parto múltiple, con mínimo tres hijos (“*familias con hijos nacidos de parto múltiple cuya economía familiar se ha visto notablemente afectada por este hecho*”). Además se cubría el nacimiento en una familia numerosa de categoría de honor (a partir de 10 hijos), de segunda categoría (de 7 a 9 hijos) y también en familias con 6 hijos con ambos padres minusválidos “*aquellas familias que tienen un elevado número de hijos y su situación económica es precaria*”. Es evidente, por lo tanto, que la protección se limita a las familias numerosas con un elevado número de hijos y esto no resulta oportuno, porque se trata de unas situaciones muy específicas. Tampoco parece oportuna la referencia a la discapacidad de los padres, porque la protección de la minusvalía no se tiene que mezclar con la protección familiar.

En ambos casos se trata de prestaciones con titularidad familiar, es decir, solamente uno de los progenitores o adoptantes (o quien tenga la guarda legal de los menores) puede ser beneficiario de la ayuda. Solamente en el caso de las Baleares se protege el acogimiento familiar.

En ambos casos se requería un período previo de empadronamiento y residencia de larga duración, que en el caso de las Islas Baleares llegaba a ser particularmente restrictivo, con tres años de antigüedad anteriores a la fecha de solicitud. Esto significaba la exclusión de las familias procedentes de otras Comunidades que no

llevaban tres años en el territorio de las Baleares. Además, tratándose de residencia legal, se excluían a los inmigrantes irregulares.

En el caso de las Baleares el pago tenía una frecuencia mensual, mientras que en el caso de Murcia la orden no proporciona información acerca de este aspecto de la gestión. En ambos casos los plazos de solicitud eran cortos (seis meses posteriores al parto o a la sentencia o resolución firme de acogimiento o adopción), mientras que las prestaciones se concedían en régimen de concurrencia no competitiva en el caso de las Baleares y competitiva en Murcia, dando prioridad a las familias con más hijos. En esta Comunidad la ayuda tenía carácter universal, mientras que en las Baleares era previsto un límite de renta de 45.000€ que se puede considerar adecuado si se compara con la renta media anual de los hogares (25.813€). Sin embargo, la universalidad se considera la mejor opción.

Finalmente, por lo que concierne a las cuantías de la ayuda, ésta es elevada en el caso de las Baleares, con pagos mensuales de 100€ y 150 € respectivamente en el caso de parto o adopción múltiple de dos hijos o de tres, durante un año¹⁰⁷, por una cuantía total de 1.200€ y 1.800€. No se considera adecuada la variación de la cuantía según el número de hijos nacidos en el parto, ni tampoco la duración tan corta de la ayuda. Sin embargo, solamente la cuantía que se concede en el caso de nacimiento de tres hijos supera el límite del 20% del Salario Mínimo Interprofesional del año 2007 (aunque con el 26,3%), mientras que la cuantía en caso de dos hijos es inferior (17,5%). Además, no se prevé su indiciación, aunque se establezca su compatibilidad con otras prestaciones que tengan la misma finalidad.

En el caso de Murcia, no se establece una cuantía precisa¹⁰⁸, ni se proporcionan informaciones claras y precisas en general sobre los diferentes aspectos de la cuantía,

¹⁰⁷ Se entregaba a cada beneficiario un talonario de 48 cupones de la tarjeta Nadó de 25€ cada uno (cuatro por cada mes) en el caso de parto o adopción de dos menores, o de 60 cupones de 30€ cada uno (cinco por cada mes), en el caso de parto o adopción múltiple de tres menores. Los cupones, que tenían validez, se tenían que canjear por productos de higiene (pañales) y alimentación infantil, en cualquier farmacia de las Islas Baleares asociada al Colegio de Farmacéuticos de las Islas Baleares.

¹⁰⁸ Simplemente se indica que “el importe de la subvención concedida, en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones o ayudas de otras Administraciones o Entes Públicos o privados, nacionales o internacionales, y con cualquiera otros ingresos o recursos para la misma finalidad o actividad desarrollada, supere el coste de la actividad a desarrollar por la beneficiaria, o de la finalidad para la que se concedió la subvención”.

así que no se ha podido analizar en profundidad la ayuda. Sin embargo, de las informaciones que se han extraído, resulta evidente que se trata de una ayuda de muy escasa intensidad protectora, dado que protege únicamente dos tipos muy particulares de familia, el de las familias numerosas de honor y de segunda categorías. Además se protege a la discapacidad de los padres que, tal y como hemos señalado, es un ámbito diferente al de la protección familiar.

Tabla 4.21. Valoración de las prestaciones por adquisición de bienes a nivel autonómico 2000-2007

	BALEARES	MURCIA
1. TITULARIDAD DEL DERECHO	-	-
2. SUJETO CAUSANTE		
2.1. Rango del hijo	+	-
2.2. Discapacidad	+	-
2.3. Protección acogimiento	+	-
3. EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA PREVIOS	-	-
4. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN		
4.1. Tipo de convocatoria y plazos de solicitud	-	-
4.2. Financiación: concesión sujeta a disponibilidad presupuestaria	-	N.S.
4.3. Régimen de concesión	+	-
5. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	+	N.S.
6. DURACIÓN TEMPORAL	-	N.S.
7. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	+	N.S.
8. CUANTÍA		
8.1. Importe	-	N.S.
8.2. Criterios de variación	-	N.S.
8.3. Indiciación	-	N.S.
8.4. Compatibilidad	+	N.S.
TOTAL¹	7(+) 8(-)	0 (+) 6 (-)

¹La valoración recoge la suma de las características positivas en el diseño de estas ayudas (+), versus las negativas (-).

² Para la valoración de los indicadores, mirar la tabla 3.5., pp.50-51 en el apartado de metodología.

Fuente: Elaboración propia

4.1.5. Las prestaciones por excedencia laboral por cuidado de hijos

La excedencia está regulada por el artículo 46.3 del Estatuto de los Trabajadores. Se trata de un derecho individual, que cada persona trabajadora puede disfrutar por un período máximo de tres años para el cuidado de cada hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza, como por adopción, o en los supuestos de acogimiento, tanto permanente como preadoptivo, aunque éstos sean provisionales, a contar desde la fecha de nacimiento o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa. Están excluidas las personas trabajadoras autónomas. Durante el disfrute de la excedencia las personas trabajadoras tienen derecho a la reserva del puesto de trabajo durante el primer año de excedencia (dos años en el caso de los trabajadores del sector público) y el período se tiene en cuenta para la cotización y el cálculo de la antigüedad. Sin embargo, no está prevista ninguna retribución económica.

Dado que a nivel estatal no está prevista ninguna ayuda económica para este supuesto, el análisis se centrará solamente en el nivel autonómico.

En este sentido, cinco Comunidades Autónomas introdujeron este tipo de prestaciones; Navarra en 2000¹⁰⁹, Castilla y León en 2001¹¹⁰, Castilla-La Mancha en 2002¹¹¹, País Vasco en 2002¹¹² y La Rioja en 2003¹¹³.

¹⁰⁹Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas directas, como medida complementaria para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras y fomentar la natalidad (BON nº93, de 2 de agosto de 2000).

¹¹⁰ Orden de 27 de diciembre de 2001, de la consejería de industria, comercio y turismo, por la que se convocan ayudas económicas a los padres y/o madres que ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos y ayudas para el fomento de la contratación de trabajadores en sustitución de quienes ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos, en desarrollo del decreto 292/2001, de 20 de diciembre por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la conciliación con la vida laboral en Castilla y León (BOCyL del 28).

¹¹¹Orden de 10 de septiembre de 2002, de la consejería de industria y trabajo, por la que se regulan ayudas para conciliar la vida profesional y familiar y promover la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres (DOCM del 13).

¹¹² Decreto 177/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar (BOPV de 12 de agosto).

¹¹³ Decreto 12/2003, de 4 de abril, por el que se fijan medidas de apoyo a la familia, a la conciliación de la vida laboral y familiar, y a la inserción y promoción laboral de las mujeres en La Rioja (BOR nº43, de 8 de abril de 2003).

Tabla 4.22. Prestaciones por excedencia por cuidado de hijo a nivel autonómico 2000-2007

	CASTILLA-LA MANCHA	CASTILLA Y LEÓN	LA RIOJA	NAVARRA	PAÍS VASCO
AÑO ENTRADA EN VIGOR	2002	2001	2003	2000	2002
1. OBJETIVOS	Conciliación de la vida laboral y familiar Compensatorio	Conciliación de la vida laboral y familiar Compensatorio	Conciliación de la vida laboral y familiar	Conciliación de la vida laboral y familiar	Conciliación de la vida laboral y familiar Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres Compensatorio
2. TITULARIDAD DEL DERECHO	Familiar Individual (mujeres víctimas de violencia de género)	Familiar	Familiar	Familiar	Individual
3. SUJETO CAUSANTE					
3.1. Rango del hijo	1ºhijo	1ºhijo	1ºhijo	2ºhijo (1º si discapacitado)	1ºhijo
3.2. Discapacidad	No	No	No	Sí	No
3.3. Protección acogimiento	Sí	No	No	Sí	Sí
4. EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA PREVIOS	A la fecha de solicitud	6 meses	6 meses	2 años	1 año
5. GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES	Pago único	Pago único	Pago único	Pago mensual	Pago único anual
5.1. Periodicidad de los pagos					
5.2. Tipo convocatoria y plazos	2 meses	2 meses	1 mes	N.S.	3 meses

de solicitud					
5.3. Financiación: concesión sujeta a disponibilidad presupuestaria	No	No	Sí	No	No
5.4. Régimen de concesión	Concurrencia competitiva	Concurrencia competitiva no	N.S.	Concurrencia competitiva no	Concurrencia competitiva no
6. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	No	37.503,16€ (21.876,84€ monoparentales)	40.000€ (25.000€ monoparentales)	No	No
7. DURACIÓN MÍNIMA DEL PERMISO	1 mes	1 año	1 año	3 meses	59 días
8. DURACIÓN TEMPORAL DE LA AYUDA	1 mes-3 años	1 año-3 años	1 año-3 años	3 meses-1 año (si segundo) 3 meses-3 años (si tercero)	59 días-3 años
9. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS					
10. CUANTÍA					
10.1. Importe	1000€ mensuales mujeres 1200€ mensuales hombres	560,95€ mensuales (670€ mensuales monoparentales)	250€ mensuales	400,46€ mensuales	120€ mensuales mujeres 250€ mensuales hombres
10.2. Criterios de variación	No	Sí (familia monoparental)	No	No	Sexo
10.3. Indiciación	No	No	No	No	No
10.4. Compatibilidad con otras ayudas	No	No	No	Sí (excepto que ayuda por nacimiento de tercer o sucesivo hijo)	Sí

Fuente: Elaboración propia

Los objetivos en general son de conciliación de la vida laboral y familiar, pero también de compensación por la pérdida de ingresos derivados del ejercicio del derecho a la excedencia. Además, estos objetivos coexisten con otros dirigidos a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado del trabajo.

En el caso de La Rioja, la ayuda tenía como finalidad *“remover, siquiera en parte, la falta real de ingresos ante la no percepción de un salario”*, además de *“promover la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en el empleo de hombres y mujeres”*, favoreciendo *“la estabilidad en el empleo de los trabajadores/as que deseando mantener su puesto de trabajo pretenden conciliarlo con su vida familiar por medio del ejercicio del derecho de excedencia”*. De la misma manera, en Navarra el objetivo era conciliatorio.

En Castilla y León se perseguía un objetivo compensatorio, en particular *“paliar, en parte, tal carencia de ingresos, lo que ha de suponer un estímulo para las familias en su consideración individual, y, por ende, para la consecución del objetivo global de apoyo a la familia y a la conciliación de la vida laboral”*.

Lo mismo en el País Vasco, donde se pretendía *“compensar la disminución del salario que se produce en esas situaciones”*, y al mismo tiempo *“remover “los obstáculos que sobre el empleo puede producir la maternidad o la paternidad y las limitaciones que de la vida laboral se derivan para la vida familiar, favoreciendo con ello la conciliación entre ambos ámbitos de vida y promoviendo, en última instancia, la igualdad de oportunidades tanto en el acceso y permanencia en el empleo de hombres y mujeres como en sus posibilidades de dedicación intensiva al cuidado de sus hijos e hijas durante la etapa en la que éstos y éstas más los necesitan”*.

En el caso de Castilla-La Mancha, el objetivo era *“compensar a las trabajadoras y a los trabajadores castellano-manchegos por la reducción de sus ingresos”*. De esta manera se quería *“facilitar a las familias mantener el empleo de hombres y mujeres y poder disfrutar del tiempo necesario para atender a sus responsabilidades familiares”* Además, como la ayuda está dirigida a los hombres, la finalidad es *“facilitar que los hombres se corresponsabilicen del cuidado de sus hijas e hijos desde el mismo*

momento del nacimiento o de su incorporación a la familia, para construir una sociedad más plural e igualitaria”.

Pasando a los indicadores de elegibilidad, a pesar de ser la excedencia un derecho individual de cada persona trabajadora, la titularidad de la ayuda es individual solamente en el País Vasco, mientras que en las demás es familiar. Es decir, si ambos progenitores, adoptantes o acogedores ejercitasen simultáneamente el derecho de excedencia y ambos solicitaran la subvención por la misma situación, solo uno de ellos podría ser beneficiario de la misma. Además en el caso de Castilla-La Mancha y Navarra, se prevé que el otro miembro de la unidad familiar tenga un empleo remunerado. No parece una elección apropiada, dado que puede frustrar el objetivo de la ayuda.

En el caso de Castilla-La Mancha, hasta el 2007 la ayuda era dirigida únicamente a los hombres, con una cuantía de 900€, pero se modificó, extendiendo la titularidad a ambos miembros de la pareja. Se mantuvo la medida de acción positiva dirigida a los hombres en las cuantías, que eran más elevadas en el caso de los hombres. Además se introdujo la titularidad individual para las mujeres trabajadoras víctimas de violencia de género

Por lo que concierne al sujeto causante, solamente en Navarra se distingue en base al rango del hijo, a partir del segundo o del primero si hay discapacidad. No parece oportuna esta distinción en caso de discapacidad, porque no es este el ámbito para ofrecerle protección. Además Navarra, así como La Rioja y Castilla y León, no protegen el acogimiento familiar y esto tampoco parece lo adecuado, porque la pérdida de ingresos que se origina es la misma que en caso de excedencia por cuidado de hijo natural o adoptado.

Todas las Comunidades prevén el requisito del empadronamiento o de la residencia a la fecha de solicitud y en el País Vasco y en Navarra es muy restrictivo, porque se prevén períodos más amplios, respectivamente de uno y dos años.

Por lo que concierne a la gestión de las ayudas, excepto en Navarra donde el pago es mensual, las demás prevén un pago único, circunstancia que no se considera oportuna, dado que la persona se quedada sin ingresos por utilizar una excedencia y, en

consecuencia, necesita un importante “salario de reserva” (es decir, ahorros) para poder afrontar ese periodo. De esta manera se considera más oportuno disponer de una cuantía periódica.

Otro indicador restrictivo es el de la corta duración de los plazos para solicitar la ayuda, que se abren en el momento de la concesión de la excedencia y duran desde 1 mes hasta 3 meses. Con la previsión de un periodo tan breve es posible que muchas personas trabajadoras no puedan recibir la ayuda por falta de conocimiento acerca de la convocatoria o por falta de tiempo para preparar y presentar la documentación requerida. Además, todas las prestaciones están sujetas a disponibilidad presupuestaria, circunstancia que favorece que los solicitantes que estén en posesión de los requisitos necesarios, se queden fuera por insuficiencia de crédito.

Se valora positivamente que en Castilla-La Mancha, Navarra y País Vasco la ayuda era universal, mientras que en Castilla y León y La Rioja se preveían unos límites de renta. Pese a que se prefiere la opción universalista, se reconoce que los importes de los mismos eran bastante más elevados que la renta media del hogar de las dos Comunidades. De hecho, como se demuestra en la tabla a continuación, en 2007 la renta media anual de un hogar en Castilla y León era de 21.153€, al frente de un límite de 37.503,16€, y en La Rioja, la renta era de 22.169€, al frente de un límite de 40.000€. En el caso de las familias monoparentales, se utiliza como referencia la renta anual media por persona.

Tabla 4.23. Límites de renta y renta media por hogar en 2007 en Castilla y León y La Rioja

	Límite de renta	Renta media por hogar (2007)	Límite de renta monoparentales	Renta media anual por persona (2007)
Castilla y León	37.503,16€	21.153€	21.876,84€	8.275€
La Rioja	40.000€	22.169€	25.000€	8.676€

Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto importante es el que concierne a la previsión de un período de duración mínima de la excedencia, que varía desde el mes de Castilla la Mancha hasta el año de Castilla y León y La Rioja. Este es un requisito muy restrictivo, dado que se tiene que proteger a todas las personas trabajadoras que se acogen la excedencia, independientemente de la duración de la misma. Haciendo referencia a la duración

máxima de la ayuda, solamente en Navarra la duración de la ayuda depende del rango del hijo. De hecho en el caso de excedencia por segundo hijo era de un año, límite que se extendía a tres años en el caso de tercero. Esta elección no parece oportuna, porque la pérdida de ingresos que se origina en el caso de la excedencia es la misma para todos los hijos.

La Comunidad Autónoma que concede la cuantía más elevada es Castilla-La Mancha, con un máximo respectivamente de 1000€ y 1.200€ al mes, que representaban el 92,76% del salario bruto mensual de una mujer y el 86% de un hombre, mientras que en Castilla y León las cuantías representaban respectivamente el 52% para las mujeres y el 38,4% para los hombres y en Navarra el 31% y el 22,2%. Las cuantías más bajas, inferiores al 20% del salario bruto mensual se concedían en La Rioja y País Vasco, con 14,3% y 17% para las mujeres y 13% y 12,55% para los hombres.

En cuanto a la previsión de unos importes más elevados en el caso de que sea el hombre el que disfruta del permiso parental, no parece que las medidas sean adecuadas para incentivar a los padres. Debido a la existencia de la brecha salarial entre hombres y mujeres, es necesario que se prevean cuantías mucho más elevadas en términos porcentuales para los trabajadores.

Por lo que concierne a la compatibilidad con otras ayudas, todas menos Castilla y León prevén la incompatibilidad con otras prestaciones. Castilla-La Mancha con la ayuda por reducción de jornada y Navarra con la ayuda por el nacimiento del tercer hijo o sucesivos.

Así mismo, ninguna de las Comunidades procedió a la indicación de los importes, circunstancia que propicia la pérdida de valor adquisitivo de las prestaciones. Además, en ningún caso, excepto que en el País Vasco, se permite la compatibilidad de la ayuda con otras que tienen la misma finalidad. En particular en Navarra se prevé la incompatibilidad con la prestación por nacimiento de tercer hijo, circunstancia que no parece oportuna, dado que impide a las familias recibir más recursos económicos.

Globalmente, la Comunidad que ofrece la ayuda con el diseño más protector es el País Vasco, pero también Castilla-La Mancha y Castilla y León ofrecen unas buenas ayudas, mientras que Navarra y La Rioja presentan numerosos puntos críticos.

Tabla 4.23. Valoración de las prestaciones por excedencia por cuidado de hijos a nivel autonómico 2000-2007

	CASTILLA-LA MANCHA	CASTILLA Y LEÓN	LA RIOJA	NAVARRA	PAÍS VASCO
1. TITULARIDAD DEL DERECHO¹	-	-	-	-	+
2. SUJETO CAUSANTE					
2.1. Rango del hijo	+	+	+	-	+
2.2. Discapacidad	+	+	+	-	+
2.3. Protección acogimiento	+	-	-	-	+
3. EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA PREVIOS	+	+	+	-	-
4. GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN					
4.1. Tipo de convocatoria y plazos de solicitud	-	-	-	N.S.	-
4.2. Financiación: concesión sujeta a disponibilidad presupuestaria	+	+	-	-	+
4.3. Régimen de concesión	-	+	N.S.	+	+
5. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	+	+	+	+	+
6. DURACIÓN TEMPORAL MINIMA DEL PERMISO	+	-	-	+	+
7. DURACIÓN TEMPORAL DE LA AYUDA	+	+	+	-	+
8. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	+	-	-	+	-
9. CUANTÍA					
9.1. Importe	+	+	-	-	-
9.2. Criterios de variación	+	+	+	+	+

9.3. Indiciación	-	-	-	-	-
9.4. Compatibilidad	-	-	-	-	+
TOTAL¹	11(+) 5(-)	10(+) 6(-)	7(+) 9(-)	7(+) 8(-)	12(+) 5(-)

¹ La valoración recoge la suma de las características positivas en el diseño de estas ayudas (+), versus las negativas (-).

² Para la valoración de los indicadores, mirar la tabla 3.5., pp.50-51 en el apartado de metodología.

Fuente: Elaboración propia

4.1.6. Las prestaciones por reducción de jornada laboral por cuidado de hijos

La reducción de jornada por cuidado de hijos es un derecho de la persona trabajadora que tiene a su cuidado directo hijas o hijos menores de 12 años¹¹⁴. La reducción de jornada como mínimo debe ser un octavo (1/8) y como máximo la mitad (1/2) de la jornada y el salario se reduce de forma proporcional a la reducción de jornada¹¹⁵.

Dado que a nivel estatal no existe ninguna ayuda para compensar la pérdida de ingresos que supone acogerse a la reducción, se analiza directamente el nivel autonómico.

Durante la época de bonanza cinco Comunidades Autónomas introdujeron ayudas por reducción de jornada laboral, Cataluña¹¹⁶ y País Vasco en 2002¹¹⁷, Castilla y León¹¹⁸ y Navarra en 2005¹¹⁹ y Castilla-La Mancha en 2007¹²⁰.

¹¹⁴ Según modificación introducida en el artículo 37.5, primer párrafo, del Estatuto de los Trabajadores, por el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores.

¹¹⁵ <http://www.inmujer.gob.es/>

¹¹⁶ Ley 6/2002, de 25 de abril, de Medidas Relativas a la Conciliación del Trabajo con la Vida Familiar del Personal de las Administraciones Públicas Catalanas y de modificación de los artículos 96 y 97 del Decreto Legislativo 1/1997.

¹¹⁷ Decreto 177/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar (BOPV de 12 de agosto).

¹¹⁸ Orden FAM/1970/2004, de 23 de diciembre, por la que, dentro del plan regional de empleo, se convocan ayudas económicas, para 2005, a los padres y/o madres que ejerciten el derecho de reducción de la jornada como medida de conciliación de la vida laboral y familiar (BOCYL de 4 de enero de 2005).

¹¹⁹ Orden Foral 187/2005, de 29 de septiembre, del Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo por la que se convocan las ayudas para favorecer la inserción laboral de mujeres y la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras (BON nº127, de 24 de octubre de 2005).

¹²⁰ Orden de 9 de febrero de 2007, de la Consejería de Trabajo y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a trabajadores asalariados dirigidas a compensar la pérdida de ingresos derivada de la reducción de jornada laboral, el disfrute de excedencias o la suspensión de contratos laborales, para conciliar su vida laboral, familiar y personal, y se aprueba la convocatoria pública para el año 2007 (DOCM del 14 de febrero).

Tabla 4.24. Prestaciones por reducción de jornada por cuidado de hijo a nivel autonómico 2000-2007

	CASTILLA-LA MANCHA	CASTILLA Y LEÓN	CATALUÑA	NAVARRA	PAÍS VASCO
AÑO ENTRADA EN VIGOR	2007	2005	2002	2005	2002
1. OBJETIVOS	Conciliación de la vida laboral y familiar Compensatorio	Conciliación de la vida laboral y familiar Compensatorio	Conciliación de la vida laboral y familiar	Conciliación de la vida laboral y familiar	Conciliación de la vida laboral y familiar Compensatorio
2. TITULARIDAD DEL DERECHO	Familiar Individual (víctima violencia de género)	Familiar	Familiar (Funcionarios Administraciones Públicas Catalanas)	Familiar	Individual
3. SUJETO CAUSANTE					
3.1. Rango del hijo	1ºhijo	1ºhijo	1ºhijo	1ºhijo	1ºhijo
3.2. Discapacidad	No	No	No	No	No
3.3. Protección acogimiento	Sí	No	Sí	Sí	Sí
4. EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA PREVIOS	A la fecha de solicitud	A la fecha de solicitud	N.S.	1 año	1 año
5. GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES					
5.1. Tipo convocatoria y plazos de solicitud	2 meses	10 meses	N.S.	1 mes	3 meses
5.2. Financiación: concesión sujeta a disponibilidad presupuestaria	No	No	N.S.	No	No
5.3. Régimen de concesión	Concurrencia competitiva	Concurrencia competitiva no	N.S.	Concurrencia competitiva no	Concurrencia competitiva no
6. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	No	No	No	42.000€	No
7. REDUCCIÓN MÍNIMA DE LA JORNADA LABORAL	No	50%	33%	50%	33%

8. DURACIÓN TEMPORAL MÍNIMA DEL PERMISO	1 mes	3 meses	No	1 año	59 días
9. DURACIÓN TEMPORAL DE LA AYUDA	1 mes-6 años	3 meses-6 años	1 días-6 años	1 año	59 días-6 años (18 si discapacidad)
10. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	Pago mensual	Pago único	Pago mensual	Pago único	Pago único anual
11. CUANTÍA					
11.1. Importe	500€ mujeres 750€ hombres	250€ mujeres 300€ hombres	60%-100% retribución mensual	125€ mujeres 150€ hombres	112€-200€ mujeres 150€-250€ hombres
11.2. Criterios de variación	Sexo, duración temporal	Duración temporal, sexo	Porcentaje reducción	Sexo	Sexo, porcentaje reducción
11.3. Indicación	No	No	Sí	No	No
11.4. Compatibilidad con otras ayudas	Sí	No	N.S.	N.S.	Sí

Fuente: Elaboración propia

En general las ayudas tienen objetivos compensatorios y de conciliación de la vida familiar y laboral.

En particular, en Castilla-La Mancha el objetivo era compensatorio, *“subvencionar la pérdida de ingresos que supone la reducción de jornada laboral”* y además *“conciliar el derecho al empleo, en condiciones de igualdad para hombres y mujeres, con las responsabilidades familiares y personales, fomentar el empleo de la mujer, promover cambios sobre el reparto de tareas entre hombres y mujeres”*.

Lo mismo en Castilla y León, donde, además de promover la conciliación, dado que *“se considera de gran interés, la posibilidad de que los padres o las madres puedan permanecer en el mercado de trabajo desde un punto de vista activo, ejerciendo su actividad laboral, pero con un carácter reducido en cuanto a su duración, y de esta manera mejorar la calidad de vida familiar sin perjudicar el desarrollo profesional”*, se quería *“conseguir de una parte que los ingresos familiares no se vean sensiblemente reducidos, y de otro no se vea perjudicado el desarrollo profesional”*.

En Cataluña la finalidad era *“favorecer la conciliación del trabajo del personal al servicio de las Administraciones Públicas catalanas con la vida familiar”* y lo mismo en Navarra *“la conciliación de la vida familiar y laboral, con el fin de promover el acceso al mercado de trabajo de la mujer en condiciones de igualdad con el hombre”*.

En el País Vasco se perseguía el objetivo de *“compensar la disminución del salario que se produce en esas situaciones”* y al mismo tiempo *“removerlos obstáculos que sobre el empleo puede producir la maternidad o la paternidad y las limitaciones que de la vida laboral se derivan para la vida familiar, favoreciendo con ello la conciliación entre ambos ámbitos de vida y promoviendo, en última instancia, la igualdad de oportunidades tanto en el acceso y permanencia en el empleo de hombres y mujeres como en sus posibilidades de dedicación intensiva al cuidado de sus hijos e hijas durante la etapa en la que éstos y éstas más los necesitan”*.

Haciendo referencia a los indicadores de accesibilidad, en Castilla y León y Navarra la titularidad de la prestación era familiar, así como en Cataluña, donde sin embargo podían ser beneficiarios solamente los funcionarios de las Administraciones Públicas

Catalanas. Tampoco esto parece una discriminación poco comprensible. En el caso del País Vasco la titularidad era individual, pero era frustrada por el hecho de que el otro miembro de la familia tenía que ser persona trabajadora. Lo mismo estaba previsto en el caso de Castilla-La Mancha, donde la titularidad era familiar, pero ambos miembros tenían que estar empleados. Además, se preveía una titularidad individual en el caso de las mujeres víctimas de violencia de género.

Por lo que concierne al sujeto causante de la prestación, en ningún caso se distingue por rango, todas protegen a partir del primer hijo y en ningún caso se toma como referencia la discapacidad. Sin embargo, Castilla y León no protegía al acogimiento familiar.

En todos los casos era previsto el requisito del empadronamiento, que en el caso de Castilla-La Mancha y Castilla y León era al momento de la presentación de la solicitud, mientras que era más restrictivo (un año) en el caso de País Vasco y Navarra.

Haciendo referencia al pago, se valora positivamente que en Cataluña y Castilla-La Mancha fuese mensual, porque de esta manera se permitía a la familia tener a disposición periódicamente una suma que compensaba por la falta de ingresos debidos a la reducción. En las demás Comunidad el pago era único. Excepto que en Castilla y León los plazos de solicitud eran de corta duración, circunstancia que dificulta el acceso a la prestación. De la misma manera la previsión de la sujeción a disponibilidad presupuestaria era también restrictiva. Sin embargo, solamente Castilla y León preveía la concesión en régimen de concurrencia competitiva, mientras que las demás no.

Siempre en relación con el acceso a la prestación todas las prestaciones, en Navarra se preveía un límite de ingresos de 42.000€ (que representaba un importe superior al nivel de renta media por hogar de 2007 en la misma Comunidad, 31.765€), mientras que las demás eran de carácter universal.

En el caso de la ayuda por reducción de jornada por cuidado de hijo, existen otros dos requisitos restrictivos del acceso a la prestación, que afectan a la flexibilidad de la misma. En primer lugar hay la previsión de un porcentaje mínimo de reducción de jornada, que es particularmente elevada en el caso de Navarra y Castilla y León, con el 50%, mientras que es de un tercio (33%) en el caso de País Vasco y Cataluña. En

segundo lugar hay el requisito de la duración mínima del disfrute de la ayuda, con un período corto como en el caso de Castilla-La Mancha (un mes), País Vasco (59 días) y Castilla y León (tres meses) hasta un año en el caso de Navarra, que es restrictivo. Además, en el caso de Navarra y Castilla y León se prevé el ulterior requisito de la contratación de una persona desempleada (mujer en el caso navarro) en sustitución, para cubrir la reducción.

Por lo que concierne a las cuantías, en todas las Comunidades excepto que en Cataluña los importes eran más elevados en el caso de los hombres. De todas formas, si se comparan las cuantías con el importe del salario bruto medio mensual en las diferentes Comunidades, se ve como las cuantías previstas en Castilla-La Mancha (500€ mensuales para las mujeres y 700€ para los hombres), correspondían al 46,4% del salario bruto medio mensual en el caso de las mujeres y el 50,6% en el caso de los hombres. En Castilla y León, el límite del 20% de salario bruto medio se superaba solamente en el caso de las mujeres, con una cuantía que representaba el 23,3% del salario bruto medio mensual, mientras que en el caso de los hombres era del 17,16%.

En el caso de Navarra y País Vasco las cuantías no superan el 20% en ningún caso (9,7% en el caso de las mujeres, 8,3% en el caso de los hombres en Navarra, 7,9% y 7,8% en el caso del País Vasco).

Las cuantías varían según el porcentaje de reducción de la jornada laboral, como en el caso del País Vasco y Cataluña, mientras que en el caso de Castilla y León dependen de la duración temporal, estableciéndose una cuantía máxima a partir de los seis meses y perdiendo la progresividad. Siempre en esta Comunidad se prevé un incremento del 20% de la cuantía de la ayuda si el beneficiario es hombre y también Castilla-La Mancha, Navarra y País Vasco prevén unas cuantías más elevadas en el caso de que a la reducción acuda un hombre, respectivamente 200€, 300€ y 600€.

En ninguna Comunidad se ha procedido a revaloración, mientras que en Cataluña, correspondiendo la ayuda a un porcentaje fijo de la retribución, la cuantía depende del salario, no de la ayuda misma. En relación a la compatibilidad con otras ayudas, Castilla-La Mancha y País Vasco la prevén, mientras que Castilla y León la excluye.

Haciendo una valoración global, Castilla-La Mancha es la Comunidad que ofrece el diseño mayormente protector, pero en general también las demás Comunidades presentan unos diseños de adecuada intensidad protectora. En el caso de Navarra, los indicadores positivos y los negativos empatan, aunque la Comunidad presenta numerosos aspectos de criticidad, como requisitos de acceso restrictivos, como un periodo previo de empadronamiento largo, una duración mínima del permiso parental elevada y también la reducción de la jornada laboral a la mitad, que es el porcentaje máximo previsto por ley.

Tabla 4.25. Valoración de las prestaciones por reducción de jornada a nivel autonómico 2000-2007

	CASTILLA-LA MANCHA	CASTILLA Y LEÓN	CATALUÑA	NAVARRA	PAÍS VASCO
1. TITULARIDAD DEL DERECHO	-	-	-	-	+
2. SUJETO CAUSANTE					
2.1. Rango del hijo	+	+	+	+	+
2.2. Discapacidad	+	+	+	+	+
2.3. Protección acogimiento	+	-	+	+	+
3. EMPADRONAMIENTO O RESIDENCIA PREVIOS	+	+	N.S.	-	-
4. GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES					
4.1. Tipo convocatoria y plazos de solicitud	-	+	N.S.	-	-
4.2. Financiación: concesión sujeta a disponibilidad presupuestaria	+	+	N.S.	+	+
4.3. Régimen de concesión	-	+	N.S.	-	-
5. LIMITACIÓN DE INGRESOS (anuales)	+	+	+	+	+
6. REDUCCIÓN MÍNIMA DE LA JORNADA LABORAL	+	-	-	-	-
7. DURACIÓN TEMPORAL MÍNIMA DEL PERMISO	+	+	+	-	+
8. DURACIÓN TEMPORAL DE LA AYUDA	+	+	+	-	+
9. PERIODICIDAD DE LOS PAGOS	+	-	+	-	-
10. CUANTÍA	+	+	+	-	-
10.1. Importe	+	+	+	-	-

10.2. Criterios de variación	+	0	+	+	+
10.3. Indiciación	-	-	+	-	-
10.4. Compatibilidad con otras ayudas	+	-	N.S.	N.S.	+
TOTAL¹	13(+) 4(-)	10(+) 6(-)	10(+) 1(-)	8(+) 8(-)	10(+) 7(-)

¹ La valoración recoge la suma de las características positivas en el diseño de estas ayudas (+), versus las negativas (-).

² Para la valoración de los indicadores, mirar la tabla 3.5., pp.50-51 en el apartado de metodología.

Fuente: Elaboración propia

4.1.7. Valoración general de la época de bonanza

Durante el período 2000-2007 hubo una intensa actividad legislativa por parte de las Comunidades Autónomas. Todas introdujeron por lo menos una ayuda de las ocho tipologías que se han analizado, con un total de 38 ayudas introducidas, cuatro a nivel estatal y 34 a nivel autonómico.

Tal y como puede observarse en la tabla resumen que se adjunta en este apartado, a nivel autonómico se introdujeron las mismas categorías de ayudas económicas directas que a nivel estatal (prestación por nacimiento, pago por nacimiento y parto múltiple). Sin embargo, se introdujeron otros tres tipos de ayudas distintos que los encontrados a nivel estatal: la prestación por adquisición de bienes y las prestaciones por el disfrute de licencias parentales, como la excedencia y la reducción de jornada por cuidado de hijos. Estas dos últimas ayudas son las que más inciden sobre la conciliación de la vida laboral y familiar.

El tipo de ayudas que más se ha implementado ha sido la de las prestaciones económicas por hijo a cargo, que se introdujo en nueve Comunidades (Andalucía, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra y País Vasco). El mismo número de ayuda se introdujo en el caso de las prestaciones por parto múltiple, que entraron en vigor en Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco. Después se sitúan las ayuda por disfrute de permisos parentales, en particular cinco Comunidades introdujeron ayudas por excedencia por cuidado de hijo (Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Navarra y País Vasco) y cinco también ayudas por reducción de jornada laboral (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Navarra y País Vasco). Finalmente, la tipología que encontró menor difusión fue la de las prestaciones por la adquisición de bienes, que se introdujo solamente en dos Comunidades Autónomas, Baleares y Murcia.

Las Comunidades que han introducido el mayor número de ayudas fueron Navarra y País Vasco, respectivamente cinco cada una, mientras que las que menos fueron Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, La Rioja y Murcia, con una sola ayuda cada una. Esto parece confirmar

en parte la hipótesis de que son las Comunidades más ricas las que han introducido el número mayor de ayudas. Sin embargo, no encuentra confirmación en el caso de Madrid, que es la segunda comunidad con el PIB por habitante más elevado, después del País Vasco. Por lo que concierne a las Comunidades menos ricas de España, Andalucía y Extremadura, se cumplen las expectativas. Sin embargo, no todas las ayudas de Navarra y País Vasco tienen un diseño con una elevada intensidad protectora, dado que en tres prestaciones sobre cinco (prestación por nacimiento, prestación por parto múltiple y prestación por excedencia) en Navarra se ha atribuido un valor negativo al conjunto de los indicadores. En el caso del País Vasco las prestaciones que tienen elevada intensidad protectora son las ayudas por excedencia y reducción de jornada por cuidado de hijo, mientras que las otras tres no han obtenido siempre una valoración positiva.

Por lo que concierne a los objetivos de las ayudas, es el objetivo compensatorio el más difundido entre las ayudas, junto con el de la conciliación de la vida laboral y familiar al natalista. Sin embargo, como se ha subrayado en el análisis, en numerosas Comunidades se introdujeron unos límites de acceso muy estrictos, como límites de renta asistenciales, plazos de solicitud cortos, sujeción presupuestaria y régimen de concesión en régimen de concurrencia competitiva. Por lo que concierne a los indicadores de adecuación, la duración de las ayudas era notablemente inferior a la estatal, donde se protegía al menor hasta la mayoría de edad. De todas las prestaciones puestas en marcha por las Comunidades Autónomas, solamente en dos casos se protege hasta los 18 años, mientras que las demás protegen únicamente a las primeras etapas de vida de los hijos e hijas. En particular, la mayoría cubren hasta el cumplimiento de los tres años. Por lo que concierne a las cuantías, en general pocas superan el límite del 20% del Salario Mínimo Interprofesional que se establece como cuantía adecuada. A esto se le añade el hecho de que casi ninguna Comunidad procede a indicación periódica de las ayudas, que permita que las cuantías no pierdan su valor adquisitivo.

De esta manera, se nota como tampoco a nivel autonómico las ayudas tienen un nivel muy elevado de intensidad protectora y, en cualquier caso, su puesta en marcha presenta enormes diferencias territoriales.

Además, ya antes de la crisis algunas habían restringido los requisitos de acceso (introduciendo límites de renta), como Cantabria en el caso de las prestaciones por hijo a cargo, o habían bajado los importes de las cuantías y reducido la duración de la ayuda, como en el caso del País Vasco en 2006 por el parto múltiple. Así mismo, hubo Comunidades Autónomas que ya durante la época de bonanza eliminaron sus ayudas, como en el caso de Asturias, Comunidad Valenciana y Galicia por las prestaciones de parto múltiple, que estuvieron vigentes solamente dos años en el caso de Asturias (2002-2004) y Galicia (2002-2004) y un año en el caso de la Comunidad Valenciana (2002).

Tabla 4.26. Resumen de las ayudas durante la época de bonanza

	Hijo a cargo	Nacimiento/adopción	Parto/adopción múltiple	Bienes	Excedencia	Reducción jornada	Nº total de ayudas
ESTADO	Sí	Sí (2)	Sí	No	No	No	4
ANDALUCÍA	Sí	No	Sí	No	No	No	2
ARAGÓN	No	No	Sí	No	No	No	1
ASTURIAS	No	No	Sí (2002-2004)	No	No	No	1
BALEARES	Sí	No	No	Sí	No	No	2
CANARIAS	No	No	Sí	No	No	No	1
CANTABRIA	Sí	No	No	No	No	No	1
CASTILLA-LA MANCHA	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	4
CASTILLA Y LEÓN	No	Sí	No	No	Sí	Sí	3
CATALUÑA	Sí	No	No	No	No	Sí	2
C. MADRID	No	Sí	No	No	No	No	1
C. VALENCIANA	No	No	Sí (2002)	No	No	No	1
EXTREMADURA	Sí	No	No	No	No	No	1
GALICIA	Sí	No	Sí (2002-2004)	No	No	No	2
LA RIOJA	No	No	No	No	Sí	No	1
MURCIA	No	No	No	Sí	No	No	1
NAVARRA	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	5
PAÍS VASCO	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	5
TOTAL	10	6	10	2	5	5	38

Fuente: Elaboración propia

4.2. LA EPOCA DE CRISIS (2008-2014)

En este apartado se analizarán los efectos de la recesión económica sobre el sistema de las ayudas, tanto a nivel estatal, como autonómico. A este propósito se investigará si se han restringido los requisitos de accesibilidad a la prestación, si se han modificado los requisitos de adecuación o si las ayudas han sido eliminadas directamente.

4.2.1. El nivel estatal

A nivel estatal en el año 2007 existían cuatro prestaciones económicas directas para la familia, una de tipo periódico, la asignación por hijo menor a cargo, dos por nacimiento, el “cheque bebé” y la prestación por nacimiento en supuesto de familias numerosas, monoparentales y madres con discapacidad, y una por parto múltiple. En la actualidad quedan tres, dado que el “cheque bebé” se suprimió a partir del 1 de enero del 2011, a causa de los recortes presupuestarios llevados a cabo por hacer frente a la crisis económica¹²¹.

Actualmente sigue existiendo una única ayuda universal, por parto múltiple, mientras que las otras dos son de carácter manifiestamente asistencialista. La asignación por hijo a cargo, que prevé unos límites de renta muy bajos y da una protección amplia a la discapacidad, mezclando los dos ámbitos de protección, que tendrían que protegerse por separado. Además desde 2000 no se ha procedido a revalorización de la cuantía. En el caso de la asignación por hijo a cargo, en 2010 se eliminó la cuantía de 500€ para los hijos menores de 3 años que había sido introducida en 2007.

En el caso de la prestación por nacimiento en supuesto de familias numerosas, monoparentales y madres con discapacidad, la protección se limita únicamente a estas tipologías de familias, mientras que las demás familias ahora mismo no disponen de una ayuda por nacimiento, dado que en 2010 se eliminó el cheque bebé. Además se protege a la discapacidad de la madre, que en principio no tendría cabida en el ámbito de protección familiar, sino en la dependencia.

¹²¹ Recortes llevados a cabo a través del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Haciendo referencia a la ayuda por parto múltiple, la prestación no se ha modificado, lo único que cambia anualmente es la cuantía de la ayuda, que varía conforme vaya aumentando año tras año el Salario Mínimo Interprofesional. Sin embargo, a partir de 2010 las variaciones anuales han sido inferiores que en pasado, porque no se ha procedido a revalorización de la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional, al que hace referencia la ayuda para el cálculo de su cuantía¹²². Sin embargo, las cuantías varían desde los 2.581,20€ hasta los 7.743,60€ del caso de nacimiento de cuatro hijos, cuantías que representan más de 1.000€ cada hijo.

Tabla. 4.27 Cuantías de la prestación por parto múltiple en 2014

NÚMERO DE HIJOS NACIDOS O ADOPTADOS	CUANTÍA	IMPORTES EN 2014 (1 SMI = 645,30€)
2	4 SMI	2.581,20€
3	8 SMI	5.162,40€
4 y más	12 SMI	7.743,60€

Fuente: Elaboración propia

4.2.2. El nivel autonómico

En general durante la crisis se asistió a tres fenómenos. En primer lugar, hubo Comunidades Autónomas que introdujeron ayudas en esta época de crisis y después algunas las eliminaron y otras las han mantenido. En segundo lugar, otras Comunidades Autónomas han mantenido las ayudas, pero han introducido unos requisitos de acceso más restrictivos. En tercer lugar, hubo Comunidades Autónomas que en un primer momento recurrieron a restringir el acceso, para después eliminar la ayuda, y otras que directamente suprimieron las ayudas.

4.2.2.a. Las Comunidades Autónomas que introdujeron ayudas

Durante la época de crisis, es decir a partir de 2008, se introdujeron ocho nuevas prestaciones económicas directas; una por hijo a cargo, por parte de Castilla y León y dos por nacimiento por parte de Asturias y Cataluña. En el caso de Extremadura, la

¹²²En particular entre el 2011 y el 2014 ha habido un aumento de 3,9€ (de 641,40€ a 645,30€) y en 2014 no se ha procedido a revalorización, tanto que el importe de 2014 es el mismo que el de 201 (645,30€).

ayuda que se introdujo no era una nueva prestación por nacimiento, sino que se trataba de la ayuda por hijo a cargo que perdió su periodicidad. Además se pusieron en marcha dos prestaciones por parto múltiple en Cataluña (una de carácter universal y la otra no) y una prestación por excedencia en las Baleares. Finalmente, una reducción de jornada en las Baleares. En la tabla a continuación se resumen las ayudas, la fecha de entrada en vigor y su vigencia o no en 2014.

Tabla 4.28. Prestaciones económicas directas introducidas en época de crisis

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TIPO DE PRESTACIÓN	AÑO DE ENTRADA EN VIGOR	VIGENCIA EN 2014
ASTURIAS	Nacimiento	2008	No, eliminada en 2010
BALEARES	Excedencia	2008	No, eliminada en 2010
BALEARES	Reducción de jornada	2008	No, eliminada en 2010
CASTILLA Y LEÓN	Hijo a cargo	2008	No, eliminada en 2011
CATALUÑA	Nacimiento	2009	Sí
CATALUÑA	Parto múltiple (2)	2009	No, eliminadas en 2014
EXTREMADURA	Nacimiento	2012	Sí
NAVARRA	Excedencia (hombres)	2010	No, eliminada en 2012

Fuente: Elaboración propia

Asturias introdujo una prestación por nacimiento y estuvo en vigor solamente dos años, desde el 2008, año de su introducción¹²³, hasta el 2010, año en el que desapareció. Esta prestación tenía una finalidad compensatoria, así como la otra ayuda por nacimiento que se puso en marcha en Cataluña¹²⁴. Sin embargo, en Extremadura¹²⁵ el objetivo era natalista, “*incentivar la natalidad*”. En este último caso en realidad, no se creó una nueva prestación, sino que hubo una transformación de la prestación por hijo a cargo, que perdió su carácter periódico, transformándose en una ayuda de pago único.

En general el requisito de la antigüedad de residencia y de empadronamiento era muy restrictivo en todos los casos, desde los dos años en Asturias, hasta los cinco años previstos en el caso de Cataluña. Además se requería el cumplimiento de los requisitos de la Ley de Extranjería para las personas que no tenían la nacionalidad española. De

¹²³Resolución de 4 de marzo de 2008, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se aprueban las bases regulatorias por la concesión de ayudas por nacimiento o adopción de hijos (BOA nº55, de 6 de marzo de 2008).

¹²⁴Decreto 151/2009 de 29 de septiembre, de desarrollo parcial de la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias (DOGC nº3926, de 16 de julio de 2003).

¹²⁵Decreto 86/2012, de 18 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a otorgar por la Consejería de Salud y Política Social, en materia de política social y familia (DOE nº99, de 24 de mayo de 2012).

esta manera se excluían a las familias procedentes de otras comunidades y a los inmigrantes irregulares, estos últimos representan uno de los colectivos más vulnerables. Además se preveían plazos de solicitud cortos (desde los 30 días en Cataluña, a los 3 meses de las otras dos Comunidades), que no aseguraban que todas las familias que tuviesen los requisitos pudiesen acceder a la ayuda por falta de tiempo o de conocimiento acerca de la convocatoria.

En todos los casos se trataba de unas ayudas que preveían unos límites de renta máximos para su acceso. En el caso de Asturias, la prestación nació como universal, pero justo el año después se restringió el acceso a la ayuda, introduciendo un límite de renta. En el caso de Cataluña los límites renta se establecen en base al número de miembros del núcleo familiar y en general son bajos, dado que en 2013 la renta media anual de un hogar en Cataluña era de 30.423€. Así mismo, si se comparan los datos a nivel estatal sobre la renta media anual de los hogares por su tamaño y los límites de renta previstos, se nota como este requisito es restrictivo. En el caso de una familia compuesta por 3 miembros, el límite era de 31.564€ al frente de un límite de renta de 14.000€. Como se ve en la tabla a continuación, los límites máximos de ingresos previstos representan casi la mitad de los importe de renta media por hogar a nivel estatal. De esta manera, se imagina como un gran número de familias catalanas no pueda acceder a la ayuda.

Tabla 4.29. Renta anual media por hogar por tamaño de hogar y límites de renta de Cataluña (2013)

	RENDA MEDIA POR TAMAÑO DE HOGAR A NIVEL NACIONAL	LÍMITE DE RENTA CATALUÑA
3 miembros	31.564€	14.000€
4 miembros	34.878€	18.200€
5 o más miembros	35.854€	22.400€

Fuente: Elaboración propia

En el caso de Extremadura los límites son más elevados, porque en 2013 la renta media anual de un hogar era de 21.078€ y si se comparan con los límites de renta, éstos son superiores, así que se imagina que un número bastante elevado de familias puede acceder a la ayuda.

Por lo que concierne a las cuantías de las ayudas, en general eran elevadas, 500€ por cada hijo en Asturias, y 650 € en Cataluña, importe que sube a 750€ en el caso de familias numerosas o monoparentales. En el caso de Extremadura se distingue en base al rango y al supuesto de que se trate de un parto o adopción múltiple. De hecho la ayuda consiste en un pago único de 500€ euros por el segundo hijo y de 1.000€ euros por el tercer y sucesivo, mientras que en el caso de parto o adopción múltiple, los importes aumentan a 1.000€ y 1.500€ respectivamente. En el caso de que los solicitantes residan en poblaciones que no superen los 3.000 habitantes la cuantía sube a 1.400€.

En Castilla y León, en 2008 se introdujo una prestación por hijo a cargo que protegía exclusivamente las familias numerosas, a partir del cuarto hijo, en conformidad con el objetivo de crecimiento demográfico que se perseguía. Se trataba de una ayuda de pago único, cuya concesión estaba excluida del régimen de concurrencia competitiva, de manera que todas las familias que tenían los requisitos podían ser beneficiarias de la ayuda. La prestación no tenía carácter de universalidad, dado que estaba previsto un límite de 50.000€ anuales. La renta anual media por hogar en 2008 en Castilla y León era de 23.268€ y, si se considera que la renta media por hogar con 5 o más componentes a nivel estatal en 2010 era de 35,621€, se puede afirmar que el límite de renta previsto para el acceso a la prestación no era muy elevado. La cuantía de la ayuda era baja, notablemente inferior al 20% del Salario Mínimo Interprofesional, dado que se preveía un importe de 300€ anuales para cada hijo menor de 18 años, que en su cuantía mensual (25€ mensuales) representaba el 4,4% del Salario Mínimo Interprofesional mensual de aquel año. Sin embargo, esta prestación estuvo en vigor solamente dos años, porque fue eliminada en 2011.

En las Baleares se introdujeron dos ayudas por el disfrute de los permisos de excedencia y reducción de jornada en 2008, pero también estuvieron en vigor solamente dos años.

De la misma manera, en Navarra en 2010 se introdujo una prestación por excedencia por cuidado de hijos, pero el titular tenía que ser hombre¹²⁶. Sin embargo, la prestación estuvo en vigor solamente dos años.

4.2.2.b. Las Comunidades Autónomas que han mantenido las ayudas

En Andalucía, sigue vigente la ayuda de carácter periódico por nacimiento de tercer o sucesivo hijo que se introdujo en época de bonanza, aunque ha subido importantes modificaciones. En 2013, con motivo de la crisis, se introdujeron nuevos límites de renta para el acceso a ambas prestaciones. Estos son inferiores a los anteriores, debido a que toman como referencia el IPREM, que es más bajo que el SMI, y en segundo lugar porque está previsto un tope de ingresos de 44.730,84€, que es independiente del número de miembros que componen el hogar, que se tomaba como referencia anteriormente. Además, anteriormente la cuantía de la ayuda era fija, 600€ anuales, mientras que ahora hay criterios para el cálculo de los importes, que dependen del nivel de renta de la unidad familiar. En base a este nuevo mecanismo de cálculo de los importes de la ayuda, se produce un aumento de 120 € en el caso de las familias con menores recursos (720€), mientras que para las que pertenecen al baremo de renta más elevado la cuantía se reduce a la mitad (300€). De esta manera se excluyen un gran número de familias que hasta el 2012 estaban protegidas y se acentúa el carácter asistencial de las ayudas, porque los hogares que reciben una cuantía más elevada son los que viven debajo del umbral de la pobreza, los que tienen por lo menos cuatro miembros y tienen ingresos inferiores a 7.455,14€. Si se considera que esta ayuda está dirigida a familias numerosas y se compara con el valor del umbral de riesgo de pobreza que en 2013 para un hogar con dos adultos y dos niños era de 17.039,70€, se ve como estas familias están ampliamente debajo del umbral.

En el caso de la ayuda por hijo a cargo en el caso de familias numerosas de Castilla-La Mancha, la ayuda sigue en vigor, pero en 2012 se introdujeron unos límites de ingresos más bajos que los anteriores, dado que, por el mismo número de hijos hay más de 10.000 € de diferencia. Por lo que concierne a la gestión de las ayudas, el pago pasó a

¹²⁶Orden foral 287/2010, de 24 de septiembre, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas económicas directas como medida para fomentar la corresponsabilidad familiar en el cuidado de hijos e hijas, para el año 2010 (BON nº128 de 22 de octubre de 2010).

ser semestral en vez que trimestral. Haciendo referencia a los indicadores de adecuación, la duración de la ayuda se redujo a sólo dos años (tres años si el acceso a la condición de familia numerosa se produjo con un parto de cuatro o más hijos), mientras que anteriormente se concedía hasta los 18 años de edad. Por último, para lo que concierne a la cuantía de la ayuda, ahora depende del número de hijos a cargo y a partir del 2012 se introdujo una fórmula compleja para calcularla, que depende del IPREM mensual, del número de hijos y del índice coyuntural de Fecundidad de Castilla-La Mancha. De todas formas los importes actuales han disminuido sensiblemente respecto al 2007. A título de ejemplo, en el caso de un núcleo familiar con tres hijos a cargo la cuantía pasó de los 35€ mensuales a los 6,87€ para cada hijo.

En el caso de Galicia y País Vasco la prestación por hijo a cargo sigue vigente, sin ninguna modificación y sin que se haya procedido a revalorización de los límites de ingresos y de las cuantías, aunque el Índice de Precios de Consumo (IPC) y la inflación sigúan subiendo.

En el caso de Navarra la ayuda por excedencia se ha mantenido, pero en 2013¹²⁷ sufrió un enorme recorte y solo se cubren casos muy excepcionales, como el de un hijos e hijas menores de edad que hayan sufrido un accidente grave, enfermedad grave del menor, que requiere hospitalización y la necesidad de cuidado directo, continuo y permanente durante la misma y/o posteriormente. El segundo supuesto es el nacimiento, la adopción o el acogimiento del segundo o sucesivos hijo, cuando uno de los hijos padezca una discapacidad igual o superior al 33% o una dependencia en grado moderado, severo o sea gran dependiente, y al menos uno de los otro miembros de la unidad familiar, distinto al nacido, sea menor de 6 años (si es discapacitado o dependiente), o de 3 años en caso contrario. El tercer supuesto es el nacimiento, adopción o acogimiento de tercer hijo o sucesivos, y haya al menos dos de los menores miembros de la unidad familiar sean menores de 3 años.

¹²⁷ Esto ha sido introducido en 2013, a través de la Orden Foral 409/2013, de 16 mayo, del Consejero de Políticas Sociales, por la que se aprueban las bases de la convocatoria de ayudas económicas directas de pago periódico por excedencia para el cuidado de hijos e hijas menores de edad y para el cuidado de familiares de primer grado mayores de edad que requieran la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente, por enfermedad y/o accidente sobrevenido (BON nº104 de 3 de junio de 2013).

4.2.2.c. Las Comunidades Autónomas que eliminaron las ayudas

Empezando con las **prestaciones por hijo a cargo**, en Cantabria a partir del 2008 empezó un proceso de progresiva restricción de los requisitos de la ayuda, como el incremento del período mínimo de empadronamiento previo en 2008 (que pasó de tres meses a un año) y en 2010 la drástica disminución del límite de ingresos para poder ser beneficiario de la ayuda, pasando de 42.000€ y 72.000€ anuales a los 18.000€ anuales¹²⁸. Así mismo, en 2012 se eliminó la modalidad de ayuda a madres con hijos hasta los 6 años, miembros de familia numerosa o con hijo afectado por una discapacidad a causa de la sensible reducción de los recursos disponibles, que hace necesario concentrar los recursos en el período de edad donde los gastos de nacimiento pesan más, es decir, hasta los 3 años. Finalmente, la ayuda se eliminó en 2013.

La prestación por hijo a cargo se eliminó en las Baleares en 2010, mientras que en Cataluña se suspendió por razones de insuficiencia presupuestaria en 2011¹²⁹.

En el caso de Navarra la prestación se eliminó en 2012, como efecto de la derogación de la normativa que la introdujo¹³⁰, pero anteriormente había sufrido modificaciones. Los requisitos de la prestación por nacimiento de cuarto y sucesivo hijo en 2012 se volvieron más restrictivos, dado que se aumentó a dos años la antigüedad de empadronamiento, se fijaron unos límites de ingresos máximos más bajos (7,5 SMI, que correspondía a 67.347€). Finalmente, la cuantía se incrementó a 413,89€ por cada hijo en caso de familia numerosas de categoría general y a 620,83€ por cada hijo en el caso de categoría especial, pero se introdujo una reducción del 50% en la cuantía en el caso de que se superasen unos determinados niveles de ingresos que aun así eran bastante elevados.

En el caso de Extremadura, en 2009 se intervino para paliar los efectos demasiado restrictivos del empadronamiento y evitar que familias que residían de forma efectiva en el territorio de la Comunidad y no estuviesen empadronadas se quedasen fuera del

¹²⁸ Esto porque se considera que “*por encima de un determinado nivel de renta la decisión de tener o no más hijos no está influida por la existencia de las ayudas de este programa*”. Este nuevo límite es notablemente inferior a la renta media por hogar de Cantabria, que en 2010 era de 25.335€.

¹²⁹ A partir del ejercicio 2011 las respectivas Leyes de Presupuestos dispusieron dejar sin efecto la prestación, que a la fecha de 2014 sigue suspendida

¹³⁰ A través del Decreto Foral 14/2012, de 7 de mayo.

alcance protector de la ayuda. A tal fin se introdujo la posibilidad de ser beneficiario a quien pudiese acreditar un año de residencia efectiva, con la condición de figurar en el padrón a la fecha de solicitud¹³¹. En 2010 se introdujeron tres modificaciones importantes. En primer lugar se extendió la protección al primer hijo, mientras que anteriormente se concedía a partir del segundo o del primero, si éste tenía discapacidad. En segundo lugar la prestación, por razones de ajuste económico, perdió su carácter universal, convirtiéndose en una prestación de carácter asistencial, dado que se introdujeron unos niveles de renta máximos¹³².

En tercer lugar se disminuyó el importe de las cuantías a 1200€ totales para los dos primeros años de vida del menor, 600€ año de nacimiento o adopción y el otro el año siguiente, mientras que el tercer años se asegura una plaza en Centros de Educación Infantil Públicos gratuita. De esta manera la cuantía disminuyó de 5.400€ (anteriormente la cuantía total era de 6.600€) y los pagos pasaron de ser mensuales a anuales. Sin embargo, hubo un aumento en el supuesto de parto o adopción múltiple, la cuantía se elevó de 50€ a 100€ al mes. En 2012 la ayuda perdió su carácter de periodicidad, transformándose en una ayuda de pago único por nacimiento.

Pasando a las **prestaciones por nacimiento**, en Castilla y León no se procedió a la revalorización de las cuantías de las ayudas durante toda la vigencia de la ayuda, desde el 2002 hasta el 2010, año en que finalmente desapareció la ayuda.

En el caso de la prestación por nacimiento de la Comunidad de Madrid, en 2009 se modificaron los requisitos para acceder a la ayuda y se volvieron más restrictivos. En primer lugar, cambió la titularidad del derecho, dado que solo podía ser beneficiarias las madres o adoptantes en situación de desempleo, o incapacitadas al trabajo o afectadas por un grado de discapacidad igual o superior al 65% o con al menos un hijo incapacitado para el trabajo o afectado por un grado de minusvalía igual o superior al 33% o miembros de familias monoparentales. En segundo lugar, se introdujo una distinción en base al rango del hijo sujeto causante, concediendo la ayuda a partir del

¹³¹ Esta disposición tenía efecto retroactivo, es decir, se concede la posibilidad de solicitar la ayuda a todas las familias que no pudieron ser beneficiarias a partir de la fecha de la solicitud, que era el 19 de junio de 2007, concediéndoles un plazo de 3 meses.

¹³² Esto porque “*se considera que la familia dispone de ingresos para afrontar los gastos ocasionados por el nacimiento o adopción de un hijo La ayuda se modula en virtud del principio de solidaridad llegando a aquellas familias que más lo necesitan*”.

nacimiento de segundo o sucesivo (en caso de discapacidad) y de tercero o sucesivo hijo (en caso de desempleo). Sin embargo, la cuantía de la ayuda se aumentó a 200€, pero finalmente en 2010 la ayuda desapareció.

Por lo que concierne a Navarra, para la convocatoria del año 2012 por un lado se redujo la cuantía de la prestación a la mitad (1.030€) y se incrementó al 33% el porcentaje de discapacidad requerido para poder percibir la ayuda. Por otro lado, se extendió la protección a partir del segundo hijo en vez que el tercero y también al acogimiento familiar. Sin embargo, en 2012 se eliminó la ayuda.

Para lo que concierne a las **prestaciones por parto múltiple**, Canarias en 2010 redujo la duración de la ayuda desde los 16 años de edad a los 10 y el año siguiente se suspendió la prestación, por inexistencia de crédito presupuestario. De la misma manera la ayuda se eliminó en 2012 en Castilla-La Mancha. En Navarra la prestación estuvo vigente hasta el 2013, pero anteriormente ya había perdido su carácter universal, con la imposición de un límite de renta máximo¹³³. Además, desde la última revalorización de las cuantías por adecuación al aumento del IPC en 2009 no se procedió a ninguna más.

Por lo que concierne a las ayudas por **adquisición de bienes**, las dos Comunidades que las preveían las eliminaron, respectivamente en Murcia y en las Baleares.

Haciendo referencia a las **ayudas por excedencia** por cuidado de hijo, éstas se eliminaron en Castilla-La Mancha, Castilla y León y La Rioja, mientras que las ayudas **por reducción de jornada** se eliminó en Castilla y León, Castilla-La Mancha y Navarra.

4.2.3. Valoración general de la época de crisis

Ante todo, se puede afirmar que es evidente la diferencia respecto a la época de bonanza, por lo que concierne al número de prestaciones económicas directas. Ahora mismo quedan vigentes 17 ayudas, tres a nivel estatal y 14 a nivel autonómico. Esto significa

¹³³ El límite era fijado en 7,5 SMI anuales máximo.

que se han eliminado 19 de las ayudas autonómicas. Hay que reconocer que, de éstas, tres se habían eliminado ya durante la época de bonanza.

A nivel estatal se ha eliminado en 2010 la ayuda universal por nacimiento, “el cheque bebé”, así que ahora quedan vigentes tres de las cuatro prestaciones que existían en 2007, es decir, la asignación por hijo a cargo, la ayuda por nacimiento y la prestación por parto múltiple.

Hay que hacer hincapié en el hecho de que durante la época de bonanza todas las Comunidades Autónomas introdujeron ayudas, mientras que ahora mismo solamente ocho tienen algún tipo de ayuda; Andalucía (dos), Aragón (una), Castilla-La Mancha (una), Cataluña (dos), Extremadura (una), Galicia (una), Navarra (una) y País Vasco (cinco), mientras que las demás no disponen de ninguna ayuda propia. En particular la única Comunidad Autónoma que ha mantenido todas las prestaciones que introdujo en época de bonanza ha sido el País Vasco, mientras que Navarra de las cinco ayudas que tenía, actualmente mantiene solamente una, la ayuda por excedencia, aunque muy recortada en su intensidad protectora. En cuanto a la Comunidad de Madrid, en la actualidad no dispone de ninguna ayuda. Recordando que son estas tres las Comunidades más ricas de España, en términos de PIB por habitante, este resultado contrasta con las expectativas del principio. De hecho se esperaba que fuesen País Vasco, Navarra y Comunidad de Madrid las Comunidades que ofreciesen el mayor número de ayudas, sin embargo, solamente el País Vasco cumple con las expectativas.

A nivel autonómico, la prestación que se implementa aun en el mayor número de casos es la prestación por hijo a cargo, que actualmente sigue en vigor en cuatro Comunidades Autónomas, (Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia y País Vasco), mientras que en época de bonanza eran nueve las Comunidades que implantaban este tipo de prestaciones. Haciendo referencia a los pagos por nacimiento, hasta el 2007 se implementaban en cuatro Comunidades Autónomas, mientras que ahora mismo se prevé este tipo de ayuda en tres Comunidades Autónomas; Cataluña, Extremadura y País Vasco. De éstas, solamente el País Vasco introdujo la prestación en época de bonanza y la sigue manteniendo en 2014, mientras que las otras dos la introdujeron en época de crisis. También las prestaciones por parto múltiple siguen en tres Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón y País Vasco), mientras anteriormente eran nueve. Por

lo que concierne a las prestaciones por licencias parentales, solamente dos Comunidades Autónomas las implementan en la actualidad, Navarra y País Vasco, mientras que son tres en el caso de la reducción de jornada (Cataluña, Galicia y País Vasco). Finalmente, ahora mismo no hay ninguna Comunidad Autónoma donde se implemente la prestación por adquisición de bienes.

Haciendo referencia a las prestaciones que se introdujeron en tiempos de crisis, quedan vigentes solamente la prestación por nacimiento de Cataluña que se implementó en 2009 y la ayuda por nacimiento en Extremadura que es el resultado de la transformación de la prestación periódica por hijo a cargo.

Por lo que concierne a las prestaciones que se han mantenido a pesar de la crisis, en general se nota como se han restringido los requisitos de acceso, sobre todo a través de la imposición de límites de renta más bajos, y se han disminuido las cuantías.

Tabla 4.28. Resumen de las ayudas durante la época de crisis

	Hijo a cargo	Nacimiento/adopción	Parto/adopción múltiple	Bienes	Excedencia	Reducción jornada	Nº total de ayudas
ESTADO	Sí	Sí	Sí	No	No	No	3
ANDALUCÍA	Sí	No	Sí	No	No	No	2
ARAGÓN	No	No	Sí	No	No	No	1
ASTURIAS	No	No (2008-2010)	No	No	No	No	0
BALEARES	No	No	No	No	No	No	0
CANARIAS	No	No	No (2002-2010)	No	No	No	0
CANTABRIA	No	No	No	No	No	No	0
CASTILLA-LA MANCHA	Sí	No	No (2002-2011)	No	No	No	1
CASTILLA Y LEÓN	No	No (2002-2009)	No	Sí	No	No	0
CATALUÑA	No	Sí	No (2009-2013)	No	No	Sí	2
C. VALENCIANA	No	No	No	No	No	No	0
EXTREMADURA	No	Sí	No	Sí	No	No	1
GALICIA	Sí	No	No	No	No	No	1
LA RIOJA	No	No	No	No	No	No	0
MADRID	No	No (2007-2010)	No	No	No	No	0
MURCIA	No	No	No	No	No	No	0
NAVARRA	No	No (-2012)	No (2002-2012)	No	Sí	No	1
PAÍS VASCO	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	5
TOTAL	5	4	4	0	2	3	17

Fuente: Elaboración propia

5. CONCLUSIONES

El objetivo general de este trabajo ha sido analizar el sistema de prestaciones económicas directas dentro del marco de políticas familiares en el Estado español, concentrando la atención sobre el nivel autonómico.

En España, a la institución familiar se le atribuye un valor y una centralidad fundamentales para el conjunto de la sociedad. Esto se afirma también en el artículo 39 de la Constitución Española, así como en todos los discursos políticos y mediáticos. Sin embargo en la práctica, se destina un porcentaje muy escaso del Producto Interior Bruto a políticas familiares, siendo este uno de los más bajos de toda la Unión Europea. Perteneciendo España al “modelo mediterráneo de bienestar”, el familiarismo es una de sus características más peculiares. Esto significa que es la familia el principal proveedor de bienestar, mientras que el Estado es un agente subsidiario, que interviene solamente donde la primera no llega.

Como se ha explicado en el apartado del marco teórico, en el que se incluye un recorrido histórico de las políticas familiares en España desde el año 1938 hasta el año 1999, fue durante el régimen franquista cuándo se plasmó el sistema de ayuda familiar en España. Éste se basaba en un modelo familiar tradicional, donde el varón único sustentador era el único titular de los derechos civiles y políticos, mientras que los otros miembros, podían acceder a los mismos de forma subsidiaria. Con la Transición Democrática se desarrolló un fuerte rechazo hacia las políticas natalistas y antifeministas del periodo dictatorial. De esta manera, a partir de la década de los 80, la familia empezó a perder su centralidad en el discurso político de todos los partidos políticos y en general nunca tuvo una institucionalización de las políticas familiares, como demuestra el hecho de que nunca existió, y sigue sin existir, un Ministerio de Familia.

Dado que la intervención a nivel estatal ha sido siempre muy limitada y el sistema de protección familiar ha sido tradicionalmente muy débil, para superar esta situación las Comunidades Autónomas, a partir del año 2000 (la fecha de inicio del período de expansión económica), empezaron a introducir prestaciones económicas directas para la

familia. Esto es posible gracias al art.148.1.20^a de la Constitución española, que les atribuye competencia en materia de asistencia social, de manera que se les permite establecer sus propias medidas de política familiar. Sin embargo, la literatura acerca de este fenómeno es escasa y existen muy pocos estudios que traten del tema. Esto provoca que se presente una imagen parcial e incompleta del sistema de prestaciones familiares en España, ignorando totalmente el nivel autonómico.

Dada esta premisa, el presente estudio tiene como objetivo llenar el vacío de informaciones acerca del tema, focalizando la atención sobre el sistema de las prestaciones económicas autonómicas directas a las familias. Este objetivo general se ha materializado en tres objetivos específicos. En primer lugar, describir el sistema de prestaciones económicas directas introducidas a nivel autonómico durante los años de bonanza económica, evidenciando las diferencias territoriales existentes. En segundo lugar, proceder a un análisis sistemático de los diseños de las diferentes ayudas introducidas por las distintas Comunidades. En tercer lugar, valorar los efectos de la crisis, averiguando cuántas de las ayudas introducidas durante la época de bonanza se mantienen en la actualidad y qué es lo que ha pasado con el sistema de prestaciones económicas de apoyo a las familias.

Para poder conseguir estos objetivos y ofrecer una mejor imagen de la situación y del cambio de actitud durante la época de bonanza económica (2000-2007) y durante la crisis (2008-2014) se han analizado las prestaciones recurriendo a fuentes secundarias de información. Éste tipo de fuente es la que comprende a los textos normativos que introducen y describen los objetivos de las ayudas. Con este propósito se han analizado un total de 139 textos normativos: 4 a nivel estatal y 135 a nivel autonómico. El trabajo de recopilación de la información y el análisis posterior ha sido, por lo tanto, enorme y muy difícil debido a la escasa accesibilidad de los textos normativos, originada por la gran dispersión de las fuentes, y a la falta de homogeneidad en la manera de presentar las distintas normativas. Para solventar este problema, se ha utilizado el portal jurídico “Westlaw”, además de los portales de las distintas Comunidades Autónomas, a menudo poco claros e incompletos.

En particular, se han detectado seis tipos distintos de prestaciones; las prestaciones por hijo a cargo, el pago por nacimiento, la prestación por parto múltiple, la prestación por

adquisición de bienes y las prestaciones por permisos parentales (excedencias y reducciones de jornada).

Para poder proceder al análisis de manera clara, se han creado dos grandes apartados, que representan dos momentos económicos diferentes, el primero dedicado a la época de bonanza económica, mientras que el segundo dedicado a la época de crisis. En el primero se ha llevado a cabo un análisis detallado de las características de los diseños de las prestaciones. Cada una de las seis modalidades de ayuda se ha analizado de manera independiente, utilizando una serie de indicadores de elaboración propia para valorar la intensidad protectora del diseño de la ayuda. En particular, se han utilizado tres categorías de indicadores: de elegibilidad, de accesibilidad y de adecuación. Por lo que concierne al apartado dedicado a la época de crisis, se ha procedido directamente a investigar los efectos de la recesión económica sobre las prestaciones introducidas en época de bonanza. Por ello, se ha investigado si las ayudas se han mantenido, se han modificado restringiéndose sus requisitos de acceso o si, por el contrario, se han eliminado.

A la hora de empezar el análisis, se habían avanzados tres hipótesis sobre los posibles resultados de la misma. En primer lugar se esperaba que las Comunidades Autónomas que presentaban una mejor situación económica (medido a través del importe del PIB regional per cápita) fueran las que hubiesen introducido el mayor número de ayudas. Al contrario, se preveía que las Comunidades que disponían de menores recursos fuesen las que menos ayuda hubieran introducido.

Sin embargo, del análisis se desprende que las Comunidades Autónomas más ricas, no han sido en todos los casos las que han introducido el mayor número de ayudas. Navarra y País Vasco fueron las Comunidades que, durante la época de bonanza, introdujeron el número más elevado de ayudas; cinco cada una, pero la Comunidad de Madrid fue una de las Comunidades con el menor número de ayudas; solamente una. Contrariamente a las expectativas, Castilla-La Mancha, que es la tercer Comunidad con el PIB más bajo, fue la tercera en cuanto a número de ayudas introducidas; cuatro. Las previsiones se cumplen en el caso de Andalucía, donde se introdujeron dos prestaciones, y en el caso de Extremadura, donde se introdujo solamente una. Por lo tanto, la evidencia muestra la importancia de esta variable, pero paralelamente pone de

manifiesto la existencia de otros factores, no explorados en el marco de este trabajo, que explican el desarrollo del sistema de prestaciones familiares y que requieren de futuras explicaciones.

Las modalidades de ayudas que se implementaron en el mayor número de Comunidades Autónomas fueron las prestaciones por hijo a cargo y las prestaciones por parto múltiple, que se introdujeron en nueve Comunidades. Después, las prestaciones por excedencia y las por reducción de jornada laboral con cinco Comunidades cada una, y las prestaciones por nacimiento en cuatro. Por último, la modalidad que tuvo menor difusión fue la prestación por adquisición de bienes, con solo dos Comunidades.

En relación a los objetivos de las ayudas, se puede afirmar que es la finalidad compensatoria, junta con la conciliación de la vida laboral y familiar, la que más recurre en las exposiciones de motivos de los textos normativos de las varias Comunidades. También compare a menudo el objetivo natalista. Sin embargo, no se hace casi referencia a la lucha en contra de la pobreza infantil, ni a la promoción de la actividad femenina. En cuanto a la igualdad de género las raras veces que se menciona, se hace de manera muy superficial.

En cuanto al diseño de las ayudas, y en particular, en lo referido a la prestación por hijo a cargo, se percibe que, en general, es una prestación de duración corta, que cubre solamente los primeros años de vida, sin llegar hasta la mayoría de edad o a la finalización de los estudios secundarios. Así mismo, las cuantías son poco elevadas (inferiores al 20% del importe del Salario Mínimo Interprofesional) y no están sujetas a revalorización periódica, lo que causa su pérdida de poder adquisitivo.

En relación a las prestaciones por nacimiento y adopción, en general las Comunidades Autónomas que las implementaron presentaban unos diseños con adecuada capacidad protectora. Sin embargo en el caso de las prestaciones por parto y adopción múltiple, supuestos donde es más urgente la necesidad de paliar las consecuencias del nacimiento de más hijos, los importes no eran elevados y las ayudas eran en la mayoría de los casos puntuales o de corta duración.

Haciendo referencia a las prestaciones por adquisición de bienes, se puede afirmar que éstas tuvieron una muy escasa relevancia, dado que se introdujeron ayudas de este tipo solamente en dos Comunidades, Baleares y Murcia. En esta Comunidad en particular, se cubrían solamente casos excepcionales como las familias numerosas de honor (con diez hijos) o de segunda categoría (entre siete y nueve hijos). En relación a las ayudas por permisos parentales, cuya finalidad era compensar por la falta de ingresos debida al disfrute del permiso y también de conciliación de la vida laboral y familiar, se expresa globalmente una valoración positiva.

En segundo lugar, se había previsto que, considerando que la mayoría de las ayudas autonómicas se crearon en una etapa de expansión económica, muchas se planteasen como objetivo la compensación de los costes que las familias tienen que sostener como consecuencia del nacimiento de los hijos, sin hablar específicamente de pobreza. Se confirmó que la mayoría de las Comunidades tenían finalidades compensatorias, pero también objetivos de conciliación de la vida laboral y familiar. Sin embargo, se ha constatado que muchas ayudas eran ya en la época de bonanza de tipo asistencial, con la previsión de límites de renta, a menudo bastante bajos. De esta manera, no se aseguraba el acceso a la mayoría de las familias, sino a las que no superan este umbral. De esta manera, en realidad, las Comunidades Autónomas desarrollaron un sistema asistencial, que no venía a cubrir las lagunas, en la mayoría de los casos, de las prestaciones estatales, ya que proporcionaba recursos únicamente a las familias más expuestas al riesgo de pobreza y exclusión social. Los efectos compensatorios y de conciliación de vida laboral y familiar inicialmente planteados fueron, por lo tanto, muy bajos en la época de bonanza.

En tercer lugar, se ha constatado que con la llegada de la crisis de 2008 se produjo un progresivo desmantelamiento del sistema de ayudas a nivel autonómico. De hecho de las 38 ayudas existentes durante la época de bonanza (4 a nivel estatal y 34 a nivel económico), en 2014 solamente quedan 17, mientras que las demás se suprimieron. El contraste con la época de bonanza es evidente, dado que actualmente quedan solamente ocho Comunidades Autónomas que disponen de algún tipo de ayuda, mientras que las demás se han quedado sin ningún tipo de prestación. Además, las que quedan vigentes han visto limitado notablemente su acceso, a través de la introducción de requisitos más restrictivos acentuando todavía más su carácter asistencialista, por motivos de

disponibilidad presupuestaria. Del mismo modo se han modificado los requisitos de adecuación, a través de la reducción de las cuantías o de la duración de la ayuda.

Sin embargo, durante la crisis hubo Comunidades que pusieron en marcha nuevas prestaciones, en particular se introdujeron ocho ayudas, la última en 2010 (la ayuda por excedencia por cuidado de hijos dirigida a hombres en Navarra). De éstas quedan en vigor solamente dos, la ayuda por parto múltiple de carácter asistencialista en Cataluña y la ayuda por nacimiento en Extremadura, que en realidad es el resultado de la transformación por motivaciones presupuestarias de la ayudas de carácter periódico por hijo a cargo. Las demás estuvieron en vigor por unos períodos de tiempo muy limitados, porque al cabo de unos pocos años se eliminaron.

Hay que destacar que el País Vasco es la Comunidad Autónoma que mejor ha capeado la crisis, dado que ha mantenido todas las ayudas que se implementaron durante la época de bonanza (cinco). Por lo que concierne a las Comunidades que han sufrido las peores consecuencias de la crisis, Castilla y León eliminó las tres ayudas que implementó en época de bonanza y se ha quedado sin ningún tipo de ayudas, así como Asturias, Baleares, Canarias , Cantabria, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, La Rioja y Murcia. De la misma manera Navarra suprimió cuatro de sus cinco ayudas y la quinta ha sido muy recortada, así como Castilla-La Mancha eliminó tres de sus cuatro ayudas, quedándose en la actualidad con una sola.

Finalmente, los efectos de la crisis confirman como el sistema español de prestaciones económicas directas a la familia no tiene una estructura sólida, sino que es coyuntural. Es decir, la mayor o menor intensidad protectora varía notablemente de un período a otro y depende de la voluntad política del momento y de la disponibilidad de crédito presupuestario. Estas consideraciones pueden conectarse con el tema de los elevados niveles de pobreza infantil en España, donde, según los últimos datos de UNICEF, dos millones de niños viven en hogares con niveles de renta por debajo del umbral de la pobreza. Es necesario, por lo tanto, una revisión del sistema de prestaciones familiares que garantice una buena intensidad protectora de todos los hogares, especialmente de aquellos que están siendo más castigados por la crisis económica.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN

6.1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alberdi, I. (1997). La familia. Convergencia y divergencia de los modelos familiares españoles en el entorno europeo. *Política y Sociedad*, (26), 73-94.

Almeda, E. y Sarasa, S. (1996). Growth to Diversity. En Vic G. y Taylor-Gooby P., *European Welfare Policy*. Basingstoke, London: MacMillan, pp.155-176.

Almendros, M. Á. (2005). *La Protección social de la familia*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Arellano, P. Pajares, R. y Rodríguez, L. (2011). El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria. *Presupuesto y gasto público*, (62), 159-188.

Arias, M., Bello, A., Von Bredow, M. y González-Bueno, G. (2010). La infancia en España 2010-2011. En UNICEF, *Pobreza infantil en España*. Madrid: UNICEF, pp. 1-48.

Baizán, P. y González, M. J. (2007). ¿Las escuelas infantiles son la solución? El efecto de la disponibilidad de escuelas infantiles (0-3 años) en el comportamiento laboral femenino. En Navarro V., *Situación Social de España*, Vol. II. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 411-443.

Barrios, G. L. (2001). *Prestaciones familiares por hijos a cargo*. Elcano: Aranzadi.

Bianculli, A., & Jordana, J. (2013). The unattainable politics of child benefits policy in Spain. *Journal of European Social Policy*, 504-520.

Bradshaw, J. (2012). The case for family benefits. *Children and Youth Services Review*, 590-596.

Cabré, A. (1990). ¿Es compatible la protección de la familia con la liberación de la mujer? En *Mujer y Demografía. Ponencias presentadas en el Seminario "Mujer y Demografía"*. Madrid, 25-26 de septiembre de 1989. Madrid: Instituto de la Mujer, pp. 9-16.

- Campillo, I. (2010). Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los regímenes de bienestar mediterráneos: los casos de Italia y España. *Política y Sociedad*, 47, (1), 189-213.
- Cantó, O. (2011). El impacto de las políticas públicas monetarias en la infancia. En Gaitán L., Cantó O. y Leyra B., *Las Políticas Públicas y la Infancia en España: evolución, impactos y percepciones*. Madrid: UNICEF España, pp. 28-44.
- Caritas. (15 junio de 2012). ¿Más pobres, menos protegidos? *Aula de solidaridad. Conferencia-coloquio*.
- Castles, F. G. (1993). Social security in Southern Europe: a comparative overview. *Graduate Program in Public Policy, The Australian National University*. Canberra: Graduate Program in Public Policy, The Australian National University, pp. 1-56.
- Castro, C. y Pazos, M. (2007). Permisos de maternidad, paternidad y parentales en Europa: algunos elementos para el análisis de la situación actual, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales* (26), 1-55.
- Castro, C. y Pazos, M. (2012). Permisos por nacimiento e igualdad de género: ¿cómo diseñar los permisos de maternidad, paternidad y parentales para conseguir un comportamiento responsable?, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, (9), 1-29.
- Deacon, B. (1993). Developments in East European social policy. En Jones C., *New perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge, pp. 177-197.
- Del Valle, A. (2008). Regímenes de Bienestar: relaciones entre el caso asiático y la realidad latinoamericana. (P. E. Complutense, Ed.), *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, (19), 1-27.
- Domínguez, M., y González, M. J. (2012). El impacto de la crisis en el bienestar social de la infancia en España. En Navarro V. y Clua-Losada M., *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia*. Barcelona: Ariel, pp. 99-137.
- Durán, M. A. (1997). El papel de los hombres y de las mujeres en la economía española. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, (760), 9-29.
- Durán Heras, M. A. (1986). *La jornada interminable*. Barcelona: Icaria.

- EEAG. (2011). Spain. En E. E. Group, *The EEAG Report on the European Economy*. Munich: CESifo, pp. 127-145.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Fagnani, J. y Math, A. (2008). Family Packages in 11 European countries: Multiple approaches. En Leira A. y Saraceno C., *Childhood: Changing Contexts*. Bingley: Emerald Group Publishing, pp. 55-78.
- Ferreira, V. (2000). La paradoja de la situación de las mujeres en Portugal. *Sociología del trabajo*, (38), 29-56.
- Ferrera, M. (1995). Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa Social. En S. Sarasa, y L. Moreno, *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 85-111.
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy* (6), 17-37.
- Flaquer, L. (2000b). Family Policy and Welfare State in Southern Europe. *Working Papers* (185), 3-35.
- Flaquer, L. (2000a). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: Fundación "la Caixa".
- Garrido, M. I. (2000). *La política Social de la familia en la Unión Europea*. Madrid: Dykinson.
- Gentile, A. (2013). Emancipación juvenil. *Estudios de Progreso*, 1-68.
- González, M. J. (2005). Igualdando por la base: oportunidad de educación y cuidado de la primera infancia en España. En Navarro V., *La situación social en España*, Madrid: Fundación Largo Caballero, pp. 415-443.

- González, M. J. (2004). La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios. En Navarro V, *El Estado de bienestar en España*. Madrid: Tecnos, pp. 365-398.
- González, M. J., Jurado, T. y Naldini, M. (2000). *Gender Inequalities in Southern Europe*. London: Frank Cass.
- González-Bueno, G., Bello, A. y Arias, M. (2012). *La infancia en España 2012-2013*. Madrid: UNICEF España.
- Gough, I. (2004). East Asia: the limits of productivist regimes. En Gough I., *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 169-201.
- Guillén, A. M. (1997). Regímenes de bienestar y roles familiares: un análisis del caso español. *Papers: revista de sociología*, (53), 45-63.
- Iglesias de Ussel, J. (1998). *La familia y el cambio político en España*. Madrid: Tecnos.
- Iglesias de Ussel, J. y Meil, G. (2001). *La política familiar en España*. Barcelona: Ariel Sociología.
- Jones, C. (1993). The pacific challenge. Confucian welfare states. En C. Jones, *New perspectives on the welfare state in Europe*. Routledge: London, pp. 198-217
- Jurado, T. (2007). La precariedad temporal-salarial y sus efectos sobre la formación familiar. *Sociedad y Utopía*, (29), 367-404.
- Jurado, T. (2003). La vivienda como determinante de la formación familiar en España desde una perspectiva comparada. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (103), 113-157.
- Lapuerta, I. (2013). ¿Influyen las políticas autonómicas en la utilización de la excedencia por cuidado de hijos?. *Reis: Revista española de investigación sociológica*, 29-60.
- Lee, H.-S. (1992). Diversidad de los procesos de crecimiento económico de los cuatro tigres asiáticos. *Comercio exterior*, 42, (2), 177-181.
- Leibfried, S. (1992). Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community. En Ferge Z. y J. Eivind Kolberg J., *Social policy in a changing Europe*. Boulder: Westview Press, pp. 245-279.

- López, M. T., Utrilla de la Hoz, A. y Valiño, A. (2006). *Políticas públicas y familia*. Madrid: Cinca.
- Mari-Klose, M. y Mari-Klose, P. (2012). Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar. La protección social contra la pobreza de niños y personas mayores. *Panorama Social*, (15), 1-19.
- Mari-Klose, P., Mari-Klose, M., Vaquera, E. y Argeseanu, S. (2010). La emergencia de riesgos sociales en la infancia. En P. Mari-Klose, M. Mari-Klose, E. Vaquera y S. Argeseanu, *Infancia y futuro: nuevas realidades, nuevos retos*. Barcelona: Fundación La Caixa, pp. 138-191.
- Martínez-Girón, J. (1992). Familia y seguridad social: las asignaciones familiares en España y en la Comunidad Económica Europea. En Borrajo-Dacruz E., *Política social y familia en España*. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, pp. 81-104.
- Meil, G. (1995). Presente y futuro de la política familiar en España. *Revista Española de investigaciones Sociológicas*, (70), 67-90.
- Moreno (coordinator), A., López, A. y Segado, S. (2012). *The Transition to Adulthood in Spain* (Vol. 32). Barcelona: Social Study Collection. "la Caixa" Welfare Projects.
- Morgado, P. (2008). *Familias y seguridad social: la tutela pública de las relaciones de parentesco*. Cizur Menor: Thomson Aranzadi.
- Navarro, V. (2005). El Estado de Bienestar en España. En Navarro V., *La situación social en España*. Madrid: Fundación Largo Caballero, pp.23-42.
- Olbiol, S. (2006). El sistema de prestaciones por hijo a cargo en España. *Revista Internacional de Sociología*, LXIV, (43), 95-117.
- Patxot, C. y Martínez, M. (2010). El gasto en prestaciones y servicios sociales dirigido a los inmigrantes: una primera aproximación. *Presupuesto y Gasto Público*, (61), 177-199.
- Pazos, M. y Medialdea, B. (2011). ¿Afectan los impuestos a la (des)igualdad de género? El caso del IRPF español. *Presupuesto y Gasto Público*, (64), 99-116.
- Reyneri, E. (2008). L'occupazione delle donne: una crescita ineguale e ancora insufficiente. *Enaip Formazione & Lavoro*, (3), 139-158.

Salido, O. y Moreno, L. (2007). Bienestar y políticas familiares en España. *Políticas y Sociedad*, 44, (2), 101-114.

Saraceno, C. (1995). Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del Bienestar italiano. En Sarasa S. y Moreno L., *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 261-288.

Saraceno, C. y Keck, W. (2011). Towards an integrated approach for the analysis of gender equity in policies supporting paid work and care responsibilities. *Demographic Research*, 25, 371-406.

Sarasa, S. y Moreno, L. (1995). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Thévenon, O. (2011). Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis. *Population and development review*, (37), 57-87.

Valiente, C. (1996). Olvidando el pasado: la política familiar en España (1975-1996). *GAPP*, (5-6), 151-162.

Walker, A. y Wong, C. (2005). *East Asian Welfare Regimes in Transition*. Bristol: The Policy Press.

6.2. FUENTES LEGISLATIVAS (NORMATIVA)

6.2.1. Legislación estatal

1. Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
2. Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social (BOE nº14, de 17 de enero de 2000).
3. Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social.
4. 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 nº275, de 16 de noviembre de 2007).

6.2.2. Legislación autonómica

6.2.2.a. Andalucía

1. Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas (BOJA nº52, de 4 de mayo de 2002).
2. Orden de 6 de mayo de 2002, por la que se regulan ayudas económicas por menores y partos múltiples (BOJA nº55, de 11 de mayo de 2002).
3. Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía (BOJA nº85, de 3 de mayo de 2013).

6.2.2.b. Aragón

1. Orden de 30 de octubre de 2001, del Departamento de sanidad, Consumo y Bienestar Social, por el que se hace pública la convocatoria de ayudas para familias con hijos nacidos de parto múltiple (BOA nº 128, de 31 de octubre de 2001).
2. Decreto 20/2004, de 27 de enero, del Gobierno de Aragón, de ayudas para familias con hijos/as nacidos de partos múltiples o procedentes de adopciones múltiples (BOA nº18, de 11 de febrero de 2004).
3. Decreto 227/2004, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, de modificación parcial del Decreto 20/2004, de 27 de enero, de ayudas para familias con hijos/as nacidos de partos múltiples o procedentes de adopciones múltiples.
4. Decreto 222/2005, de 25 de octubre del Gobierno de Aragón (Boletín Oficial de Aragón 133) modificado por el Decreto 27/2007, de 27 de febrero (Boletín Oficial de Aragón 31), por el que se aprueba el Reglamento por el que se establecen las bases reguladoras para subvenciones en materia de familia, mujer y juventud.
5. Orden de 27 de octubre de 2010, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se convocan ayudas para familias con hijos e hijas nacidos de parto múltiple o procedentes de adopción múltiple, para el año 2011 (BOA nº222, de 15 de noviembre de 2010).

6. Orden de 1 de marzo de 2012, del Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se convocan ayudas para familias con hijos e hijas nacidos de partos múltiples o procedentes de adopción múltiple, para el año 2012 (BOA nº69, de 11 de abril de 2012).
7. Orden de 2 de abril de 2013, del Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se convocan ayudas para familias con hijos e hijas nacidos de partos múltiples o procedentes de adopción múltiple, para el año 2013 (BOA nº71, de 12 de abril de 2013).
8. Orden de 7 de febrero de 2014, Orden de 1 de marzo de 2012, del Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se convocan ayudas para familias con hijos e hijas nacidos de partos múltiples o procedentes de adopción múltiple, para el año 2014 (BOA nº46, de 6 de marzo de 2014).

6.2.2.c. Asturias

1. Resolución de 11 de abril de 2002, de la Consejería de Asuntos Sociales, por la que se convocan ayudas a personas físicas para la protección social y económica de familias, menores y jóvenes (BOPA nº94, de 24 de abril de 2002).
2. Resolución de 13 de febrero de 2003, de la Consejería de Asuntos Sociales, por la que se convocan ayudas a personas físicas para la protección social y económica de familias, menores y jóvenes (BOPA nº48, de 27 de febrero de 2003).
3. Resolución de 4 de marzo de 2008, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se aprueban las bases regulatorias por la concesión de ayudas por nacimiento o adopción de hijos (BOA nº55, de 6 de marzo de 2008).
4. Resolución de 5 de marzo de 2008, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas por nacimiento o adopción de hijos (BOA nº55, de 6 de marzo de 2008).
5. Resolución de 28 de julio de 2009, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas por nacimiento o adopción de hijos (BOA nº185, de 10 de agosto de 2009)
6. Resolución de 5 de agosto de 2009, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas por nacimiento o adopción de hijos (BOA nº185, de 10 de agosto de 2009)

6.2.2.d. Baleares

1. Resolución de la Consejera de Presidencia y Deportes, de 27 de enero de 2004, por la cual se aprueba la convocatoria de prestaciones públicas por hijo a cargo destinadas a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar mediante la tarjeta 'bonus de infancia', para niños de 0 a 3 años, correspondiente al ejercicio presupuestario del año 2004 (BOIB nº15 de 31 de enero de 2004).
2. Resolución de 8 de abril 2005, que aprueba la convocatoria de ayudas para que, las familias en el seno de las cuales se producen partos o adopciones múltiples, adquieran productos de higiene (pañales) y alimentación para recién nacidos, para los años 2005, 2006, 2007 y 2008 (BOIB nº57 de 14 abril de 2005).
3. Resolución de la Consejera de Trabajo y Formación de 4 de junio de 2008 por la que se aprueba la convocatoria para conceder ayudas públicas destinadas a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar mediante del ejercicio de los derechos de reducción de jornada y de excedencia voluntaria, cofinanciada en un 50% por el Fondo Social Europeo a través del Programa Operativo FSE de las Illes Balears 2007-2013 (BOIB nº81, de 10 de junio de 2008).
4. Resolución de la consejera de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración de 23 de abril de 2009 por la que se aprueba la convocatoria de prestaciones públicas por hijo/a mediante la tarjeta Bonus d'Infància, para niños escolarizados en el primer ciclo de educación infantil, correspondiente al ejercicio presupuestario del año 2009 (BOIB nº60, de 25 de abril de 2009).
5. Resolución de la Consejera de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración de 30 de julio de 2009 por la que se aprueba la convocatoria de ayudas a familias en cuyo seno se produzcan partos o adopciones múltiples para adquirir productos de higiene y alimentación para bebé (o Tarjeta Nadó) para los años 2009-2010.

6.2.2.e. Canarias

1. Orden de 11 de marzo de 2002, por la que se aprueban las bases de vigencia indefinida y se efectúa convocatoria para la concesión de ayudas para el año 2002, a familias en las que se produzcan partos múltiples (BOC nº40, de 29 de marzo de 2002).

2. Orden de 30 de marzo de 2007, por la que se efectúa la convocatoria para el año 2007, de la concesión de ayudas destinadas a familias en las que se produzcan partos múltiples (BOC nº76, de 17 de abril de 2007).
3. Orden de 29 de enero de 2009, por la que se efectúa la convocatoria para el año 2009, relativa a la concesión de ayudas destinadas a familias en las que se produzcan partos múltiples (BOC nº28, de 11 de febrero de 2009).
4. Orden de 30 de marzo de 2010, por la que se aprueban las bases, de vigencia indefinida, que han de regir en la concesión de las ayudas a familias en las que se produzcan partos múltiples (BOC nº70, de 12 de abril de 2010).
5. Resolución de 27 de diciembre de 2010, por la que se efectúa convocatoria para el año 2011, de concesión de ayudas destinadas a familias en las que se produzcan partos múltiples de dos o más hijos (BOC nº3, de 5 de enero de 2011).

6.2.2.f. Cantabria

1. Decreto 92/2002, de 22 de agosto de 2002, por el que se regula el régimen de concesión de ayudas para las madres con hijos menores de tres años (BOCA de 28 de agosto de 2002).
2. Decreto 123/2004, de 4 de noviembre, por el que se modifica parcialmente el Decreto 92/2002, de 22 de agosto, por el que se regula el régimen de concesión de ayudas para las madres con hijos menores de tres años y, en determinados casos, a madres con hijos menores de seis años.
3. Orden HAC/15/2005, de 7 de noviembre, por la que se regula la concesión de ayudas para las madres con hijos menores de tres años y, en determinados casos, a madres con hijos menores de seis años, durante el año 2006.
4. Orden HAC/20/2006, de 20 de noviembre, por la que se regula la concesión de ayudas para las madres con hijos menores de tres años y, en determinados casos, a madres con hijos menores de seis años, durante el año 2007.
5. Decreto 153/2007, de 22 de diciembre, por el que se establece y regula la concesión de subvenciones para el fomento de la natalidad (BOC nº131, de 28 de noviembre de 2007).
6. Decreto 106/2008 de 23 de octubre de 2008 por el que se modifica el Decreto 153/2007 de 22 de noviembre de 2007, por el que se establece y regula la concesión de subvenciones para el fomento de la natalidad.

7. Decreto 3/2010, de 21 de enero, por el que se modifica el Decreto 153/2007 de 22 de noviembre, por el que se establece y regula la concesión de subvenciones para el fomento de la natalidad (BOC nº20 de 1 de febrero de 2010).
8. Decreto 77/2012, de 21 de diciembre, por el que Decreto 3/2010, de 21 de enero, por el que se modifica el Decreto 153/2007 de 22 de noviembre, por el que se establece y regula la concesión de subvenciones para el fomento de la natalidad (BOC extraordinario nº53, de 28 de diciembre de 2012).

6.2.2.g. Castilla-La Mancha

1. Orden de 21 de diciembre de 2000, por la que se convocan las ayudas a las familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto (DOCM nº 128, de 23 de diciembre de 2000).
2. Orden de 2 de septiembre de 2002, por la que se convocan ayudas a Familias Numerosas con hijos menores (DOCM nº 110, de 6 de septiembre de 2002).
3. Orden de 10 de septiembre de 2002, de la consejería de industria y trabajo, por la que se regulan ayudas para conciliar la vida profesional y familiar y promover la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres (DOCM del 13).
4. Orden de 13 de septiembre de 2002, que modifica la Orden de 2 de septiembre de 2002, de la Consejería de Bienestar Social por la que se convocan ayudas a Familias Numerosas con hijos menores (DOCM nº 116, de 20 de septiembre de 2002).
5. Decreto 126/2006, de 26 de diciembre, por el que se regulan las ayudas a familias numerosas (DOCM nº270, de 29 de diciembre de 2006).
6. Decreto 132/2006, de 26 de diciembre, de regulación de las ayudas económicas a las familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto o adopción múltiple (DOCM nº270, de 29 de diciembre de 2006).
7. Orden de 9 de febrero de 2007, de la Consejería de trabajo y empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a trabajadores asalariados dirigidas a compensar la pérdida de ingresos derivada de la reducción de jornada laboral, el disfrute de excedencias o la suspensión de contratos laborales, para conciliar su vida laboral, familiar y personal, y se aprueba la convocatoria pública para el año 2007 (DOCM del 14 de febrero).

8. Orden de 4 de diciembre de 2007, de la Consejería de trabajo y empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a trabajadores asalariados dirigidas a compensar la pérdida de ingresos derivada de la reducción de jornada laboral, el disfrute de excedencias o la suspensión de contratos laborales, para conciliar su vida laboral, familiar y personal, y se aprueba la convocatoria pública para el año 2008 (DOCM nº261, de 14 de diciembre).
9. Orden de 28 de diciembre de 2007 de la Consejería de Bienestar Social, de actualización de cuantías de las ayudas económicas a familias numerosas reguladas por el decreto 126/2006, de 26 de diciembre y a personas en estado de viudedad, reguladas por el Decreto 128/2006, de 26 de diciembre (DOCM nº7, de 9 de enero de 2008).
10. Orden de 18 de diciembre de 2008, de la Consejería de trabajo y empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a trabajadores asalariados dirigidas a compensar la pérdida de ingresos derivada de la reducción de jornada laboral, el disfrute de excedencias o la suspensión de contratos laborales, para conciliar su vida laboral, familiar y personal, y se aprueba la convocatoria pública para el año 2009 (DOCM nº263, de 23 de diciembre de 2008).
11. Orden 26/10/2010 de la Consejería de Empleo, Igualdad y Juventud, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a personas trabajadoras, dirigidas a compensar la pérdida de ingresos derivada de la reducción de jornada laboral, el disfrute de excedencias o la suspensión de contratos laborales, para conciliar su vida laboral, familiar y personal (DOCM nº210, de 29 de octubre de 2010).
12. Resolución de 27/10/2010 de la Dirección General de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria pública para el año 2011 de las subvenciones públicas a personas trabajadoras, dirigidas a compensar la pérdida de ingresos derivada de la reducción de jornada laboral, el disfrute de excedencias o la suspensión de contratos laborales, para conciliar su vida laboral, familiar y personal (DOCM nº210 de 29 de octubre de 2010).
13. Decreto 80/2012, de 26/04/2012, por el que se regulan ayudas económicas a familias numerosas y familias acogedoras de Castilla-La Mancha (DOCM nº85, de 30 de abril de 2012).

6.2.2.h. Castilla y León

1. Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por nacimiento o adopción de hijo, en desarrollo del Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen Líneas de Apoyo a la Familia y a la Conciliación con la Vida Laboral en Castilla y León.
2. Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocan ayudas económicas a los padres y/o madres que ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos y ayudas para el fomento de la contratación de trabajadores en sustitución de quienes ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos, en desarrollo del decreto 292/2001, de 20 de diciembre por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la conciliación con la vida laboral en castilla y león (BOCYL del 28)
3. Orden de 18 de diciembre de 2002 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por nacimiento o adopción de hijo, en desarrollo del Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen Líneas de apoyo a la Familia y a la Conciliación con la Vida Laboral en Castilla y León. (BOCYL nº 248, de 26 de diciembre)
4. Orden FAM/2143/2006, de 29 de diciembre, por la que se convocan ayudas económicas para 2007, a los padres y/o madres que ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos o hijas (BOCYL de 10 de enero de 2007)
5. Orden FAM/76/2008, de 18 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por nacimiento o adopción en la Comunidad de Castilla y León, y se efectúa convocatoria para el año 2008.
6. Orden FAM/1970/2004, de 23 de diciembre, por la que se convocan ayudas económicas, para 2005, a los padres y/o madres que ejerciten el derecho de reducción de la jornada laboral como medida de conciliación de la vida familiar y laboral (BOCYL nº2 de 4 de enero de 2005).
7. Orden FAM/112/2009, de 20 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras que han de regir las convocatorias de subvenciones a efectuar por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

8. Orden FAM/32/2010, de 12 de enero, por la que se convocan subvenciones incluidas en el programa de apoyo a las familias de Castilla y León y de fomento de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
9. Orden FAM/42/2011, de 24 de enero, de la Consejería Familia e Igualdad de Oportunidades, por la que se convocan subvenciones incluidas en el programa de apoyo a las familia de Castilla y León y de Fomento de la Conciliación de la Vida Personal, Familiar y Laboral (BOCYL nº22 de 2 de febrero de 2011).
10. Orden EYE/524/2011, de 25 de abril, de la Consejería Economía y Empleo, por la que se convocan subvenciones públicas dirigidas a padres y/o madres de Castilla y León para el apoyo del ejercicio del derecho de excedencia para el cuidado de hijos o hijas(BOCYL nº79, de 26 de abril de 2011)
11. Orden FAM/32/2010, de 12 de enero, de la Consejería Familia e Igualdad de Oportunidades, por la que se convocan subvenciones incluidas en el programa de apoyo a las familias de Castilla y León y de fomento de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral (BOCYL nº17, de 27 de enero de 2010).

6.2.2.i. Cataluña

1. Orden BES/7/2002, de 14 de enero, por la que se abre convocatoria y se aprueban las bases para la concesión de ayudas para el apoyo a las familias con niños menores de tres años y para familias numerosas con niños menores de seis años (DOGC nº3556 de 18 de enero de 2002).
2. Ley 6/2002, de 25 de abril, de medidas relativas a la conciliación del trabajo con la vida familiar del personal de las administraciones públicas catalanas y de modificación de los artículos 96 y 97 del Decreto Legislativo 1/1997 (DOGC núm. 3626, de 30 de abril de 2002).
3. Orden BEF/34/2003, de 28 de enero, por la que se abre convocatoria y se aprueban las bases para la concesión de la prestación económica de carácter universal por niño a cargo para las familias con niños menores de tres años, y para las familias numerosas o familias monoparentales con niños menores de seis años (DOGC nº3812 de 31 de enero de 2003).
4. Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias (DOGC nº5475, de 1 de octubre de 2009).

5. Orden BEF/55/2004, de 9 de marzo, por la que se abre convocatoria y se aprueban las bases para la concesión de la prestación económica de carácter universal por niño a cargo para las familias con niños menores de tres años, y para las familias numerosas o familias monoparentales con niños menores de seis años para el año 2004 (DOGC nº4090 de 12 de marzo de 2004).
6. Orden BEF/12/2005, de 31 de enero, por la que se aprueban las bases para la concesión de prestaciones económicas para las familias con hijas e hijos a cargo y se abre la convocatoria para el año 2005 (DOGC de 4 de febrero de 2005).
7. Orden BEF/74/2006, de 1 de marzo, por la que se aprueban las bases para la concesión de las prestaciones económicas y las ayudas para las familias con hijas e hijos a cargo y se abre la convocatoria para el año 2006 (DOGC de 7 de marzo de 2006).
8. Ley 8/2006, de 5 de julio, de medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal al servicio de las administraciones públicas de Cataluña (DOGC nº4675, de 13 de julio de 2006).
9. Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico (DOGC nº4691, de 4 de agosto de 2006).
10. Orden ASC/54/2007, de 6 de marzo, por la que se aprueban las bases para la concesión de las prestaciones económicas y las ayudas para las familias con hijas e hijos a cargo y se abre la convocatoria para el año 2007 (DOGC de 22 de marzo de 2007).
11. Orden ASC/258/2009, de 21 de abril, por la que se aprueban las bases para la concesión de las prestaciones económicas para las familias con hijas e hijos a cargo y se abre la convocatoria para el año 2009.
12. Decreto 151/2009, de 29 de septiembre, de desarrollo parcial de la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias (DOGC nº3926, de 16 de julio de 2003).
13. Ley 25/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2010 (DOGC nº5537, de 31 de diciembre de 2009).
14. Orden BSF/202/2011, de 3 de agosto, por la que se aprueban las bases para la concesión de la ayuda económica para familias en que se haya producido un nacimiento, adopción, tutela o acogida, sometido al nivel de ingresos de la unidad familiar, y se abre la convocatoria para el año 2011 (DOGC nº5943, de 17 de agosto de 2011).

15. Ley 1/2012, de 22 de febrero, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2012 (BOE nº60, de 10 de marzo de 2012).
16. Orden BSF/85/2012, de 26 de marzo, por la que se aprueban las bases para la concesión de la ayuda económica para familias en las que se haya producido un nacimiento, adopción, tutela o acogimiento, sometido al nivel de ingresos de la unidad familiar, y se abre la convocatoria para el año 2012 (DOGC nº6109, de 17 de abril de 2012).
17. Decreto 56/2012, de 29 de mayo, sobre jornada y horarios de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Generalidad (DOGC nº6139, de 21 de mayo de 2012).
18. Ley 1/2014, de 27 de enero, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2014 (BOE nº69, de 21 de marzo 2014).
19. Orden BSF/62/2014, de 7 de marzo, por la que se aprueban las bases para la concesión de la ayuda económica para familias en las que haya tenido lugar un nacimiento, adopción, tutela o acogimiento sometida al nivel de ingresos de la unidad familiar, y se abre convocatoria para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de agosto de 2014 (DOGC nº6582, de 14 de marzo de 2013).

6.2.2.j. Comunidad de Madrid

1. Orden 2309/2006, de 28 de diciembre, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayuda económica de pago único por nacimiento de hijo o adopción de menores a las familias de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 1, de 2 de enero de 2007).
2. Orden 2669/2007, de 28 de diciembre, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se aprueba la convocatoria para el año 2008 (BOCM nº 13, de 16 de enero de 2008).
3. Acuerdo de 16 de abril de 2009, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y se desarrolla el procedimiento de concesión directa de ayudas económicas de pago único por nacimiento o adopción de hijo a las familias de la Comunidad de Madrid (BOCM nº129, de 2 de junio de 2009).

6.2.2.k. Comunidad Valenciana

1. Orden de 22 de noviembre de 2001, por la que se convocan las ayudas con ocasión de parto múltiple, adopción o acogimiento preadoptivo de tres o más menores (DOGV nº 4141, de 4 de diciembre de 2001).

6.2.2.l. Extremadura

1. Decreto 329/2007, de 30 de noviembre, por el que se regulan ayudas económicas a las familias residentes en Extremadura, como medida de conciliación de la vida familiar y laboral (DOE nº140, de 4 de diciembre de 2007).
2. Decreto 35/2009, de 27 de febrero, por el que se modifica el Decreto 329/2007, de 30 de noviembre, por el que se regulan ayudas económicas a las familias residentes en Extremadura, como medida de conciliación de la vida familiar y laboral (DOE nº48, de 11 de marzo de 2009).
3. Decreto 130/2010, de 11 de junio, por el que se regulan ayudas a las familias residentes en Extremadura, como medida de conciliación de la vida familiar y laboral y fomento de la natalidad (DOE nº116, de 18 de junio de 2010).
4. Decreto 86/2012, de 18 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a otorgar por la Consejería de Salud y Política Social, en materia de política social y familia (DOE nº99, de 24 de mayo de 2012).
5. Orden de 16 de noviembre de 2012 por la que se convocan las ayudas a las familias residentes en Extremadura, como medida de conciliación de la vida familiar y laboral y fomento de la natalidad, para el año 2013 (DOE nº244, de 19 de diciembre de 2012).
6. Decreto 35/2014 por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a otorgar por la consejería de salud y política social, a las familias residentes en la comunidad autónoma de Extremadura para el fomento de la natalidad, y se aprueba la convocatoria para 2014.

6.2.2.m. Galicia

1. Orden de 14 de junio de 2002 por la que se regulan ayudas a las familias en las que se produce un parto múltiple, adopción o acogimiento preadoptivo de varios menores (DOG nº121, de 25 de junio de 2002).
2. Orden de 10 de marzo de 2003 por la que se regula la prestación económica de pago único por hijo menor a cargo (DOG nº63, de 31 de marzo de 2003).
3. Orden de 8 de octubre de 2004 por la que se regulan ayudas a las familias en las que se produce un parto múltiple, adopción o acogimiento preadoptivo de varios menores (DOG nº199, de 13 de octubre de 2004).
4. Orden de 11 de marzo de 2009 por la que se establecen las bases por las que se regirá la concesión de la prestación económica de pago único por hijas e hijos menores de tres años para el año 2009 (DOG nº65 de 3 de abril de 2009).
5. Orden de 30 de diciembre de 2011 por la que se establecen las bases por las que se regirá la concesión de la prestación económica de pago único por hijas e hijos menores de tres años para el año 2012 (DOG nº32, de 15 de febrero de 2012).
6. Orden de 26 de marzo de 2013 por la que se establecen las bases que regirán la concesión de la prestación económica de pago único por hijas e hijos menores de tres años para el año 2013 (DOG nº62, de 1 de abril de 2013).
7. Orden de 11 de marzo de 2014 por la que se establecen las bases por las que se regirá la concesión de la prestación económica de pago único por hijas e hijos menores de tres años para el año 2014 (DOG nº52 de 17 de marzo de 2014).

6.2.2.n. La Rioja

1. Decreto 12/2003, de 4 de abril, por el que se fijan medidas de apoyo a la familia, a la conciliación de la vida laboral y familiar, y a la inserción y promoción laboral de las mujeres en La Rioja (BOR nº 43, de 8 de abril de 2003).
2. Resolución del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, de 6 de mayo de 2003, por la que se establecen ayudas al programa de fomento del derecho de excedencia para el cuidado de hijos y sustitución de trabajadores/as en excedencia (BOR nº58, de 10 de mayo de 2003).
3. Orden nº 27/2009, de 26 de junio de 2009, de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la

concesión de ayudas al programa de fomento del derecho de excedencia para el cuidado de hijos y sustitución de trabajadores en excedencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR nº 82, de 3 de julio de 2009).

6.2.2.o. Murcia

1. Orden de 15 de febrero de 2002, de la Consejería de trabajo y Política Social, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas individuales a familias con hijos nacidos de parto múltiple y a familias numerosas de honor y de segunda categoría. (BORM nº 49, de 27 de febrero de 2002).
2. Orden de 14 de abril de 2003, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas individuales a familias con hijos nacidos de parto múltiple y a familias numerosas de honor y segunda categoría (BORM nº112, de 17 de mayo de 2003).

6.2.2.p. Navarra

1. Decreto Foral 241/2000, de 27 de junio, por el que se regulan las ayudas económicas a familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto (BON nº94 de 4 de agosto de 2000)
2. Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas directas, como medida complementaria para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras y fomentar la natalidad (BON n.º 93 de 2 de agosto de 2000)
3. Decreto Foral 24/2001, de 29 de enero, de modificación del Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio, por el que se regulaban ayudas económicas directas, como medida complementaria para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras y fomentar la natalidad (BON nº14 de 21 de febrero de 2001).
4. Orden Foral 105/2002, de 3 de octubre, de la consejera de industria y tecnología, comercio, turismo y trabajo, por la que se regulan las ayudas para favorecer la inserción laboral de mujeres y la conciliación de la vida laboral y familiar (BON del 18 de octubre).

5. Decreto Foral 126/2003, de 20 de mayo, por el que se regulan ayudas económicas por maternidad (BON nº64 de 21 de mayo de 2003).
6. Orden Foral 91/2006, de 28 de abril, del consejero de bienestar social, deporte y juventud, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de ayudas a mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años (BON de 10 de mayo de 2006).
7. Orden Foral 241/2006, de 23 de octubre, de la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud, por la que se actualizan las ayudas económicas previstas en el Decreto Foral 241/2002, de 27 de junio, por el que se regulan las ayudas económicas a familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto (BON nº143, de 29 de noviembre de 2006).
8. Orden Foral 242/2006, de 23 octubre, de la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud, por la que se actualizan las ayudas económicas previstas en el Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas directas, como medida complementaria para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras y fomentar la natalidad (BON nº143, de 25 de noviembre de 2006).
9. Orden Foral 98/2009, de 11 de marzo, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se fijan las cuantías, para el año 2009, de las ayudas económicas previstas en el Decreto Foral 241/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas a familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto (BON nº50, de 27 de abril de 2009).
10. Orden Foral 36/2011, de 3 de febrero, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se fijan las cuantías, para el año 2011, de las ayudas económicas previstas en el Decreto Foral 241/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas a familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto (BON nº45, de 7 de marzo de 2011).
11. Orden Foral 235/2012, de 22 mayo, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud, por la que se aprueban las bases de la convocatoria de ayudas económicas de pago periódico por parto, adopción o acogimiento múltiples ocurridos en los años 2011 y 2012 (BON nº110, de 11 de junio de 2012).
12. Orden Foral 99/2009, de 11 de marzo, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se fijan las cuantías, para el año 2009, de las ayudas económicas previstas en el Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas directas, como medida complementaria para

- conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras y fomentar la natalidad (BON nº50, de 27 de abril de 2009).
13. Orden Foral 64/2010, de 2 de marzo, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se fijan las cuantías, para el año 2010, de las ayudas económicas previstas en el Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas directas, como medida complementaria para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras y fomentar la natalidad (BON nº35, de 19 de marzo de 2010).
 14. Orden Foral 49/2011, de 15 de febrero, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se fijan las cuantías, para el año 2011, de las ayudas económicas previstas en el Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas directas, como medida complementaria para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras y fomentar la natalidad (BON nº56, de 22 de marzo de 2011).
 15. Orden Foral 239/2012, de 24 de mayo, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud, por la que se aprueban las bases de la convocatoria por la que se regulan ayudas económicas a familias por cuarto y sucesivos hijos en los años 2011 y 2012 (BON nº119, de 21 de junio de 2012).
 16. Orden Foral 240/2012, de 24 de mayo, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas económicas directas de pago único por la incorporación a las familias, durante el año 2011 y hasta el 22 de marzo de 2012, de un menor, siempre que se trate del tercero o sucesivos, con motivo de nacimiento, adopción o acogimiento, como medida encaminada al fomento de la natalidad (BON nº117, de 19 de junio de 2012).
 17. Decreto Foral 14/2012, de 7 de marzo, por el que se derogan diversas normas reguladoras de ayudas económicas directas a las familias (BON del 23 de marzo).
 18. Orden Foral 83/2011, de 8 de marzo, de la consejera de asuntos sociales, familia, juventud y deporte, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de ayudas a familias con cuatro o más hijos.
 19. Orden Foral 39/2010 de 10 de febrero, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de ayudas a familias con cuatro o más hijos.

20. Orden Foral 79/2009, de de 2 de marzo, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de ayudas a familias con cuatro o más hijos.
21. Orden Foral 157/2014, de 25 de marzo, del Consejero de Políticas Sociales, por la que se aprueban las bases de la convocatoria de ayudas económicas directas de pago periódico por excedencia para el cuidado de hijos e hijas menores de edad y para el cuidado de familiares de primer grado mayores de edad que requieran la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente, por enfermedad y/o accidente sobrevenido (BON nº72, de 11 de abril de 2014).
22. Orden Foral 287/2010, de 24 de septiembre, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas económicas directas como medida para fomentar la corresponsabilidad familiar en el cuidado de hijos e hijas, para el año 2010 (BON nº128 de 22 de octubre de 2010).
23. Orden Foral 116/2011, de 1 de abril, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas económicas directas como medida para fomentar la corresponsabilidad familiar en el cuidado de hijos/as e hijas, para el año 2011.
24. Orden Foral 234/2012, de 22 de mayo, de la Consejera de Política Social, Igualdad Deporte y Juventud, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas económicas directas como medida para fomentar la corresponsabilidad familiar en el cuidado de hijos e hijas, para padres que durante el año 2011 hayan disfrutado de una excedencia para el cuidado de sus hijos e hijas (BON nº111, de 12 de junio de 2012).
25. Decreto Foral 14/2012, de 7 de marzo, por el que se derogan diversas normas reguladoras de ayudas económicas directas a las familias (BON nº58, de 23 de marzo de 2012).
26. Orden Foral 233/2012, de 22 de mayo, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud, por la que se aprueban las bases de la convocatoria de ayudas económicas directas de pago periódico por excedencia para el cuidado de hijos e hijas (BON nº111 de 12/062012).
27. Orden Foral 409/2013, de 16 mayo, del Consejero de Políticas Sociales, por la que se aprueban las bases de la convocatoria de ayudas económicas directas de pago periódico por excedencia para el cuidado de hijos e hijas menores de edad y para el

cuidado de familiares de primer grado mayores de edad que requieran la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente, por enfermedad y/o accidente sobrevenido.

6.2.2.q. País Vasco

1. Decreto 176/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos o hijas (BOPV nº148, de 7 de agosto de 2002).
2. Decreto 177/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar (BOPV nº 2002151 de 12 de agosto de 2002).
3. Decreto 416/2005, de 20 de diciembre, por el que se prorroga la vigencia del Decreto 176/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas.
4. Decreto 109/2006, de 30 de mayo de 2006, por el que se regula la ayuda económica por el nacimiento o adopción del primer hijo o de la primera hija (BOPV nº107, de 7 de junio de 2006).
5. Decreto 255/2006, de 19 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas (BOPV nº245, de 27 de diciembre de 2006).
6. Decreto 118/2007, de 17 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar (BOPV nº144, de 27 de julio de 2007).
7. Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral (BOPV nº129, de 7 de julio de 2010).
8. Orden de 30 de junio de 2010, de la e la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las cuantías de las ayudas y las instancias normalizadas de solicitud previstas en el Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre la conciliación de la vida familiar y laboral (BOPV nº130, de 8 de julio de 2010).

6.3. FUENTES DIGITALES (WEBS)

- Instituto Nacional de Estadística (INE) <http://www.ine.es>
- Portal de la Seguridad Social, http://www.seg-social.es/Internet_1/index.htm
- Anuario de estadística del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, <http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>

- Portal de estadística de la Comisión Europea, Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>
- Portal de información sobre Protección Social “MISSOC”, <http://www.missoc.org>
- Portal del Instituto de Investigación Social y Económica “EUROMOD”, <https://www.iser.essex.ac.uk/euromod>