

# Modelos de familia en evolución en España

UN NUEVO MARCO NACIONAL PARA MEJORAR EL  
APOYO Y LA PROTECCIÓN A LAS FAMILIAS



Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en este documento no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de los países miembros de la OCDE.

El proyecto bajo el título "España: Apoyo con el diseño de un libro blanco para un nuevo marco legal en materia de apoyo y protección familiar" fue cofinanciado por la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales (REFORMA/IM2020/004).

Esta publicación fue producida con la asistencia financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en este documento de ninguna manera pueden considerarse como un reflejo de la opinión oficial de la Unión Europea.

Este documento, así como todos los datos y mapas incluidos en él, se entienden sin perjuicio del estatus o la soberanía sobre cualquier territorio, la delimitación de fronteras y límites internacionales y el nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

#### Nota de Turquía

La información de este documento con referencia a "Chipre" se refiere a la parte sur de la isla. No existe una autoridad única que represente a los turcos y grecochipriotas en la isla. Turquía reconoce la República Turca del Norte de Chipre (TRNC). Hasta que se encuentre una solución duradera y equitativa en el contexto de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su posición con respecto a la "cuestión de Chipre".

#### Nota de todos los Estados miembros de la Unión Europea de la OCDE y la Unión Europea

La República de Chipre es reconocida por todos los miembros de las Naciones Unidas con la excepción de Turquía. La información contenida en este documento se refiere al área bajo el control efectivo del Gobierno de la República de Chipre.

#### Por favor cite esta publicación como:

OECD (2022), *Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c27e63ab-en>.

ISBN 978-92-64-73257-5 (print)

ISBN 978-92-64-83779-9 (pdf)

**Créditos de las fotos:** diseño de portada de Lucy Hulett usando imágenes de © Antonov Maxim/Shutterstock.com y © solarseven/Shutterstock.com, y Gearing image © OCDE, diseñado por Christophe Brilhault.

Las correcciones de las publicaciones se pueden encontrar en línea en: [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2022

El uso de este trabajo, ya sea digital o impreso, se rige por los Términos y condiciones que se encuentran en <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

**Traducción de cortesía al español: Subdirección General de Diversidad Familiar. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022).**

**Nota: todas las referencias legales incluidas en este documento se refieren a las vigentes en el momento de su elaboración, algunas han podido ser objeto de modificación posterior**



# Presentación

Los modelos de familia están evolucionando rápidamente en los países de la OCDE. Hace tan solo unas décadas, la mayoría de las familias seguían el modelo de pareja casada en la que el hombre era el sostén de la familia. Hoy en día, las familias tienen un aspecto muy diferente. Los comportamientos de pareja han cambiado sustancialmente, y ahora hay muchos más niños que viven con padres y madres que cohabitan sin estar casados, en familias monoparentales o en familias «reconstituidas». En el mercado laboral, la doble remuneración se ha convertido en la norma para la mayoría de las parejas en la mayoría de los países de la OCDE.

La naturaleza cambiante de las familias y la vida familiar implica que la política familiar también ha de cambiar. La OCDE lleva mucho tiempo haciendo hincapié en la necesidad de que los gobiernos modernicen y refuercen sus paquetes de políticas familiares, desde el lanzamiento de la serie *Bebés y Jefes* a principios y mediados de la primera década del siglo XXI. El mensaje común en todos los trabajos de la OCDE es que la política familiar solo puede tener éxito si ofrece asistencia coordinada e integrada a todas las familias, en todas sus formas. Esto significa ofrecer a las familias un apoyo continuo, desde el nacimiento hasta la edad adulta, ayudar a los progenitores a alcanzar sus objetivos laborales y familiares, y proteger a todas las familias de la pobreza y las desventajas, independientemente de sus circunstancias.

Este informe sobre España está basado en el rico conjunto de datos y políticas de la OCDE sobre familias y niños. El informe analiza el apoyo y la protección a las familias en España, y revisa los enfoques de las políticas familiares en los países de la UE. También propone indicaciones para la reforma a fin de alinear la política familiar española con los modelos familiares en evolución y ampliar la inversión en asistencia familiar. Se ha prestado especial atención a la incorporación de la diversidad familiar en el marco de las políticas nacionales y al abordaje de la falta de inversión estructural en políticas familiares para mejorar el bienestar de las familias, reducir la pobreza infantil y facilitar la vida familiar de todos.

El informe ha sido preparado en la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELS) de la OCDE, bajo la supervisión de Veerle Miranda y el alto liderazgo de Stefano Scarpetta (Director de ELS), Mark Pearson (Director Adjunto de ELS) y Monika Queisser (Responsable de Política Social). Fue redactado por Sarah Kups y Veerle Miranda, con las contribuciones valiosas de Anna Escobedo (Universidad de Barcelona), Martina Garcia Aisa, Jordi Ribot Igualada (Universidad de Girona), Sophie Riding (consultora independiente), Willem Adema y Olivier Thévenon. Lucy Hulett y Jayne Maddock han proporcionado apoyo logístico, editorial y de comunicaciones durante el proyecto.

El Proyecto se ha llevado a cabo con financiación de la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales y en cooperación con la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea (DG REFORM). La cooperación con Félix Barajas Villaluenga, Patricia Bezunartea Barrio y Ricardo Molero Simarro del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 de España, y Elisa Gómez Alemán de la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea ha sido fundamental tanto para el proyecto como para el informe.

El Proyecto se ha beneficiado de las aportaciones procedentes de cuestionarios, discusiones, reuniones virtuales y talleres técnicos sobre las políticas, que tuvieron lugar entre noviembre de 2020 y julio de 2021, con una amplia gama de participantes, entre ellos representantes del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030; Ministerio de Sanidad; Ministerio de Trabajo y Economía Social; Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Ministerio de Igualdad; Ministerio de Educación y Formación Profesional; Ministerio de Justicia; Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; Ministerio de la Presidencia; de responsables de servicios sociales autonómicos; organizaciones no gubernamentales y asociaciones que trabajan con familias; y expertos en política familiar nacionales e internacionales.

Las opiniones expresadas en este documento no podrán considerarse en ningún caso como un reflejo de la opinión oficial de la Unión Europea.

# Índice

Presentación	4
Resumen Ejecutivo	10
<b>Parte I. La situación actual del apoyo y la protección familiar en España</b>	<b>12</b>
<b>1 El perfil cambiante de las familias españolas</b>	<b>13</b>
La estructura cambiante de las familias españolas	14
Cambios en la vida familiar española	20
Vulnerabilidades de las familias españolas	26
Bibliografía	37
Notas	41
<b>2 El apoyo y la protección familiar en España</b>	<b>42</b>
La evolución de la política familiar española y su papel en la Constitución Española	43
Los actores de la política familiar y la estructura del sistema de apoyo a las familias	49
Prestaciones familiares y servicios	58
Bibliografía	94
Notas	100
<b>3 Áreas de mejora en la política familiar en España</b>	<b>107</b>
Incorporación de la diversidad familiar en un nuevo marco legal de política familiar	108
Fortalecimiento del bienestar familiar	113
Mejora de la coherencia y eficiencias de las políticas	119
Bibliografía	122
Notas	122
<b>Parte II La política de familia en países de la Unión Europea</b>	<b>123</b>
<b>4 Incorporar la diversidad familiar en las políticas</b>	<b>124</b>
Los cambios en los modelos de convivencia familiar exigen una revisión de la política de familia	125
La protección y los derechos sociales dependen de la forma de la pareja	126
Los criterios de valoración de los recursos económicos de las parejas que cohabitan varían	129
La protección en caso de fallecimiento de un progenitor depende del estado civil	130
Bibliografía	131
<b>5 Combatir la pobreza infantil</b>	<b>132</b>
El empleo de calidad protege contra la pobreza	133

Las transferencias sociales benefician a la infancia en situación de pobreza	135
Atender necesidades complejas a través de servicios con mayor capacidad	141
Los primeros 1.000 días en la vida de niños y niñas	143
Una estrategia integral contra la pobreza para las familias	144
Bibliografía	150
Notas	153
<b>6 El apoyo a las familias monoparentales</b>	<b>154</b>
Las familias monoparentales presentan un alto riesgo de pobreza	155
Las familias monoparentales necesitan una amplia gama de apoyos	156
Los países de la OCDE apoyan a las familias monoparentales distintas maneras	157
Obligaciones y medidas de apoyo a los progenitores no custodios	160
Mediación familiar	165
Bibliografía	168
<b>7 Hacer la vida familiar más fácil para todos</b>	<b>170</b>
Permisos parentales	171
Educación y cuidado de la primera infancia (EAPI)	175
Servicios fuera del horario escolar	178
Programas de parentalidad positiva	182
Bibliografía	185
Notas	188
<b>8 Mejorar la coherencia y la eficiencia de la política</b>	<b>189</b>
Facilitar la cooperación entre las diferentes áreas políticas y niveles de gobierno	190
Establecer un sistema de seguimiento y evaluación	191
Bibliografía	193
Notas	194
<b>Parte III Recomendaciones para la reforma</b>	<b>195</b>
<b>9 Mejora de la política familiar en España</b>	<b>196</b>
Introducción	197
Incorporación de la diversidad familiar en un nuevo marco legal de política familiar	198
Fortalecimiento del bienestar familiar	201
Mejora de la coherencia y eficiencia de la política	210
Resumen de recomendaciones	214
<b>FIGURAS</b>	
Figura 1.1 Más de una de cada dos mujeres sin hijos en la cuarentena desearían haber sido madre.	15
Figura 1.2 Cerca de tres cuartos de los menores en España viven en hogares biparentales	16
Figura 1.3 El porcentaje de custodias compartidas de algunas regiones es el doble que en otras	17
Figura 1.4 El modelo de doble mantenedor es dominante en España	20
Figura 1.5 Las tasas de empleo maternal varían según la edad del hijo más pequeño, el número de hijos y la educación de la madre	23
Figura 1.6 Solo uno de cuatro jóvenes españoles ya no vive con sus progenitores	25

Figura 1.7 Cerca de uno de cada cinco niños y niñas viven en situación de pobreza en España	27
Figura 1.8 Las tasas de pobreza en España en hogares con desempleados y con personas trabajadoras son ambas elevadas en comparación con otros países de la OCDE	29
Figura 1.9 Las tasas de pobreza son más acusadas en las familias numerosas y las monoparentales	30
Figura 1.10 las madres en España tienen mayor tasa de desempleo que las mujeres sin hijos	31
Figura 1.11 Solo dos tercios de las madres en España tienen trabajo	32
Figura 1.12 El incremento del salario mínimo en 2019 acercó a España a otros países de la OCDE	32
Figura 1.13 Los salarios bajos son menos frecuentes en España que en la media de países de la OCDE, pero se incrementaron en la década pasada	33
Figura 1.14 Cerca de cuatro de cada cinco arrendatarios y de hogares con hipotecas con bajos ingresos en España están sobrecargados por los costes de su vivienda	34
Figura 1.15 Algo menos de uno de cuatro hogares rurales en España podrían teóricamente acceder a internet de alta velocidad en 2017	36
Figura 2.1 Las prestaciones familiares en España están entre los más bajos de toda la OCDE	61
Figura 2.2 Las prestaciones por desempleo en España son comparativamente generosas	63
Figura 2.3 Solo uno de cada diez padres pobres (y no padres) reciben asistencia social en España	66
Figura 2.4 Los progenitores son los cuidadores únicos de cerca de uno de cada tres niños de 0-3 años	74
Figura 2.5 Casi uno de cada dos menores de 3 años asiste a servicios formales de educación y cuidado infantil, pero el porcentaje es menor en los hogares de bajos ingresos	75
Figura 2.6 Para algunos tipos de familias, los costes por llevar a niños a servicios públicos de educación y cuidado infantil en España son más bajos que en otros lugares	76
Figura 2.7 El apoyo social y terapéutico es la mayor de las categorías de los servicios a las familias en los catálogos de servicios sociales autonómicos	80
Figura 2.8 El apoyo a jóvenes en riesgo, el acogimiento residencial y familiar y los servicios de (post-) adopción son áreas importantes de la protección a la infancia	81
Figura 2.9 El permiso para nuevas madres es ligeramente inferior a la media de la OCDE, pero tiene una tasa de pago elevada	85
Figura 2.10 Solo un pequeño porcentaje de hogares en España recibieron ayudas para vivienda en 2017	88
Figura 2.11 España destina un porcentaje relativamente pequeño del PIB a beneficios específicos para familias	90
Figura 2.12 La carga impositiva para un progenitor que empieza a trabajar no es tan alta en España como en otras partes	92
Figura 2.13 El impacto de la reducción de la pobreza por las transferencias sociales en España es pequeño comparado con otros países de la Unión Europea	93
Figura 2.14 Los impuestos y las transferencias sociales reducen significativamente la pobreza en España, pero la pobreza sigue siendo alta	94
Figura 5.1 La pobreza en España podría reducirse de forma significativa aumentando el empleo parental	134
Figura 5.2 España podría reducir la pobreza de las familias considerablemente mediante la redistribución	137
Figura 5.3 España gasta muy poco en prestaciones y servicios a las familias comparado con los países de la OCDE	138
Figura 6.1 Los progenitores monoparentales y sus hijos e hijas están en alto riesgo de pobreza	155
Figura 6.2 Las transferencias y las prestaciones complementan los ingresos de las familias monoparentales en casi todos los países de la OCDE	158
Figura 7.1 El permiso retribuido totalmente en España es corto para las madres en comparación con la mayoría de los demás países de la OCDE, pero largo para los padres	172



Figura 7.2 España no cuenta con permiso parental o de cuidado en casa retribuidos a diferencia de muchos otros países de la OCDE	173
Figura 7.3. La participación en Servicios de Educación y Cuidado Infantil en España se sitúa en la media de la OCDE	177
Figura 7.4 La participación en cuidados en horario extraescolar está entre las más bajas en España	179

## TABLAS

Tabla 1.1 La pobreza monetaria aumenta dramáticamente el riesgo de privación material	28
Tabla 2.1 Casi todas las Comunidades Autónomas cuentan con instrumentos jurídicos de política familiar	52
Tabla 2.2 Cerca de la mitad de las Comunidades Autónomas cuentan con disposiciones sobre familias monoparentales	54
Tabla 4.1 Reconocimiento de parejas registradas y cohabitación	127
Tabla 6.1 Las políticas de apoyo al pago de pensiones de alimentos son complejas e involucran a múltiples partes	161

### Follow OECD Publications on:



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

# Resumen Ejecutivo

En las últimas décadas, las familias españolas se han hecho más pequeñas y menos «tradicionales» en su composición. Con una de las tasas de fertilidad más altas de Europa hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX, en la actualidad, España presenta la tasa más baja, con un 1,3 en 2018 frente al 1,5 de media de la UE. Muchas parejas jóvenes esperan para tener un hijo, en parte porque encontrar un empleo y una vivienda estables en España puede resultar difícil para ellas, pero también por miedo a las dificultades económicas o a no poder mantener un equilibrio satisfactorio entre la vida personal y laboral. Al mismo tiempo, la legalización del divorcio y la aceptación social de la cohabitación ha dado lugar a una composición familiar más diversa, con una menor proporción de niños nacidos de matrimonios y un aumento de los que viven en familias monoparentales o reconstituidas. Por ejemplo, el porcentaje de recién nacidos con padres no casados casi se ha triplicado, pasando del 18 % en 2000, al 47 % en 2018.

Con un incremento de más del 50 % en la proporción de madres con empleo en las últimas dos décadas, el modelo familiar con doble fuente de ingresos ahora se ha convertido en el dominante en España. Aun así, la proporción de niños menores de 15 años que viven en hogares donde todos los adultos trabajan se mantiene, con un 59 % en 2018, ligeramente por debajo de las medias de la UE y la OCDE (62 % y 61 % respectivamente) y bastante por debajo de los datos observados en países como Dinamarca, Holanda, Portugal y Suecia. Las mujeres siguen teniendo más responsabilidades en las tareas domésticas y de cuidado no remuneradas que los hombres, pero hay indicios de que estos patrones han comenzado a cambiar en consonancia con la mayor disponibilidad de los permisos de paternidad y la regulación de la custodia compartida.

Si bien el derecho de familia ha evolucionado considerablemente junto con estos cambios sociales, la política familiar, es decir, la combinación de prestaciones, servicios, exenciones fiscales y disposiciones sobre permisos que ayudan a los miembros de la familia a criar y cuidar de los hijos menores y de otras personas dependientes, ha sufrido algunos cambios, pero pocas reformas importantes. El único marco legal nacional sobre política familiar actualmente en vigor es la Ley de 2003 sobre la protección de las familias numerosas. Las políticas familiares existentes ya reconocen situaciones de necesidades adicionales en ciertos tipos de familias, pero muchas veces se trata más de una adecuación de leyes individuales, que de una visión integral de todas las familias. No existe una definición básica común de unidad familiar para conceder prestaciones sociales o exenciones fiscales, y las reglas para evaluar la capacidad económica de las familias difieren en función de la prestación o servicio de que se trate. Un nuevo marco legal para políticas familiares ayudaría a abordar estas incongruencias, sin dejar de reconocer que cada familia tiene necesidades diferentes.

En muchos aspectos, la gente en España se beneficia de situaciones de bienestar similares o mejores que la media de la OCDE. Sin embargo, una parte significativa de la población tiene que lidiar con unos ingresos insuficientes, el desempleo y el alto coste de la vivienda. Estas dificultades afectan en particular a los hogares con niños, que tienden a ser más vulnerables que otros grupos de población. De hecho, la pobreza infantil en España es muy alta en

comparación con la mayoría de los demás países de la OCDE, con casi uno de cada cinco niños (19,3 %) viviendo en pobreza relativa frente al 12,9 % de media de la OCDE. Un análisis reciente de la OCDE muestra que una mejora en las tasas y la calidad del empleo de los progenitores ayudaría enormemente a reducir el riesgo de pobreza en la infancia en España. Sin embargo, también habría que reforzar las políticas familiares de otras formas, como mediante la implantación de una prestación universal por hijo, aumentando el gasto social dirigido a las familias de bajos ingresos, ajustando el sistema de pensiones de alimentos en caso de divorcio y con servicios familiares integrados ampliamente accesibles.

Cambios en otros ámbitos políticos, como los permisos parentales, el horario laboral, la EAPI (Educación y Atención a la Primera Infancia), la educación primaria, el cuidado fuera del horario escolar, la mediación familiar y los programas de parentalidad positiva, facilitarían la conciliación de la vida laboral y familiar, y mejorarían el bienestar de las familias. Por ejemplo, mientras que los derechos de permisos por maternidad y, en particular, por paternidad en España son comparativamente generosos, la ausencia de una excedencia parental retribuida puede obligar a los padres y madres a regresar al trabajo antes de tener asegurado el cuidado formal de su bebé. La educación y la atención de la primera infancia (EAPI) ya es casi universal para los niños de tres años en adelante, pero los que tienen niños más pequeños aún se enfrentan a dificultades para encontrar opciones asequibles para el cuidado formal de sus hijos. Además, los programas extraescolares asequibles y de calidad no solo permiten a los progenitores combinar el trabajo y las responsabilidades familiares, sino que también pueden fomentar la igualdad de oportunidades para los niños y las niñas que, de otro modo, no tendrían acceso a las mismas actividades culturales y deportivas enriquecedoras, o de apoyo escolar que otros niños. El objetivo general debería ser ofrecer a las familias una asistencia continua desde el nacimiento hasta la edad adulta, y ayudar a padres y madres a que alcancen sus objetivos laborales y familiares.

Dado que, en España, la responsabilidad de las políticas que afectan a las familias recae en varios ministerios y niveles de gobierno, las políticas familiares podrían tener un mayor impacto si los distintos actores involucrados, entre los que se encuentra el Estado, los gobiernos regionales y locales, los proveedores de servicios y las organizaciones de defensa de las familias, alinearan sus instrumentos políticos. En España operan varios órganos de coordinación y cooperación, pero es necesario mejorar su funcionamiento. Además, aunque las leyes y los programas de políticas a veces incluyen condiciones de seguimiento y evaluación, estos no siempre se cumplen ni según lo planeado ni de manera totalmente independiente. La monitorización y la evaluación de la implementación y el impacto de las reformas de manera más sistemática, permitirían mejorar las políticas futuras y contribuirían a que las políticas familiares se basaran en datos constatados y fueran más objetivas.

# Parte I La situación actual del apoyo y protección a las familias en España

# **1** El perfil cambiante de las familias españolas

---

Este capítulo ofrece una visión general de las tendencias actuales que están propiciando una diversidad cada vez mayor de formas de familia y de vida familiar en España. España tiene la tasa de fecundidad total más baja entre los países de la UE y muchas familias españolas son cada vez más pequeñas. Además, el país ha experimentado en las últimas décadas una modernización de la institución familiar que ha propiciado la liberalización de las leyes de matrimonio y divorcio, unos roles de género más igualitarios, una mayor aceptación de la diversidad de formas familiares y el surgimiento de nuevos roles de parentesco. En muchas dimensiones, en España muchos se benefician de niveles de bienestar similares o mejores que la media de la OCDE. Sin embargo, una parte significativa de la población lucha contra dificultades como los ingresos insuficientes y el riesgo de pobreza, el desempleo y los altos precios de la vivienda. Esto afecta sobre todo a los hogares con niños y niñas, que tienden a ser más vulnerables que otros grupos de población.

---

El perfil de la familia típica está cambiando en toda la OCDE, pero este cambio es aún más drástico en España. De ser uno de los países con las tasas de fecundidad más altas de Europa, España ahora tiene la tasa más baja de la región europea, lo que conlleva la disminución del tamaño de las familias. Desde que el divorcio se legalizó y la cohabitación es más aceptable socialmente, el número de niños y niñas que nacen de parejas no casadas ha aumentado considerablemente. Al mismo tiempo, la proporción de madres con empleo aumentó más del 50 % en las últimas dos décadas, aunque sigue por debajo de la media de la OCDE. Este capítulo ofrece detalles de estas y de otras tendencias actuales que están propiciando una diversidad cada vez mayor en los modelos de familia y en la vida familiar en España. También describe cómo les va a las familias españolas en términos de satisfacción vital, pobreza y capacidad para acceder a la vivienda.

## La estructura cambiante de las familias españolas

La sociedad española valora mucho la familia y la vida familiar, pero tanto su apariencia como la forma de vivir están cambiando. El país ha experimentado un proceso de individualización sin perder un fuerte sentido de solidaridad familiar actualizado (Meil G. , *Individualización y solidaridad familiar.*, 2011; Meil G. , 2006). La aceptación social de la diversidad familiar en lo que respecta a los nuevos modelos familiares y a una sociedad cada vez más multicultural también es relativamente alta (Ayuso, 2019).

### ***Muchas familias españolas son cada vez más pequeñas***

España tiene la tasa de fecundidad total más baja de todos los países de la UE. La tasa global de fecundidad general —el número medio sintético de hijos que nacería de cada mujer si diera a luz en consonancia con las tasas de fecundidad específicas por edad del momento— lleva por debajo de las medias de la UE y la OCDE desde 1983. Entre los países de la OCDE, solo Corea tiene una tasa global de fecundidad inferior: 1,0 frente a 1,3 en España, 1,5 en toda la UE y 1,6 en toda la OCDE en 2018 (OECD, 2021). Entre las españolas, la tasa (1,17) es incluso inferior a la de las extranjeras residentes en España (1,59). En 1975, sin embargo, la tasa de fecundidad estaba todavía entre las más altas de Europa, con 2,8 hijos por mujer. Hubo algún ligero repunte durante el auge económico a mediados de la primera década del siglo XXI, potenciado por los flujos de inmigración y las mayores tasas de fertilidad en los inmigrantes de primera generación (OECD/European Union, 2018), pero solo fueron temporales.

Una de las principales razones de la baja tasa de fecundidad es el aplazamiento de la maternidad. En España, la edad media de las mujeres en su primer parto es de 30,9 años, una edad solo ligeramente inferior a la de Italia (31,1) y Corea (31,6) (OECD, OECD Family Database). El prolongado período que los adultos jóvenes viven en el hogar parental es un factor que contribuye al tardío nacimiento de niños y niñas. Los jóvenes a menudo sienten la necesidad de completar su educación, establecerse en el mercado laboral y ahorrar para comprar una vivienda antes de dejar la casa de sus padres, debido a que, a menudo, no hay alquileres disponibles o estos no son asequibles.

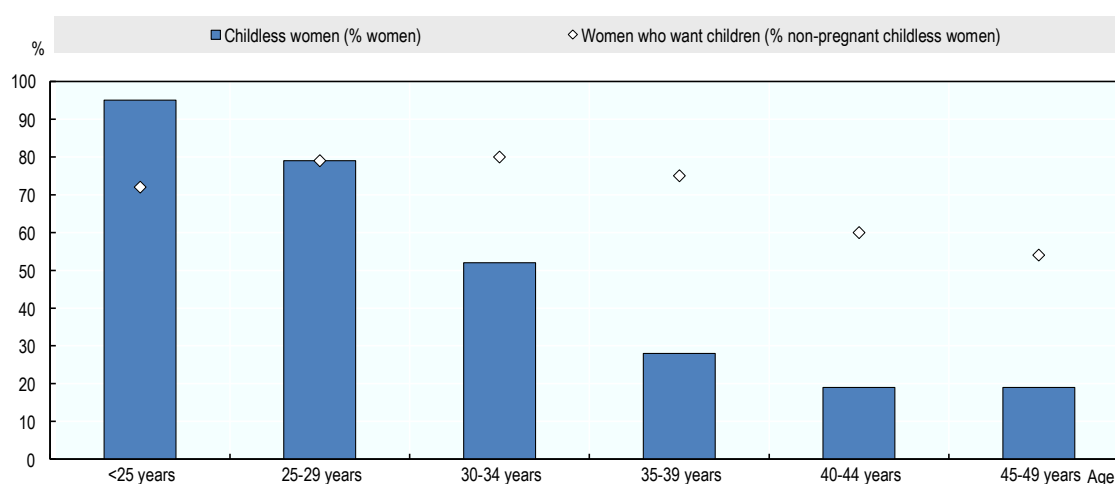
La fecundidad real en España está por debajo del nivel deseado. Esta brecha ya se observó en los 90, cuando la tasa global de fecundidad de 1,2 estaba notablemente por debajo del número medio deseado de hijos de 2,2 (Bernardi, 2005). Para las mujeres nacidas entre 1969 y 1973, la última Encuesta de Fecundidad estima la brecha entre la fecundidad real y la potencial en 0,2 hijos por mujer (Esteve & Treviño, 2019).

Uno de los factores que contribuyen a esta brecha de fecundidad son las mujeres que no tienen hijos a pesar de que sí quieren tenerlos. La proporción de mujeres sin hijos cae del 95 % entre las menores de 25 años al 19 % entre las de 40 a 49 años (**Figura 1**). Entre estas mujeres sin hijos de cuarenta y tantos años, más de la mitad todavía querría o le hubiera gustado tener al menos un hijo. Además de los problemas de fertilidad y de salud —citados por una cuarta parte de las mujeres en la cuarentena— y de

no tener pareja —citado por el 22-25% de las mujeres de 30 años en adelante sin hijos—, los motivos económicos y de conciliación son muy importantes, en especial entre aquellas en la treintena. Un entorno económico adverso con un bajo crecimiento económico y una alta tasa de desempleo está asociado a un menor índice de fecundidad, lo que sugiere que la estabilidad económica y las expectativas de futuro influyen en las parejas a la hora de formar o ampliar la familia (Hoorens, et al., 2011).

### Figura 1.1. Más de una de cada dos mujeres en la cuarentena sin hijos desearía haber sido madre

Proporción de mujeres sin hijos y proporción de mujeres que desearían tener al menos un hijo, por grupo de edad, 2018



Nota: Las estadísticas se basan en la Encuesta de fecundidad de 2018.

Fuente: Esteve y Treviño (The main whys and wherefores of childlessness in Spain, 2019), *The main whys and wherefores of childlessness in Spain*, [https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2019/204270/perdem\\_a2019m04n015iENG.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2019/204270/perdem_a2019m04n015iENG.pdf).

Además de quienes no quieren tener hijos, también hay padres y madres que tienen menos hijos de los que querrían. A más del 70 % de las mujeres les gustaría tener al menos dos hijos, pero menos del 30 % los tiene (Sosa Troya & Mahtani, 2019). En las parejas heterosexuales en las que la mujer tiene entre 20 y 44 años, aquellas en las que ambos tienen un alto nivel educativo y un trabajo estable tienen más probabilidades de tener dos hijos. Por el contrario, en las parejas en las que los dos integrantes tienen diferentes circunstancias, la estabilidad laboral es más determinante para una mayor fecundidad que un alto nivel educativo; y una mejor posición laboral de la mujer también está relacionada con una mayor fecundidad (Bueno & García-Román, 2021).

La proporción de hogares con niños y niñas es ligeramente superior a la media de la UE, pero hay menos familias numerosas. En 2019, cerca de un tercio (32,5 %) de los hogares tenía al menos un hijo. Este porcentaje es algo inferior al máximo del 38,7 % observado en Irlanda, pero superior al promedio de la UE, que está en el 28,8 %, y significativamente superior a los datos de países como Suecia, Alemania y Finlandia (22,9-21,0 %). De los hogares con niños y niñas, en la mitad solo hay un solo hijo (50,0 %, en comparación con el 47,4 % en toda la UE). Menos de uno de cada diez (9,1%) hogares tienen al menos tres niños y niñas. A pesar de la fuerte orientación de la política española de protección familiar hacia la asistencia a las familias numerosas (ver Capítulo 2), esta proporción es, sin embargo, inferior a la media de la UE, del 12,7 %, y a la de países como Francia (18 %), Finlandia (20,3 %) e Irlanda (25,2%) (Eurostat, Household Composition Statistics, 2020).

## Las familias son cada vez más diversas

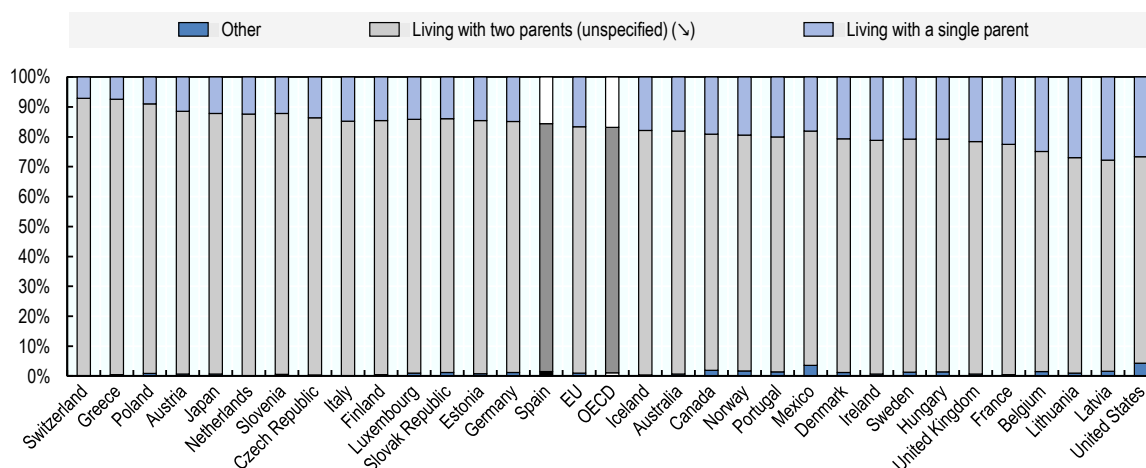
El proceso de secularización (González & Requena, 2008) y el cambio de los valores y actitudes de la población española han allanado el camino para la modernización de la institución familiar. Esto ha conducido a la liberalización de las leyes de matrimonio y divorcio en 2005, a unos roles de género más igualitarios, una aceptación más amplia de la diversidad de modelos familiares y al surgimiento de nuevos roles de parentesco. En esta sección se analiza cómo ha evolucionado la prevalencia de familias no casadas, mixtas y monoparentales, y cómo ha cambiado la idea de lo que es una familia.

### Niños y niñas que viven en familias diversas

Si bien la proporción de familias nucleares tradicionales ha disminuido con el tiempo debido a cambios legales y sociales, sigue siendo el modelo familiar predominante. En 2018, el 82,8 % de los hijos menores vivían con ambos padres o en una familia reconstituida (es decir, con dos adultos, ambos padres), el 15,6 % con un solo progenitor y el 1,5 % en otros tipos de circunstancias (Figura 1.2). Estos porcentajes son similares a las medias de la OCDE y la UE. En comparación con el 2004, la proporción de hijos menores que viven con padres casados disminuyó en siete puntos porcentuales; mientras la proporción que vive con sus padres convivientes o con un solo progenitor aumentó en cuatro y siete puntos porcentuales respectivamente. Mientras que uno de cada diez niños y niñas menores de seis años vive con un solo progenitor —la mayoría absoluta de los cuales lo hace con la madre— la cifra aumenta a más de uno de cada siete entre los seis y los 11 años, y a más de uno de cada cinco entre los 12 y los 17 años.

Figura 1.2

Distribución (%) de niños, niñas y adolescentes (0-17 años) según la presencia de padres/madres en el hogar, 2018 o último año disponible



Nota: Los datos de México se refieren a 2010, los de Australia a 2012, los de Japón a 2015, los de Canadá e Islandia a 2016 y los de Francia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Turquía, la República Eslovaca y Suiza se refieren a 2017. En los datos Japón y México, por lo general, «padres» de niños y niñas de 0-14 años incluye tanto a los padres biológicos como a los adoptivos o padrastros, que pueden estar casados o simplemente cohabitar. «Vivir con un solo progenitor» se refiere a situaciones en las que un niño vive en un hogar con un solo adulto al que se considera padre o madre. «Otro» se refiere a una situación en la que el niño vive en un hogar no se considera padre ni madre a ningún adulto.

Fuente: OCDE (OECD Family Database), Indicador SF1.2 «Children in Families», Base de datos familiares de la OCDE,

[http://www.oecd.org/els/soc/SF\\_1\\_2\\_Children\\_in\\_families.xlsx](http://www.oecd.org/els/soc/SF_1_2_Children_in_families.xlsx)

Una de las razones de la disminución de la proporción de familias casadas es el aumento del número de divorcios en las últimas décadas, aunque recientemente se ha visto una disminución. La tasa bruta de divorcio aumentó en 0,3 por cada 1000 personas cada década entre 1980 y 2000, pero posteriormente el

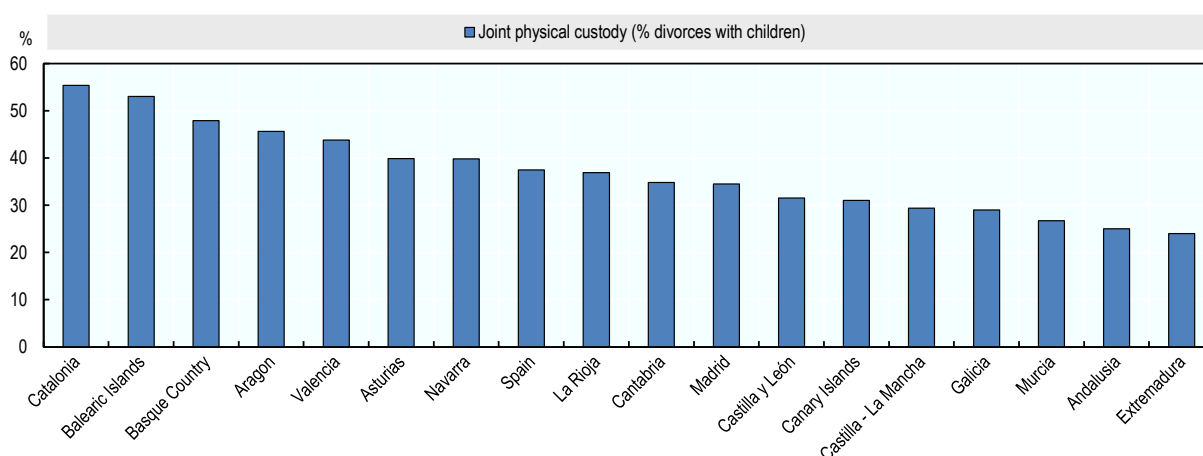


aumento se aceleró. En 2019, con 91.645 divorcios registrados, la tasa bruta de divorcios de España fue de 1,9 por cada 1 000 habitantes (INE, Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios: Notas de prensa, 2020). Esta tasa se corresponde aproximadamente a la media de la UE-28 y a las de Francia y Portugal, pero es mucho más alta que en Italia (1,5) y Grecia (1,0) (OECD, OECD Family Database). La caída constante del número de matrimonios desde principios del siglo XXI explica en parte la reciente caída del número de divorcios (6,4 % entre 2017 y 2019). En la mayoría de los casos de divorcio de parejas heterosexuales, se sigue otorgando la custodia a las madres (58,1%).

A pesar de su introducción relativamente reciente en 2005, la custodia compartida ahora se concede en el 37,5 % de los casos (INE, Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios: Notas de prensa, 2020). Sin embargo, la media nacional esconde importantes diferencias regionales que pueden estar relacionadas con los distintos patrones de empleo materno (Figura 1.3. **La proporción de custodia compartida de algunas regiones es el doble que en otras.**). El impacto del cambio legislativo de 2005 fue mayor de lo esperado ya que, a partir de 2010, algunas regiones nororientales con competencias en legislación civil, como Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y el País Vasco, aprobaron leyes que establecían presunciones legales en favor de la custodia compartida (Flaquer L. , El avance hacia la custodia compartida o el retorno del padre tras una larga ausencia, 2015; Solsona & Ajenjo, 2017; Solsona M. , Ajenjo, Brullet, & Gómez-Casillas, 2020).

**Figura 1.3. La proporción de custodia compartida de algunas regiones es el doble que en otras.**

Porcentaje de custodias compartidas en sentencias judiciales de divorcios con hijos/as, 2019



Fuente: INE (Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios: Notas de prensa, 2020), *Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios*, [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica\\_C&cid=1254736176798&menu=ultiDatos&idp=1254735573206](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736176798&menu=ultiDatos&idp=1254735573206).

Otra razón de la disminución de la proporción de familias casadas es el creciente número de hijos nacidos fuera del matrimonio. Desde 2000, la proporción de niños y niñas nacidos cuyos padres no estaban casados casi se ha triplicado, del 17,7 % al 47,3 % en 2018.<sup>1</sup> Una mayor proporción de mujeres con educación universitaria, frente a las que tienen un nivel educativo más bajo, viven en pareja en lugar de estar casadas, pero entre las mujeres que cohabitan, aquellas con un menor nivel educativo tienen más probabilidades de tener hijos que aquellas con educación intermedia o superior. Las separaciones de parejas de hecho con hijos se han disparado en los últimos años. Una estimación para el 2017 sugiere que suponen el 47 % del total de separaciones y divorcios (Flaquer & Becerril, Consecuencias socioeconómicas de la ruptura de parejas, 2020; Flaquer & Becerril, 2020). En España, al igual que en otras partes, las parejas no casadas tienen más probabilidades de separarse que las casadas. Esta fragilidad puede explicarse no solo por la debilidad del compromiso de las partes debida a la falta de vínculo legal, sino también por la presión de las dificultades económicas (Castro-Martín & Seiz, 2014). Aunque hay poca información disponible sobre las características legales de las separaciones

presentadas por personas no casadas con hijos, un hallazgo crucial es que el 59 % de las separaciones se impugnan en comparación con solo el 23 % de los casos de divorcio.<sup>2</sup>

Los divorcios y las separaciones pueden dar lugar a familias reconstituidas o mixtas cuando los padres encuentran una nueva pareja, pero los datos comparables sobre este fenómeno son limitados. Según un estudio de 2013-14 basado en el *Health Behaviour in School-aged Children* (HSBC) o Estudio sobre las conductas saludables de jóvenes escolarizados,<sup>3</sup> el 6 % de los adolescentes de 11 a 15 años vivían en una familia de este tipo. Esta prevalencia estaba por debajo de la media de la UE-25, del 8 %, y del porcentaje de Francia (13 %). Un estudio de 2016 basado en el Censo español de 2011 sugiere que, entre las parejas heterosexuales que conviven con un hijo menor de 18 años, en el 7,4 % de los casos uno de los miembros no es progenitor del menor (Ajenjo-Cosp & García-Saladrigas, 2016). En casi la mitad de las familias reconstituidas, no había hijos en común. Las estimaciones del mismo estudio sobre la prevalencia de familias reconstituidas basadas en los datos de la EFT-UE fueron considerablemente más bajas, aunque los autores señalaron que la idoneidad de la encuesta para este análisis era limitada. No obstante, el análisis de la EFT-UE permite una comparación internacional, que vuelve a situar a España en un puesto medio-bajo entre los países europeos en lo que respecta a la prevalencia de esta forma de familia.

### *Actitudes sociales sobre la familia y la diversidad familiar*

En España, al igual que en otras partes, se valora mucho a la familia. Según la última edición de la Encuesta Europea de Valores (EVS/WVS, 2021), el porcentaje de españoles que consideran a su familia muy importante en su vida y que confían plenamente en ella (88 % y 86 %) igualan a las medias internacionales. Una mayor proporción de personas en España mantiene más de un contacto a la semana con sus padres o hijos: 78 % y 87 %, frente al 61 % y 67 % de media internacional. Aunque nueve de cada diez personas en España y en el conjunto de los países europeos consideran que tener hijos es un elemento importante para el éxito de un matrimonio o una pareja, ya no se considera un elemento clave para alcanzar la felicidad ni se estigmatiza a las mujeres por no tenerlos. La decisión de tener hijos se considera un asunto privado. Tener hijos sin estar casado está ampliamente aceptado (por el 73 % de la población) (ISSP, 2012), al igual que la maternidad sin estar en pareja (el 86 % aprueba que una mujer sin pareja decida tener un hijo) (CIS, 2016). El 88 % aprueba que dos personas de distinto origen racial decidan tener hijos (CIS, 2016).

Lo que se entiende por matrimonio también ha cambiado profundamente. Durante las últimas décadas, lejos de la idea institucional del matrimonio, ha surgido una concepción consensual de la pareja que se ha vuelto dominante en el conjunto de la población. Las actitudes hacia la convivencia han pasado de ser consideradas escandalosas, a ser toleradas y, por último, incluso recomendables como un período de prueba antes del matrimonio. De hecho, más de ocho de cada diez personas, incluidas muchas mayores y religiosas, están de acuerdo con la afirmación de que está bien que una pareja viva junta sin tener intención de casarse (ISSP, 2012). En la mayoría de los casos, la apertura hacia la cohabitación no implica un rechazo al matrimonio. No obstante, un tercio de los encuestados españoles considera al matrimonio una institución obsoleta, un porcentaje que se encuentra entre los más altos de los países europeos encuestados y significativamente superior a la media, situada en el 20 % (EVS/WVS, 2021). Las actitudes hacia el divorcio también han cambiado radicalmente. Tres cuartas partes de la población lo ven ahora como la mejor solución cuando la pareja no puede resolver sus problemas matrimoniales (ISSP, 2012).

También ha cambiado profundamente la actitud hacia las parejas del mismo sexo. Si bien las personas conservadoras y religiosas rechazaron en principio la implantación del llamado «matrimonio igualitario» en 2005, en la actualidad, su aceptación es muy amplia. En una encuesta de 2016, el 76 % de los encuestados apoyaba que «dos personas del mismo sexo pudieran casarse» (CIS, 2016); y en 2019, el 86 % de los españoles (frente al 69 % de la media de la UE) pensaba que «el matrimonio entre personas del mismo sexo debería estar permitido en toda Europa» (European Commission, 2019). La ampliación

del derecho al matrimonio otorgó automáticamente los mismos derechos a las parejas casadas de distinto sexo que a las del mismo sexo, incluido el derecho a adoptar hijos de forma conjunta. Las opiniones sobre la paternidad entre personas del mismo sexo siguen estando más divididas, a pesar de que también aquí hay una mayoría, el 64 %, para ser precisos, que considera a estas parejas igual de competentes como padres o madres que los heterosexuales (EVS/WVS, 2021). Esta proporción es menor que en los países nórdicos (cerca del 75 %), pero sustancialmente mayor que la media de la UE (37 %). Las personas de más edad, menos educadas y más religiosas, así como los hombres y los que viven en áreas rurales, apoyan este tipo de familia con mucha menos frecuencia.

La aceptación del matrimonio igualitario no implica en absoluto que no se discrimine a las personas LGTBI. Tal y como muestra una encuesta reciente de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (LGBTI Survey Data Explorer, 2020), el 21 % y el 38 % de los ciudadanos LGTBI residentes en España se han sentido alguna vez discriminados en materia laboral y en otros ámbitos de la vida, respectivamente; y solo uno de cada dos había revelado su orientación sexual a todos o a la mayoría de los miembros de su familia. Estos porcentajes son casi idénticos a las medias de la UE-28.

### ***La proporción de familias de origen migrante está aumentando***

Hasta los 80, España era un país eminentemente emigrante, pero desde entonces se ha convertido en un destino importante para la inmigración. La primera ola de inmigración masiva comenzó en los últimos años del siglo XX, en un contexto de liberalización y crecimiento económico, alta demanda de mano de obra barata y alta predisposición por parte de los empleadores a contratar trabajadores irregulares, en especial en los sectores de la construcción, la agricultura y los servicios domésticos. Aproximadamente diez años después, los nacidos en el extranjero aumentaron hasta representar cerca del 14 % de la población y el 17 % de la población activa, con importantes diferencias regionales (Flaquer & Escobedo, *The Metamorphosis of Informal Work in Spain: Family Solidarity, Female Immigration and Development of Social Rights*, 2009). Desde 2010, el número de extranjeros con residencia legal descendió en un primer momento, pero luego volvió a crecer significativamente durante el período 2018-2020 (de 4,7 millones de residentes en enero de 2018 a 5,2 millones en 2020, tras haber alcanzado un pico de 5,8 millones en 2011) (INE, *Cifras de población*, 2021).

La población inmigrante de España ahora es relativamente alta y proviene de distintos países. En 2019, el porcentaje de población nacida en el extranjero (incluidos inmigrantes tanto regulares como irregulares siempre que estuvieran inscritos en los registros municipales) del 14 % situó a España en el medio de los países de la OCDE en términos de concentración de inmigrantes, aunque todavía muy por debajo de las tasas cercanas al 30 % observadas en Australia y Suiza (OECD, 2021). Entre la población con nacionalidad extranjera, los ciudadanos rumanos, marroquíes, británicos, italianos, chinos y búlgaros son los grupos más grandes. Además, durante la última década, por ejemplo, más de 220.000 marroquíes, 190.000 ecuatorianos y 150.000 colombianos obtuvieron la ciudadanía española (MITRAMISS, 2021).

La inmigración en España no es mayoritariamente masculina ni femenina. Actualmente, el 47 % de los extranjeros empadronados son mujeres; y, en 2018, el 51 % de los nuevos inmigrantes que entraron fueron mujeres. Esto es equiparable a la media de la OCDE del 44 % entre los recién llegados en 2018. Solo Australia y los Estados Unidos tienen una proporción ligeramente mayor de mujeres entre los inmigrantes; mientras que, en algunos países, como Eslovenia, Letonia y Lituania, la proporción de hombres supera el 70 % (OECD, 2020).

Hay una mayor proporción de familias entre los hogares encabezados por inmigrantes que entre los hogares nativos. Esto es así tanto en España como en la media de la UE y la OCDE. En 2016, entre los hogares encabezados por inmigrantes (es decir, con al menos uno de los responsables del hogar nacido en el extranjero), el 5,2 % eran hogares monoparentales y el 37,6 % biparentales, 3,8 y 13,4 puntos porcentuales más, respectivamente, que entre los hogares encabezados por nativos. Estas diferencias en la composición de los hogares nativos eran incluso mayores que la media de la UE y la OCDE. Sin

embargo, el tamaño del hogar de los hogares encabezados por inmigrantes es solo ligeramente mayor al de los encabezados por nativos (2,75 frente a 2,44, una diferencia similar a la de los países de la OCDE) (OECD/European Union, 2018).

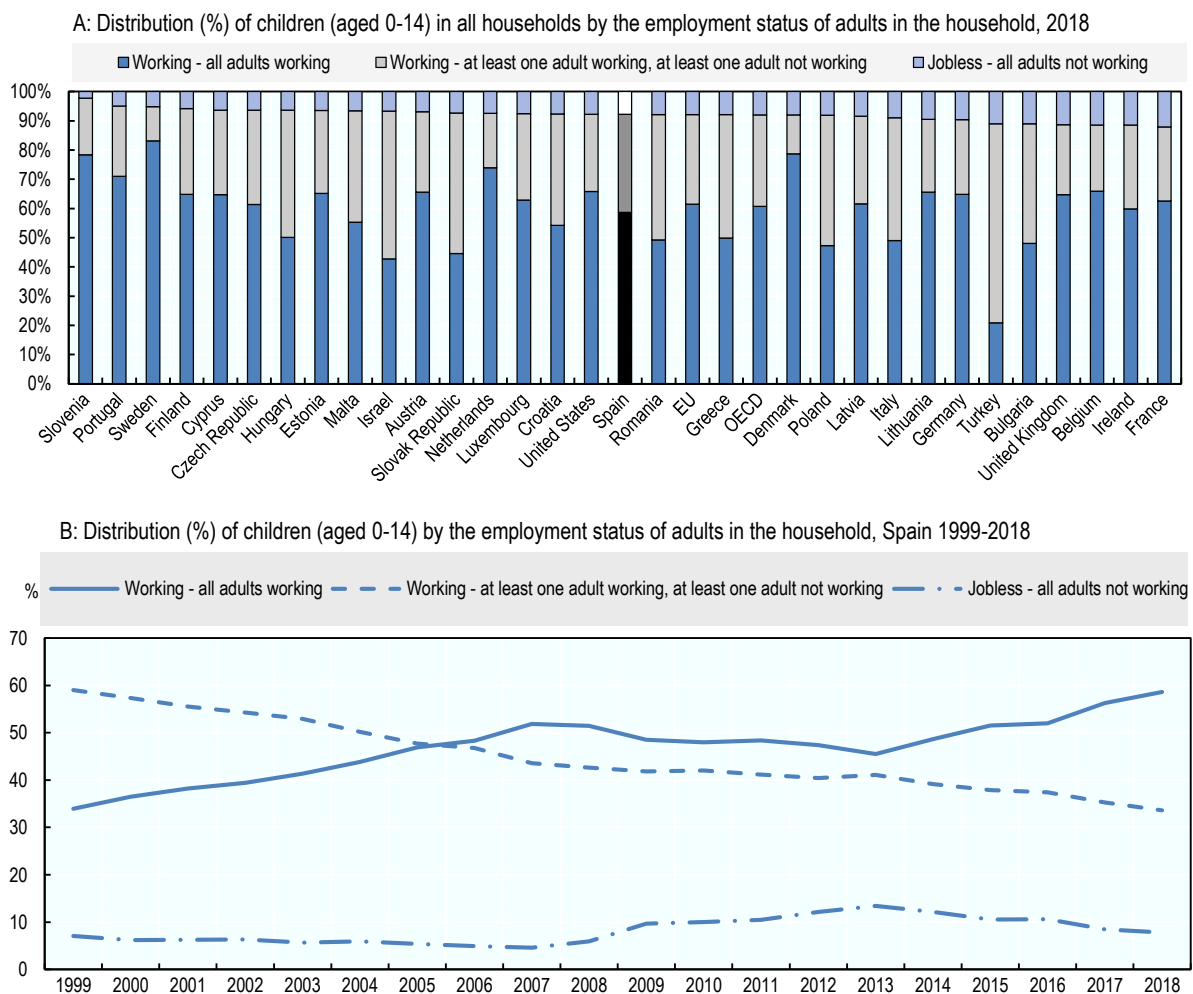
## Cambios en la vida familiar española

### *El modelo de familia con doble fuente de ingresos se ha convertido en dominante*

Desde el cambio de siglo, el modelo de familia con doble fuente de ingresos se ha hecho cada vez más frecuente en España. Partiendo del 34 % en 1999, la proporción de niños y niñas menores de 15 años en hogares donde todos los adultos trabajan ha aumentado hasta el 58,6 % en 2018 (

**Figura 1.4).** Sin embargo, la proporción se mantiene por debajo de los promedios de la UE y la OCDE (61,5 % y 60,7 % respectivamente), y bastante por debajo de los valores de Dinamarca, Países Bajos, Portugal y Suecia. A diferencia de países como Alemania, Reino Unido y, sobre todo, Holanda, donde entre la mitad y las tres cuartas partes de las parejas con doble ingreso tienen un trabajador a jornada completa y otro a jornada parcial, en España, esta situación no llega a la cuarta parte. El porcentaje de niños que viven en hogares sin empleo experimentó un aumento a raíz de la crisis económica mundial (13,4 % en 2013) y aún no ha vuelto a los niveles previos. En 2018, más de nueve de cada diez niños y niñas en España (92 %) vivían en hogares con al menos un adulto con trabajo, situación comparable a la media de la UE y la OCDE.

### Figura 1.4. El modelo de familia con doble fuente de ingresos es el dominante España



Nota: Los datos de Turquía se refieren a 2013, y los de Israel a 2017. Los datos de Israel y Estados Unidos se refieren a niños de 0 a 17 años. En los Estados Unidos, los datos incluyen a los niños y niñas que viven con al menos uno de los progenitores y se refieren solo al estado laboral del/los progenitor(es) del niño, y a si es/son económicamente activo(s) en oposición estar empleados.

Fuente: *Base de datos familiar de la OCDE*, Gráfico LMF1.1.A, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

En los hogares monoparentales, el porcentaje de padres o madres que trabajan es mayor en España que en la media de la UE y la OCDE. En 2018, el 74 % de los niños y niñas de 14 años o menos que vivían con un solo progenitor tenían a este trabajando a jornada parcial o completa, en comparación con el promedio de la UE del 70,3 % y el de la OCDE del 69,6 %. En cerca de una quinta parte de estos casos, la madre o el padre trabajaba a tiempo parcial. El patrón en el que la mayoría de los padres y madres monoparentales que trabajan lo hacen a jornada completa es habitual en todos los países europeos, con la excepción del Reino Unido.

La creciente proporción de hogares con doble ingreso sigue el ritmo de las cada vez mayores tasas de empleo materno. Entre 1999 y 2019, el porcentaje de madres trabajadoras con al menos un hijo menor de 15 años subió del 42,8 al 67,5 %. En el mismo período, las actitudes hacia el empleo materno se volvieron notablemente más positivas: mientras que en el 2000, en España, el 42 % de los participantes en la Encuesta Mundial de Valores todavía estaba de acuerdo con la afirmación de que los niños y niñas en edad preescolar sufrían cuando su madre trabajaba fuera de casa, en 2017, este porcentaje había disminuido al 25 % (EVS/WVS, 2021). No obstante, la tasa de empleo materno sigue estando 5,5 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE.

La edad del hijo más pequeño y el nivel de educación de la madre tienen un menor impacto en las tasas de empleo materno en España que en la mayoría de los países de la UE, pero el número de hijos tiene una mayor influencia. Al comparar las tasas de las madres con hijos en edad escolar con aquellas cuyo hijo menor tiene menos de tres años, la diferencia asciende en España a 8,9 puntos porcentuales frente a los 20,8 puntos porcentuales de media de la UE (Figura 1., Panel A). La brecha sigue siendo significativamente mayor en países como Francia y Alemania, mientras que el gradiente es mucho menos perceptible, por ejemplo, en los Países Bajos, Suecia o Portugal. Salvo en Dinamarca o Suecia, tener tres o más hijos en lugar de uno o dos va asociado a una tasa de empleo materno drásticamente más baja en todos los países de la UE seleccionados. En el caso de España, la tasa de empleo de las madres con dos hijos es 2,1 puntos porcentuales inferior a la de las que tienen un solo hijo (Figura 1., Panel B). Pero, entre las madres con tres o más hijos menores de 14 años, la tasa de empleo está 18,4 puntos porcentuales por debajo. Por último, el nivel de educación de la madre también ejerce una gran influencia en si esta trabaja o no. En todos los países europeos seleccionados, más del 80 % de las madres con un título terciario trabajan y la proporción alcanza incluso el 86,1 % en Suecia (Figura 1., Panel C). El empleo materno cae en todos los países para las madres con un nivel educativo bajo, excepto en Portugal. En el caso de España, con un 49,9 %, la tasa de empleo de las madres con un nivel de educación inferior al de secundaria superior es mayor que la media de la UE (45,1 %), mientras que, en el caso de las que sí tienen un título de secundaria superior o terciario está por debajo de la media de la UE.

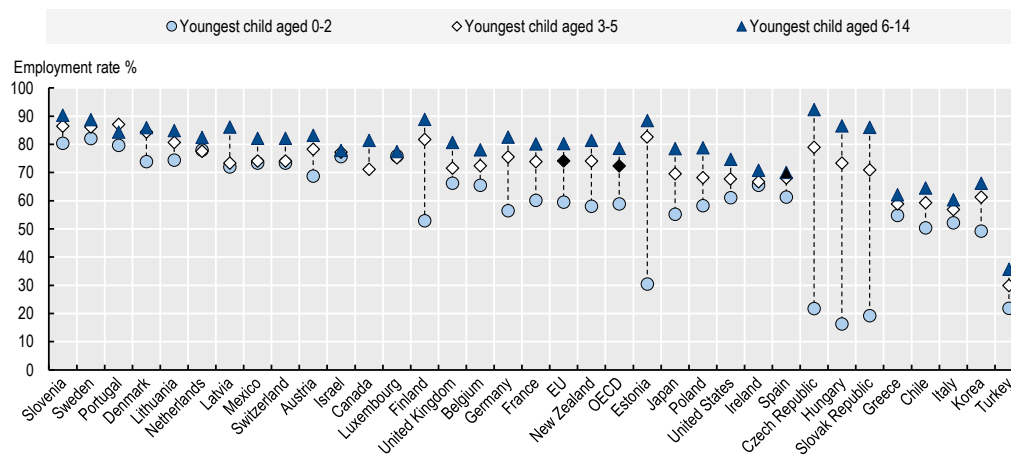
Los datos longitudinales muestran que la tasa de empleo de las madres desciende en los meses previos al parto. Una muestra representativa de los registros de vida laboral de la Seguridad Social española de las personas que tuvieron hijos por primera vez en 2003 mostró que un tercio de las madres se encontraron en situación de desempleo en algún momento de los tres años posteriores al nacimiento (Escobedo, Navarro, & Flaquer, *Perspectivas de desarrollo y evaluación de las políticas de licencias parentales y por motivos familiares en España y en la Unión Europea*, 2007). Con un 20 %, el porcentaje es más alto durante el primer año, con un pico de casos justo después del final del permiso de maternidad, y no regresaron posteriormente a su situación laboral anterior. La prestación contributiva por desempleo parece, pues, usarse mucho más que la excedencia no retribuida, de la que solo se benefició el 2 % de la muestra. La situación laboral de los padres, por el contrario, no cambió mucho. Solo uno de cada cinco

padres tuvo algún período de desempleo registrado durante el mismo período de tres años; de media, la mitad que las madres. Una investigación cualitativa complementaria realizada en el mismo período indicó que algunas madres, sobre todo las que tenían trabajos menos calificados, optaron por cobrar el paro cuando era posible, por ejemplo, tras completar un contrato temporal. Esto les permitía quedarse en casa con su hijo, aunque no pudieran permitirse una excedencia parental no remunerada (Flaquer & Escobedo, *Las licencias parentales y la política social a la paternidad en España*, 2020).

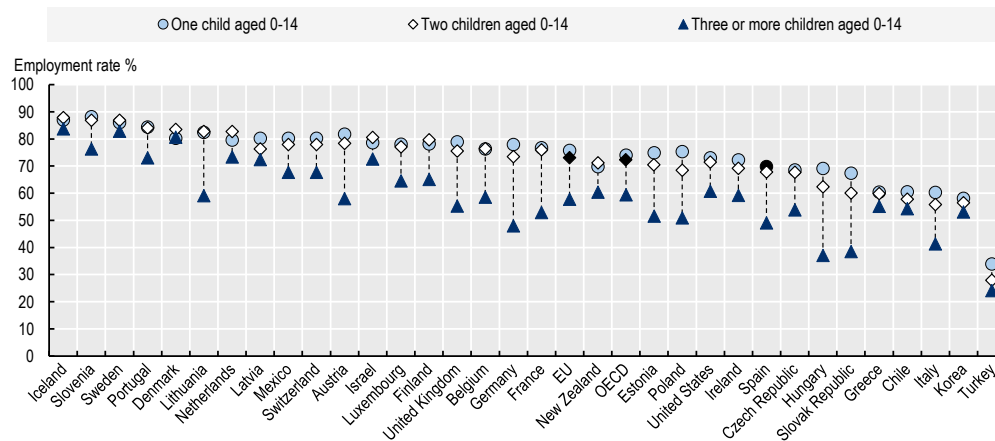
Generalmente, la transición a la paternidad se ha asociado con la consolidación del estatus profesional en los hombres; mientras que la transición a la maternidad se ha asociado a una intensificación del papel de cuidadora, lo que puede afectar en mayor o menor medida al estatus profesional. Esta especialización de roles en función del género tiende a darse después del nacimiento del primer hijo y, a menudo, dura hasta que el niño acude a un centro de atención a la primera infancia. Que el impacto en el empleo materno sea temporal o no depende en gran medida de la accesibilidad, el coste y la calidad de los servicios de educación y atención a la primera infancia, pero también de la participación del padre en las tareas de cuidado.

**Figura 1.5. Las tasas de empleo materno varían según la edad del hijo menor, el número de hijos y la educación de la madre**

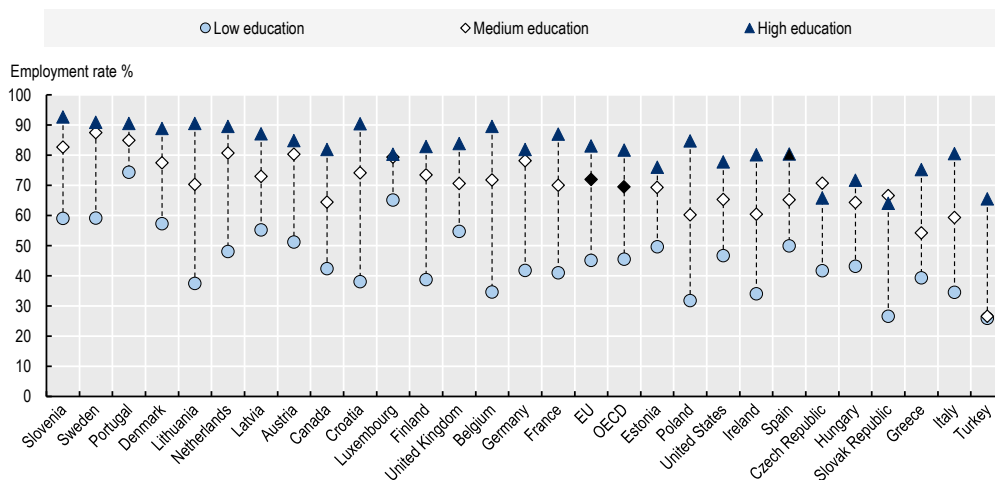
A. Employment rates (%) for women (15-64 year-olds) with children (0-14 year-olds) by age of the youngest child, 2019 or latest available year



B. Employment rates (%) for women (15-64 year-olds) with children (0-14 year-olds) by number of children aged 0-14, 2019 or latest available year



C. Employment rates (%) for women (15-64 year-olds) with children (0-14 year-olds) by level of education, 2019 or latest available year



Nota: Los datos de Japón cubren a todas las mujeres mayores de 15 años, y en Corea, a las mujeres casadas de 15-54 años. Los datos de Canadá, Corea y Estados Unidos se refieren a mujeres con niños y niñas de 0 a 17 años. Para Canadá, los grupos de edad para el hijo menor son 0-5 y 6-17, para Israel 0-1, 2-4 y 5-14, para Corea 0-6, 7-12 y 13-17, y para Estados Unidos 0-2, 3-5 y 6-17. Los datos de Japón se refieren a 2018, los de Chile a 2017 y los de Turquía a 2013. «Educación baja» hace referencia a que el mayor logro educativo está en los niveles 0-2 de CINE 2011 (educación de la primera infancia, educación primaria o educación secundaria inferior); «educación media», que el mayor logro educativo está en los niveles 3-4 de CINE 2011 (educación secundaria superior y postsecundaria no terciaria); y «educación superior», que el mayor logro educativo está en los niveles 5-8 de la CINE 2011 (educación terciaria de ciclo corto, licenciatura o equivalente, maestría o equivalente, doctorado o equivalente).

Fuente: OCDE (OECD Family Database), «LMF1.2 Maternal employment», *Base de datos familiar de la OCDE*, [http://www.oecd.org/els/soc/LMF\\_1\\_2\\_Maternal\\_Employment.xlsx](http://www.oecd.org/els/soc/LMF_1_2_Maternal_Employment.xlsx).

### **Los padres dedican ahora más tiempo a sus hijos y a las tareas del hogar**

Durante mucho tiempo, las mujeres han asumido más responsabilidades en el cuidado y las tareas domésticas no remuneradas que los hombres, pero, aunque sigue siendo así, también hay indicios de que los patrones han empezado a cambiar. En España, la mayor disponibilidad de permisos de paternidad y la custodia compartida desde 2007 parecen contribuir a una mayor implicación de los padres (Flaquer & Escobedo, Las licencias parentales y la política social a la paternidad en España, 2020; Meil G. , El uso de los permisos parentales por los hombres y su implicación en el cuidado de los niños en Europa, 2011). La crisis de 2008, que provocó un mayor desempleo masculino, también pareció desempeñar algún papel en esta mayor participación (Castrillo, Rogero-García, Romero-Balsas, & Meil, 2020; Flaquer, Navarro-Varas, Antón-Alonso, Ruiz-Forès, & Cónsola, 2019). Los cambios en la brecha de género en el uso del tiempo son mayores cuando las madres trabajan y tienen un mayor nivel educativo. La reducción de la brecha también es más evidente en ciertos tipos de familias, como en las reconstituidas en las que la madre estaba antes soltera.

La encuesta de uso del tiempo más reciente en España data de 2009, pero futuras ediciones podrán revelar el impacto de la reforma de los permisos de 2019. Entre la encuesta de 2002 y la de 2009, la disminución de 20 minutos en el tiempo que las mujeres de todos los grupos de edad dedicaban al hogar y la familia se correspondió exactamente a los 20 minutos que los hombres dedicaron de más a las mismas tareas (INE, Encuesta de Empleo de Tiempo). La brecha, no obstante, seguía siendo muy importante: las mujeres dedicaban 244 minutos a estas tareas y los hombres 110 minutos. La reforma de 2019 convirtió los permisos de maternidad y paternidad en individuales, iguales e intransferibles. Los grupos que abogaron por esta reforma esperan que se traduzca en una mayor participación de los padres en el cuidado de los niños y niñas y en las tareas del hogar, como ha sucedido en otros países (ver Duvander y Jans (Consequences of Father's Parental Leave Use: Evidence from Sweden, 2009) para el caso sueco y Eydal y Rostgaard (Fatherhood in the Nordic welfare states, 2014) sobre los estados de bienestar nórdicos). Sin embargo, los resultados de la investigación comparativa (O'Brien & Wall, 2017; Meil, Rogero-García, & Romero-Balsas, Why parents take unpaid Parental leave. Evidence from Spain, 2017) indican que solo hay un efecto significativo cuando el padre está de permiso él solo, sin que lo esté la madre, durante al menos un mes ininterrumpido. De este modo, se convierten en cuidadores principales en vez de adoptar un papel secundario como «ayudantes» de las madres. Dado que la nueva normativa española permite que los padres y las madres disfruten de todos los permisos tanto de forma concurrente como a tiempo parcial, será de utilidad controlar si el impacto esperado en la participación paterna varía en función de los diferentes patrones de uso del permiso.

### **El apoyo intergeneracional está evolucionando, pero sigue siendo importante**

A pesar de las tendencias hacia la individualización, la solidaridad familiar sigue siendo alta y característica del sistema español (Meil G. , El uso de los permisos parentales por los hombres y su implicación en el cuidado de los niños en Europa, 2011). Cada vez que España atraviesa una crisis económica, la familia resurge como una estructura de apoyo muy importante. Tras la crisis de 2007, la familia desempeñó un

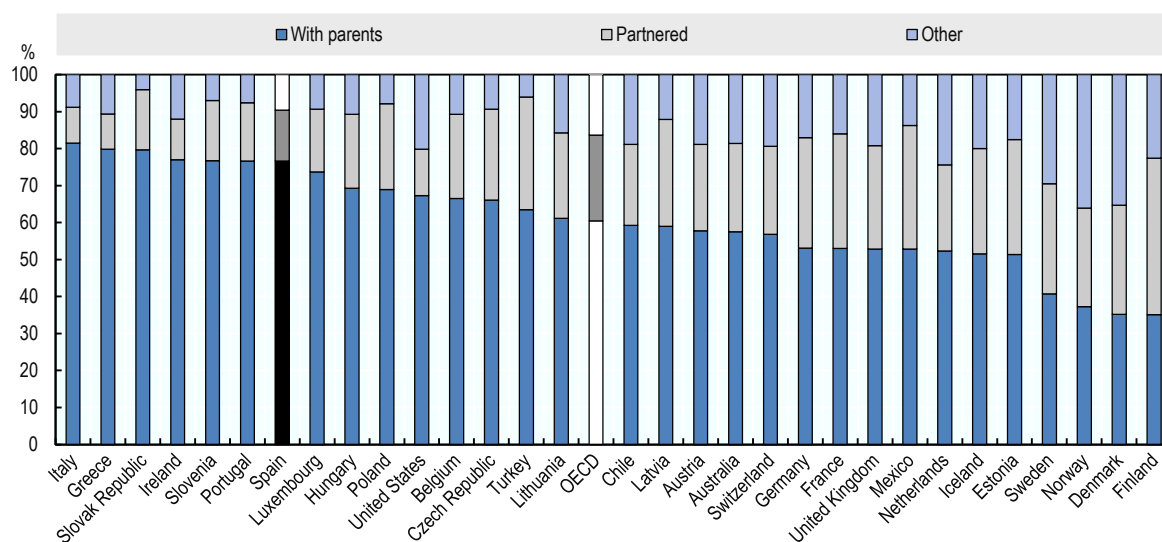


papel crucial para suavizar los efectos; y durante la actual crisis del COVID19, la sociedad española ha vuelto a refugiarse en las relaciones familiares (Escobedo, Rodríguez, Domínguez, Burgués-Freitas, & Condom-Bosch, 2021). No obstante, la solidaridad de la familia extendida y el apoyo intergeneracional están evolucionando hacia un modelo más electivo, con mayores expectativas puestas en los servicios públicos de cuidado y las prestaciones.

Muchos hijos adultos no se mudan de la casa parental hasta que son mucho más mayores que lo habitual en muchos otros países de la OCDE. La proporción de jóvenes de 15-29 años que vivían con sus progenitores era igual al 76,6 %, en comparación con el 60,4 % en toda la OCDE (Figura1.). Sin embargo, hay otros países de la OCDE donde la proporción de jóvenes que siguen viviendo en casa es aún mayor, como en Italia, Grecia y la República Eslovaca. También tardan más que antes en abandonar el hogar: en 2007, cerca del 30 % de los jóvenes entre 16 y 29 años habían dejado la casa parental. Es probable que la disminución del porcentaje se deba tanto al aumento del desempleo juvenil asociado a la crisis económica mundial como al aumento de los costes del mercado de alquiler. Incluso entre los 30 y los 40 años, el 29 % todavía seguía viviendo con sus progenitores (Consejo de la Juventud de España & López Oller, 2020). El porcentaje de emancipación entre personas de 16-29 años es notablemente más baja entre los hombres (14,8 %) que entre las mujeres (22,8 %). Solo una de cada diez mujeres jóvenes que han dejado el hogar parental vive sola, mientras que casi uno de cada cuatro hombres jóvenes lo hace. Si bien, la baja proporción de jóvenes que abandonan la casa de los padres puede achacarse en parte a dificultades estructurales (Escobedo, Condom-Bosch, Martín, & Aguayo, 2018; Moreno, *The Transition to Adulthood in Spain in a Comparative Perspective*, 2012), también influye un fuerte sentido de cooperación y solidaridad familiar.

**Figura1.6. Solo uno de cada cuatro jóvenes españoles ya no vive con sus padres**

Distribución de jóvenes (15 a 29 años), 2017 o último año disponible, por tipo de hogar



Nota: Los datos de Islandia, Irlanda, México, Suiza y el Reino Unido son de 2016, y, en el caso de Turquía, de 2015. No hay información sobre Japón, Corea y Nueva Zelanda debido a limitaciones de datos. «Otros» incluye a las personas que viven solas, como padres y madres monoparentales o con otros adultos que no sean sus padres o su pareja.

Fuente: OCDE (Affordable Housing Database, 2021), «HM1.4 Living arrangements by age groups», *Base de datos de viviendas asequibles de la OCDE*, <http://www.oecd.org/els/family/HM1.4-Living-arrangements-age-groups.xlsx>.

El cuidado dentro de la estructura familiar se asegura a través de una combinación de servicios formales e informales que se reparten más equitativamente entre generaciones y entre hombres y mujeres que en décadas anteriores. En 2017, casi una de cada tres personas mayores que vivían en casas particulares no vivían en hogares formados únicamente por personas mayores. Esto puede incluir a personas mayores

de 65 años con una pareja más joven, pero también a aquellos que viven con uno de sus hijos o con otro miembro de la familia. La media entre los países de la OCDE era del 25,6%; pero en algunos países como Chile y México, la proporción se acercaba o, incluso, superaba el 60 %. Las personas mayores que viven con hijos adultos no necesariamente necesitan atención; de hecho, la mayor parte de los cuidadores informales de los padres en los países europeos (según lo revelado por la Encuesta de Salud, Envejecimiento y Jubilación en Europa) rondan también la tercera edad (OECD, 2019). Los abuelos y las abuelas a menudo contribuyen a la atención y al cuidado de sus nietos/as. A menudo, complementan la atención y educación infantil formal, ya sea semanalmente o para llegar a fin de mes durante las largas vacaciones escolares españolas.

## Vulnerabilidades de las familias españolas

En muchas dimensiones, las personas que viven en España se benefician de niveles de bienestar similares o mejores que la media de la OCDE. La media de satisfacción vital en una escala de diez puntos es casi idéntica a la de la OCDE (7,3 frente a 7,4). Solo unos pocos empleados tienen que trabajar muchas horas y la mayoría puede dedicar un poco más de tiempo al ocio, el cuidado personal y las interacciones sociales de media que en otros países de la OCDE. La proporción de la población que dice no tener a nadie con quien poder contar en momentos difíciles es ligeramente menor y la esperanza de vida se encuentra entre las más altas de los países de la OCDE (OECD, 2020). Sin embargo, junto a estos resultados bastante positivos, una parte significativa de la población se enfrenta a dificultades como ingresos insuficientes y riesgo de pobreza, desempleo y el alto precio de la vivienda, además, los hogares con niños y niñas tienden a ser más vulnerables que otros grupos de población. Las tasas de pobreza presentadas en este capítulo se refieren a los ingresos después de transferencias sociales. El capítulo 2 analiza con más detalle las tasas de pobreza antes de transferencias y el papel del estado del bienestar en el tratamiento de la pobreza.

### ***Altas tasas de pobreza infantil***

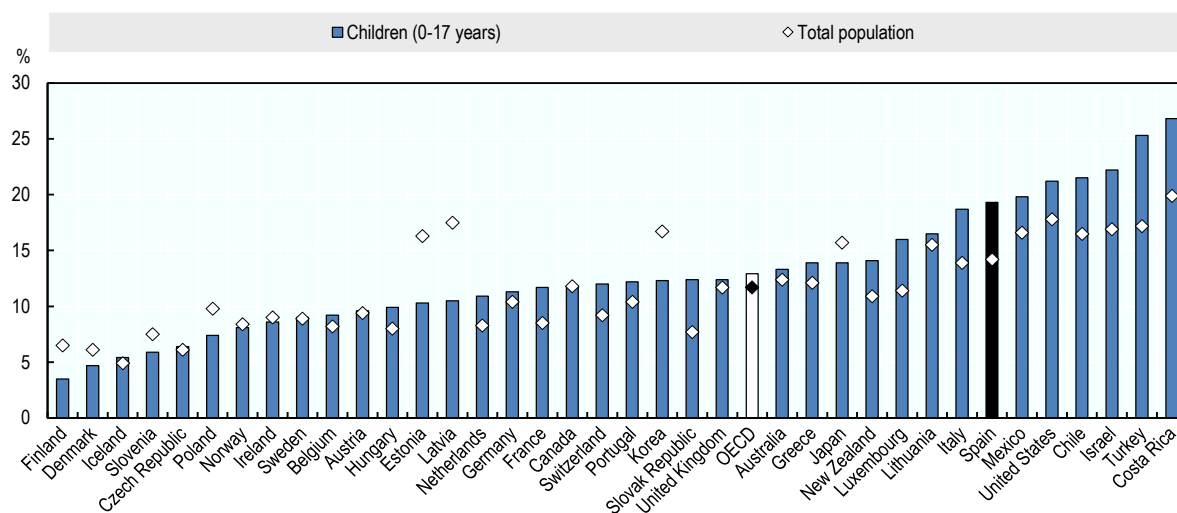
En 2018, casi uno de cada cinco niños y niñas (19,3 %) vivía en pobreza monetaria relativa en España, en comparación con el 12,9 % de media en los países de la OCDE (**Figura 1.7**, Panel A).<sup>4</sup> España ocupa el primer lugar entre los países europeos de la OCDE, y su tasa de pobreza infantil es más de cinco veces superior a la de Finlandia, el país de la OCDE con la tasa más baja. Los niños y las niñas en España se enfrentan a mayores riesgos de pobreza que otros grupos de población, al igual que en la mayoría de los países de la OCDE. La pobreza monetaria relativa para la población total en España (14,2 % en 2018) está más cerca de la media de la OCDE, del 11,7 %, que, en el caso de la infancia, aunque España se mantiene en el tercio superior del ranking de los países de la OCDE. Entre 2010 y 2019, la pobreza monetaria relativa aumentó sobre todo entre los grupos de jóvenes y de mediana edad (18-50 años) y, en menor medida, entre los niños, niñas y adolescentes, mientras que disminuyeron considerablemente para el grupo de edad de 66 años en adelante (**Figura 1.7**, Panel B). La pobreza infantil alcanzó su máximo del 23,4 % en 2013 como resultado de la crisis económica mundial, pero desde entonces ha ido disminuyendo gradualmente. Sin embargo, la infancia sigue enfrentándose al mayor riesgo de pobreza en España.

Estar expuesto a la pobreza monetaria o de ingresos es perjudicial para todos los miembros de una familia, pero sobre todo para los niños y las niñas (Thévenon, Manfredi, Govind, & Klauzner, 2018). La pobreza de ingresos aumenta drásticamente el riesgo de que los niños y niñas experimenten algún tipo de privación material. Por ejemplo, los niños y las niñas en edad escolar con bajos ingresos en España tienen el doble de probabilidades de vivir en viviendas de baja calidad que los que no son pobres (**Tabla 1.1**); y tres veces más probabilidades de no comer frutas, verduras o proteínas todos los días y de no participar en actividades regulares de ocio. Están casi seis veces más expuestos a privaciones múltiples y graves (definida como la carencia de al menos cuatro elementos) que los que no son pobres. En Francia y el

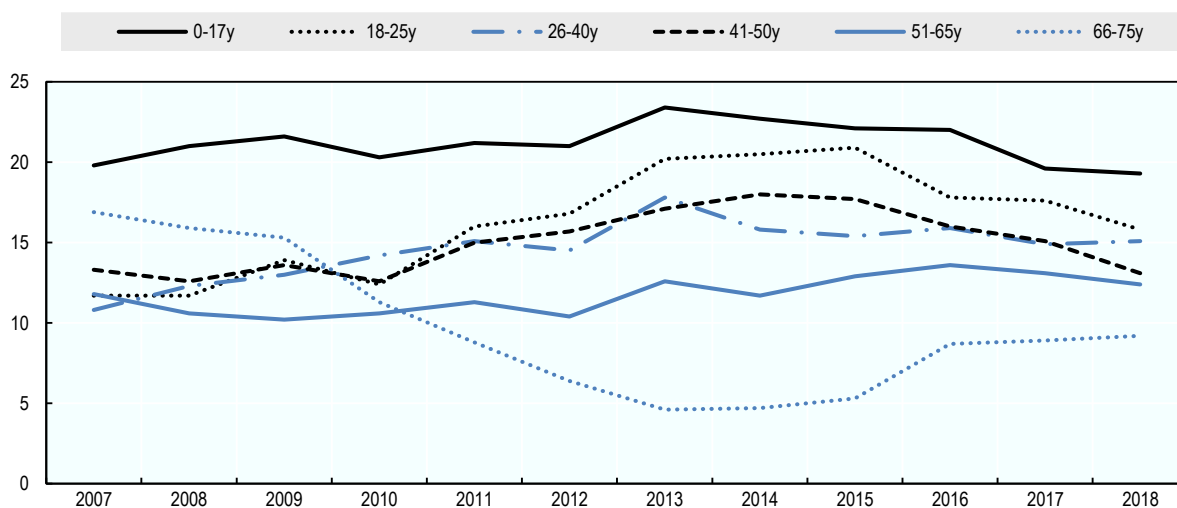
Reino Unido los resultados son similares. Dicho esto, la persistencia intergeneracional del estatus de bajos ingresos puede ser inferior en España que en otros países de la OCDE. Un análisis de la elasticidad intergeneracional de ingresos entre padres e hijos a principios de la década de los 10 encontró que la movilidad entre generaciones para el decil más bajo de la distribución de ingresos paternos era mayor en España que en nueve de los 13 países incluidos en el análisis (OECD, 2018).

**Figura 1.7. Casi uno de cada cinco niños y niñas vive en situación de pobreza en España**

Panel A: Relative income poverty rate (%), for the total population and for 0-17 years-olds, 2018



Panel B: Relative income poverty rate (%) in Spain, by age group, 2007-2018



Notas: Los datos están basados en la renta familiar disponible equivalente, es decir, la renta después de impuestos y transferencias, y ajustada al tamaño de la familia. El umbral de pobreza está establecido en el 50 % de la renta mediana disponible en cada país. Se consideran adultos en edad de trabajar las personas de 18-64 años y los niños y niñas, entre 0-17 años. Los datos son para 2014 para Nueva Zelanda; 2015 para Japón y Turquía; 2017 para Chile, Dinamarca, Alemania, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, México, Países Bajos (provisional), Suiza y los Estados Unidos.

Fuente: Base de datos de distribución de ingresos de la OCDE, <http://oe.cd/idd>.

**Tabla 1.1. La pobreza monetaria aumenta drásticamente el riesgo de privación material**

Tasas de privación material para niños y niñas de 6 a 15 años en diferentes dimensiones, 2014

	España			Francia			Reino Unido		
	Total	Niños y niñas en pobreza no monetaria	Niños y niñas en pobreza monetaria	Total	Niños y niñas en pobreza no monetaria	Niños y niñas en pobreza monetaria	Total	Niños y niñas en pobreza no monetaria	Niños y niñas en pobreza monetaria
Vivienda	31.4	23.5	48.3	28.4	23.6	51.4	33.7	30.3	47.3
Nutrición	8.0	4.4	15.6	10.8	8.4	22.2	11.1	10.2	14.9
Ocio	41.8	26.7	74.5	30.2	24.0	59.8	43.4	38.7	62.3
Educación	17.2	9.4	34.0	13.0	9.4	30.1	10.7	8.8	18.4
Entorno social	22.2	19.7	27.7	25.7	23.0	38.7	26.9	25.4	33.0
Privación al menos en un elemento	63.5	52.8	86.5	62.1	56.5	88.4	69.7	66.1	84.6
Privación grave	18.0	7.2	41.4	12.7	7.7	36.3	16.4	14.3	25.1

Nota: La privación grave se refiere a los niños y niñas que carecen de al menos cuatro elementos. Consultar Thevenon *et al.* (Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it, 2018) para la definición de las variables.

Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en la encuesta del 2014 de las Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida de la Unión Europea (EU-SILC).

Un documento reciente de la OCDE analiza en detalle los factores que inciden en la pobreza infantil para España y otros países de la OCDE (Thévenon, Manfredi, Govind, & Klauzner, 2018). El análisis muestra que las diferencias en las tendencias con respecto a las tasas de empleo de los padres y madres y la calidad del trabajo son los factores más importantes a la hora de explicar las diferencias transnacionales en la evolución de los ingresos de las familias de bajos ingresos. Por ejemplo, el crecimiento de los ingresos propiciado por el aumento de la tasa de empleo materno en Dinamarca y Suecia sugiere que las políticas de empleo favorables a la familia pueden despejar el camino para una reducción significativa de la pobreza infantil. Por el contrario, la disminución de la proporción de niños y niñas con el padre trabajando contribuyó a una fuerte caída de los ingresos en España entre 2007 y 2014. La disminución de la calidad del empleo (jornadas laborales más cortas, salario mínimo real más bajo) y unas transferencias públicas menores también tuvieron un impacto importante en la reducción de los ingresos de los padres con trabajos a tiempo completo. El impacto fue considerablemente más fuerte para las familias pobres que en las de ingresos medios. En España, los cambios en la estructura familiar y el aumento en la proporción de niños y niñas de familias monoparentales también influyeron en la caída de los ingresos, pero en menor medida que la situación laboral de los progenitores. Las prestaciones sociales desempeñaron un papel bastante limitado a la hora de mitigar los efectos de la crisis económica mundial.

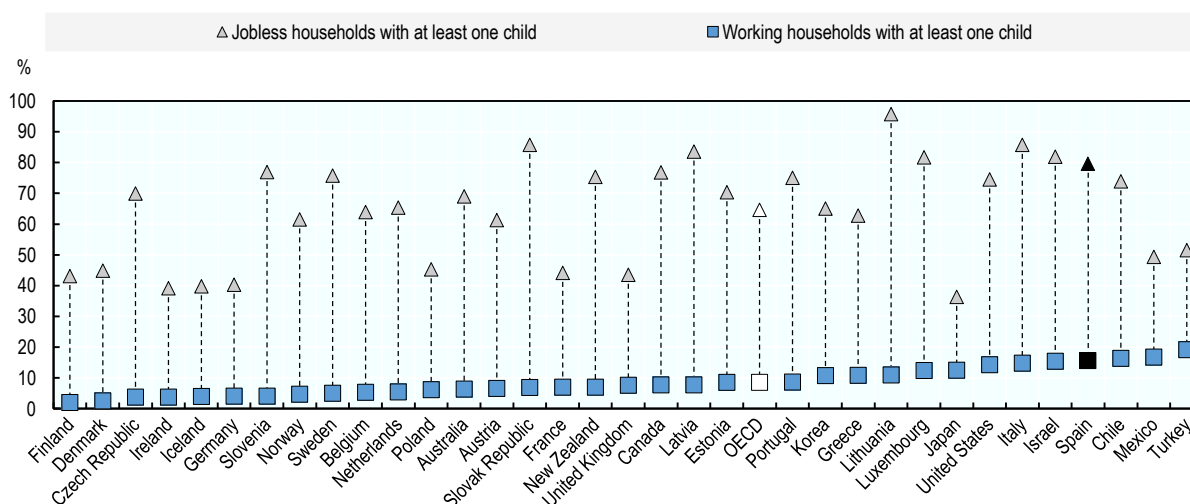
### *Riesgo de pobreza según la situación laboral de los progenitores*

El determinante más importante de la pobreza en las familias es la situación laboral de los progenitores. De media en la OCDE, los que viven en hogares sin empleados con al menos un hijo tienen casi ocho veces más probabilidades de estar en situación de pobreza monetaria que los hogares similares en los que sí se trabaja (**Figura 1.8**). La diferencia entre estos dos grupos es menor en España (5 veces), debido principalmente a la relativamente alta tasa de pobreza monetaria relativa entre los hogares con trabajo. En 2018, ocho de cada diez personas que vivían en hogares sin empleados con hijos (79,6 %) eran pobres monetarios en España. Este porcentaje es significativamente superior a la media de los países de la OCDE (64,5 %), lo que sitúa a España en el tercer lugar entre los países de la OCDE. Sin embargo, incluso entre los miembros de hogares con personas que trabajan con niños y niñas, en España, el 15,6 % vive en pobreza relativa frente al 8,5% de la media de la OCDE. Esta proporción es la segunda más alta entre los países de la OCDE y la más alta entre OCDE UE. A modo de comparación, el 5 % o menos de

las personas que viven en hogares con personas trabajadoras con niños y niñas son pobres monetarios en países como Alemania, Irlanda y los países nórdicos.

### Figura 1.8. Las tasas de pobreza en España entre los hogares con trabajo y los desempleados son altas en ambos casos en comparación con otros países de la OCDE

Tasas de pobreza monetaria relativa (%), personas en edad de trabajar en hogares con al menos un hijo, según situación laboral en el hogar, 2018 o último año disponible



Notas: Los datos están basados en la renta familiar disponible equivalente, es decir, la renta después de impuestos y transferencias, y ajustada al tamaño de la familia. El umbral de pobreza está establecido en el 50 % de la renta mediana disponible en cada país. Se consideran adultos en edad de trabajar las personas de 18-64 años. Los niños y niñas se definen como 0-17 años. Datos de Nueva Zelanda correspondientes a 2014, de Japón y Turquía a 2015, de Países Bajos a 2016, de Chile, Dinamarca, Alemania, Islandia, Irlanda e Italia a 2017.

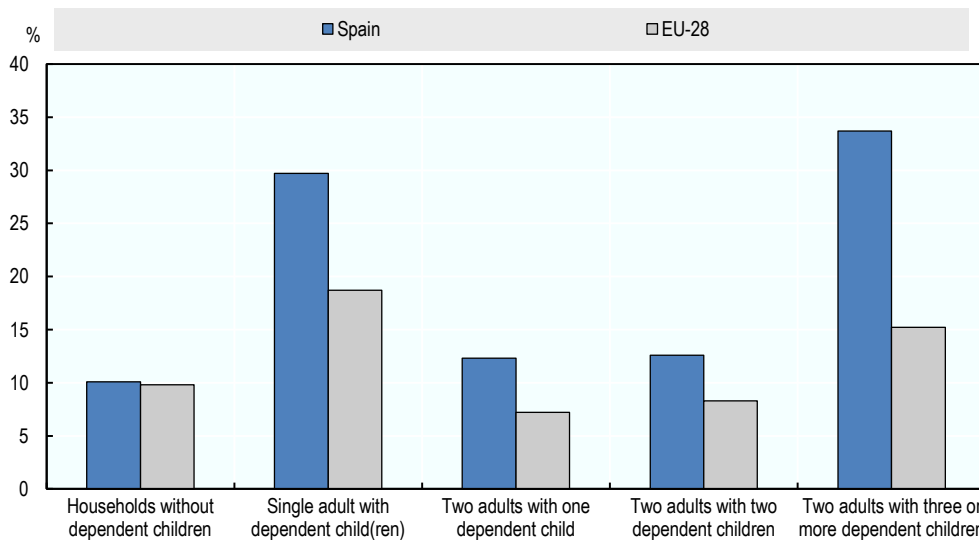
Fuente: Base de datos de distribución de ingresos de la OCDE, <http://oe.cd/idd>.

#### Riesgo de pobreza por estructura familiar

La estructura familiar es otro factor que influye en el riesgo de pobreza; a los hogares con niños y niñas, en general, y las familias numerosas y monoparentales, en particular. Mientras que las tasas de pobreza de los miembros de hogares sin hijos a cargo son bastante similares en España y la UE (cerca del 10 % en 2019), hay una diferencia importante de casi 7 puntos porcentuales entre las tasas de pobreza de España y la UE de los miembros de hogares con hijos a cargo, que alcanzan el 17,1 % y el 10,5 % respectivamente (Figura 1.). La brecha en las tasas de pobreza relativa entre España y la media de la UE es de casi 20 puntos porcentuales para los hogares con dos adultos y tres o más hijos (Figura 1.). Uno de cada tres miembros de familias numerosas vive en situación de pobreza relativa en España, frente a solo uno de cada ocho de las familias con uno o dos hijos. Aunque la elevada tasa de pobreza de las familias numerosas es conocida desde hace al menos dos décadas y la política familiar española está muy centrada en ellas, el progreso a la hora de reducir la pobreza ha sido muy limitado. Las tasas de pobreza monetaria relativa también son altas entre las familias monoparentales españolas (29,7 %), con una brecha considerable con respecto a la media de la UE (11 puntos porcentuales).

### Figura 1.9. Las tasas de pobreza son más acusadas entre las familias numerosas y monoparentales

Tasa de riesgo de pobreza por diferentes tipos de hogares, España y media de la UE, 2019



Nota: se consideran en riesgo de pobreza los hogares con menos del 50 % de la renta mediana equivalente.

Fuente: Eurostat (*At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and household type - EU-SILC and ECHP surveys, 2021*), *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and household type - EU-SILC and ECHP surveys*, [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_li03&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li03&lang=en).

Además, los niños y niñas que viven en hogares en los que uno de los adultos paga pensión de alimentos pueden experimentar un mayor riesgo de pobreza en la realidad de lo que reflejan los datos. Las estimaciones de pobreza asumen que todos los ingresos de los miembros del hogar se disfrutan dentro de propio hogar, no que se derivan a otro (Miho & Thévenon, 2020). Los hogares que reciben pagos regulares de pensión de alimentos los cuentan entre sus ingresos. Sin embargo, si los pagos llegan de manera irregular, no se tendrían en cuenta en las estimaciones de pobreza. Además, aquellos que no viven con uno o más de sus hijos, pero que sí mantienen contacto regular con ellos, tienen costes adicionales muy por encima de la proporción del tiempo que el niño pasa con ellos, como la necesidad de una habitación adicional.

### Un mercado laboral débil

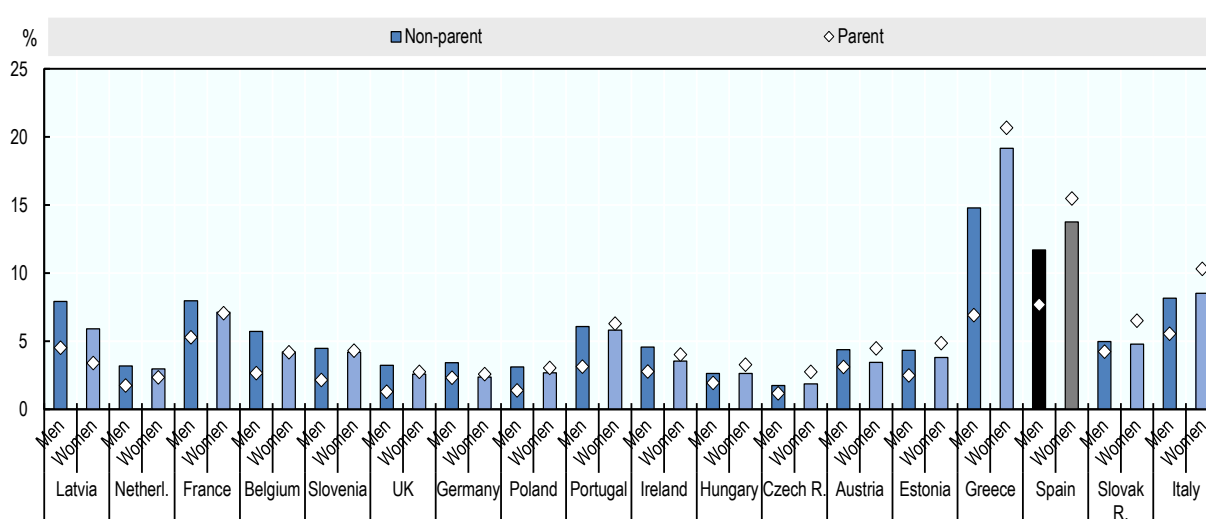
La debilidad del mercado laboral en España afecta en gran medida a las familias y a la infancia. Incluso antes de la crisis del COVID19, las tasas de desempleo en España eran altas. La crisis económica mundial había golpeado con fuerza el país y el proceso de recuperación había sido lento. En 2019, el 14,2 % de la población activa española estaba desempleada, la segunda tasa más alta de la OCDE (cuya media estaba en el 5,6 %), después de Grecia. La crisis económica provocada por la pandemia de COVID19 disparó aún más la tasa de desempleo, que alcanzó el 16,0 % en enero de 2021 (media de la OCDE: 6,8%). Las tasas de desempleo en España y en toda la OCDE tienden a ser más altas entre las mujeres que entre los hombres, aunque, en enero de 2021, la brecha promedio en la OCDE, de 0,4 puntos porcentuales, era considerablemente menor que en España, de 4,0 puntos porcentuales.

En el mercado laboral español, los que tienen hijos tienen una menor probabilidad de estar en el paro que los que no tienen cuando son los hombres, pero mayor si son mujeres. Al excluir a la población joven (con menor probabilidad tener hijos, pero mayor de estar desempleados), se hace evidente un patrón en todos

los países europeos de la OCDE estudiados: que los que viven con sus hijos pequeños tienen menos probabilidades de estar desempleados que los hombres que no tienen hijos o no viven con ellos, o cuyos hijos son adolescentes o mayores (Figura 1.10). En España, a 4 puntos porcentuales, la diferencia es bastante elevada. En las mujeres, en cambio, no hay un patrón uniforme: en Letonia y los Países Bajos, las madres tienen una tasa de desempleo más baja que el grupo de mujeres sin hijos o con hijos mayores o que no viven con ellos. En seis países, la diferencia en las tasas de desempleo de los dos grupos es inferior a medio punto porcentual, mientras que, en otros diez países, las madres tienen una tasa de desempleo más alta. España se encuentra en este último grupo, con la tercera diferencia más alta en la tasa de desempleo de las madres frente a las mujeres que no tienen hijos pequeños viviendo con ellas.

**Figura 1.10. En España, las madres tienen una tasa de paro más alta que las mujeres sin hijos**

Tasa de desempleo (% de población activa de 30-64), 2019, por estado parental



Nota: Los países están ordenados según la diferencia en la tasa de desempleo entre las mujeres que son madres y las que no. El estado parental se mide por vivir en un hogar donde el niño más pequeño tenga 14 años o menos, y convivir con un hijo propio en el hogar. Los padres que no conviven en el mismo hogar con sus hijos están por lo tanto erróneamente clasificados como no padres; y, por ejemplo, los abuelos menores de 65 años que viven en hogares multigeneracionales con hijos y nietos estarían clasificados erróneamente como padres de un niño pequeño.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la EFT-UE.

En 2019, cerca de dos tercios (67 %) de las madres trabajaban en España. Esta proporción es más baja que en muchos otros países de la UE y la OCDE, donde el 73 % y el 71 % de las madres, respectivamente, estaban, de media, empleadas (Figura 1.11). Entre las madres trabajadoras, las tres cuartas partes trabajaban a tiempo completo, mientras que solo una cuarta parte lo hace a jornada parcial. Aunque las tasas de empleo materno varían claramente en función de su estado de pareja en toda la OCDE, en España, las tasas de empleo de las madres con pareja y solas apenas difieren.

Durante muchos años, el salario mínimo en España ha estado entre los más bajos de la OCDE. Al medirlo en proporción del salario mediano del país, el salario mínimo apenas alcanzaba el 40 % durante las dos primeras décadas del siglo XXI. En 2019, un aumento significativo en el salario mínimo hizo que la relación entre el salario mínimo y el salario mediano español estuviera más en consonancia con la de otros países de la OCDE (

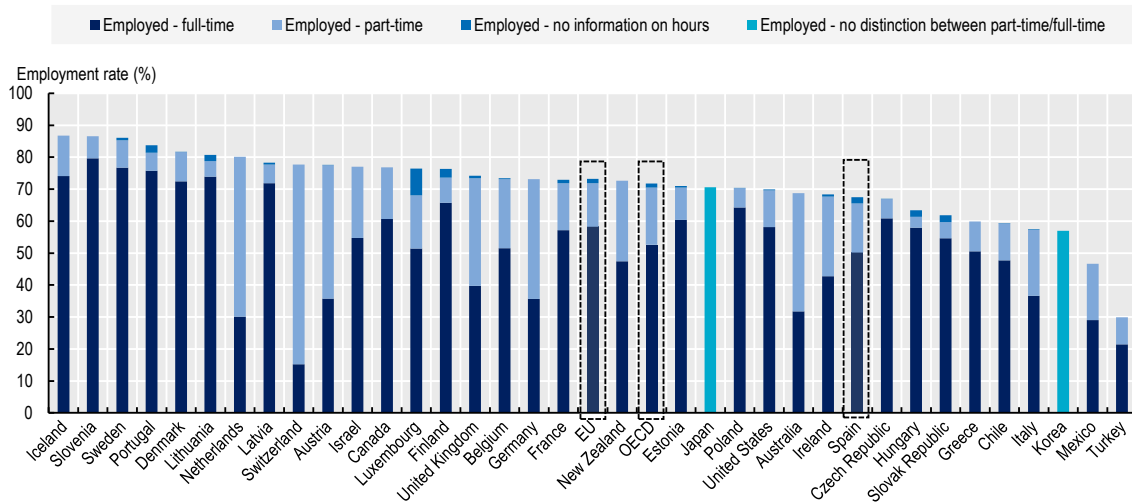
Figura 1.12). En 2018, el 1,3 % de las mujeres y el 0,5 % de los hombres que trabajaban a jornada completa ganaban menos del salario mínimo interprofesional; mientras que el 43,1 % de las mujeres y el



35,6 % de los hombres ganaban entre una y dos veces el salario mínimo (INE, Encuesta Anual de Estructura Salarial, 2019).

**Figura 1.11. Solo dos tercios de las madres en España tienen trabajo**

Tasas de empleo (%) de mujeres (15-64 años) con al menos un hijo de 0-14 años, según trabajen a jornada parcial/completa, 2019.

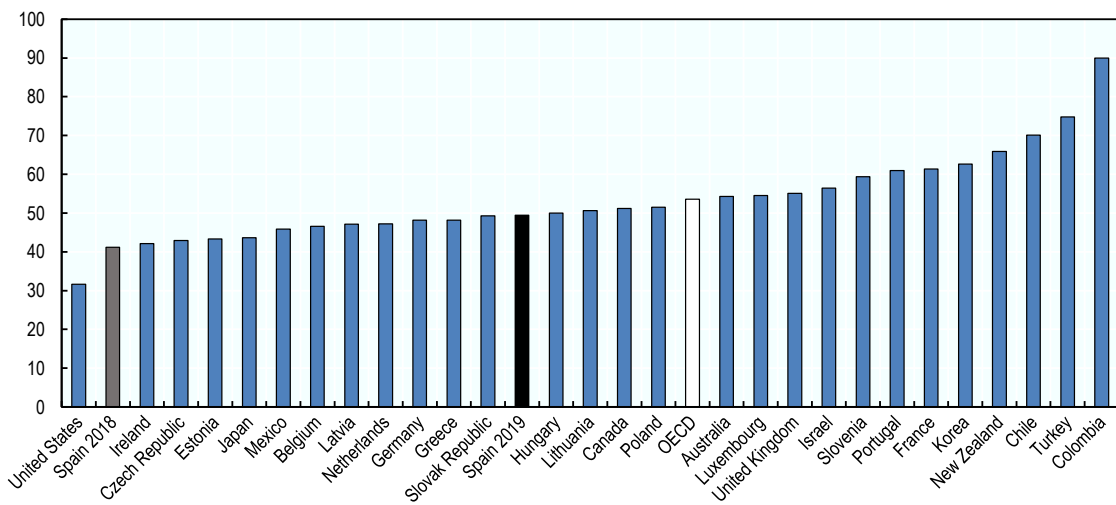


Nota: El empleo a jornada parcial se define como trabajar habitualmente menos de 30 horas a la semana en el trabajo principal, y el empleo a jornada completa como trabajar habitualmente más de 30 horas a la semana en el trabajo principal. Las definiciones exactas de trabajo a jornada parcial y jornada completa, así como de la población de madres incluidas, difieren para algunos países, tal y como se indica en la fuente original.

Fuente: Base de datos familiar de la OCDE, Gráfico LMF1.2.A, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

**Figura 1.12. La subida del salario mínimo en 2019 acercó a España al resto de países de la OCDE**

Salarios mínimos en relación con los salarios medianos de los trabajadores a tiempo completo, 2019



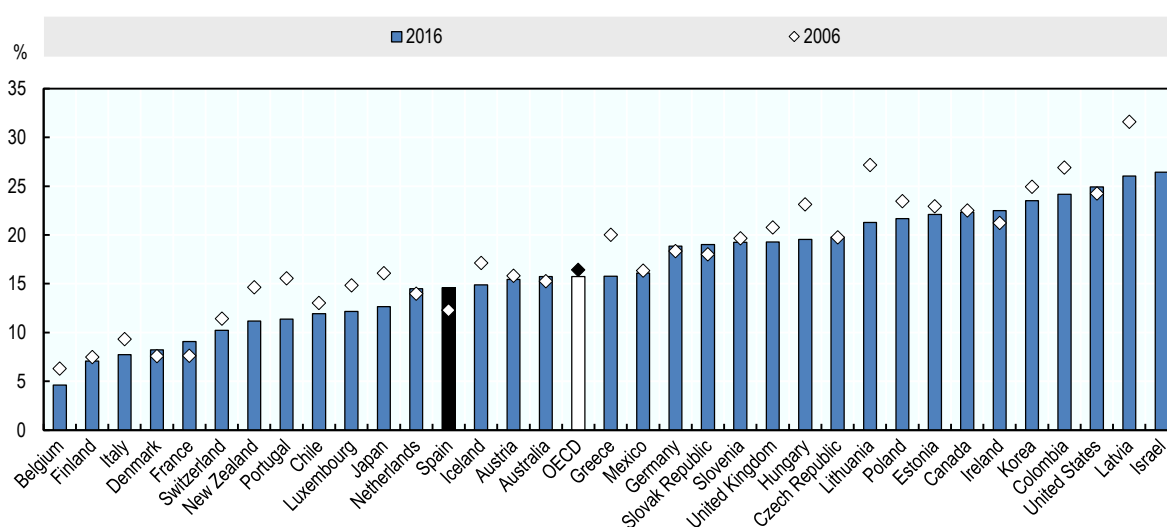
Fuente: Datos de la Encuesta de población activa de la OCDE.



Si bien la incidencia de salarios bajos es menor en España que en el promedio de la OCDE (Figura 1.13), es uno de los pocos países en los que aumentó entre 2006 y 2016. En 2016, el 14,6 % de los trabajadores ganaba menos de dos tercios de la renta mediana, en comparación con el 15,7 % de media en la UE y la OCDE. La proporción en España aumentó 2,3 puntos porcentuales en el transcurso de una década, mientras que el porcentaje promedio en la UE y la OCDE disminuyó en 1,3 y 0,7 puntos porcentuales, respectivamente. En España, así como en la media de los 22 países europeos de la OCDE, entre los empleados a jornada completa, hay menos padres que ganan un salario bajo. En 2019, la incidencia de salarios bajos en España entre los empleados a tiempo completo con hijos fue 5,8 puntos porcentuales menor que entre los que no tenían hijos, y 3,5 puntos porcentuales de media. La diferencia es menor cuando la muestra excluye a los empleados menores de 30 años, pero aún existe.<sup>5</sup>

**Figura 1.13. Los salarios bajos son menos frecuentes en España que en la media de países de la OCDE, pero aumentaron en la última década**

Proporción (%) de trabajadores a jornada completa que ganan salarios bajos, 2006 y 2016



Nota: La incidencia de salarios bajos se refiere al porcentaje de trabajadores que ganan menos de dos tercios de la renta mediana. Las estimaciones de ingresos utilizadas en los cálculos se refieren a los ingresos brutos de los trabajadores asalariados a jornada completa.

Fuente: Base de datos de distribución de ingresos de la OCDE, [www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-earningsandwages.htm](http://www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-earningsandwages.htm).

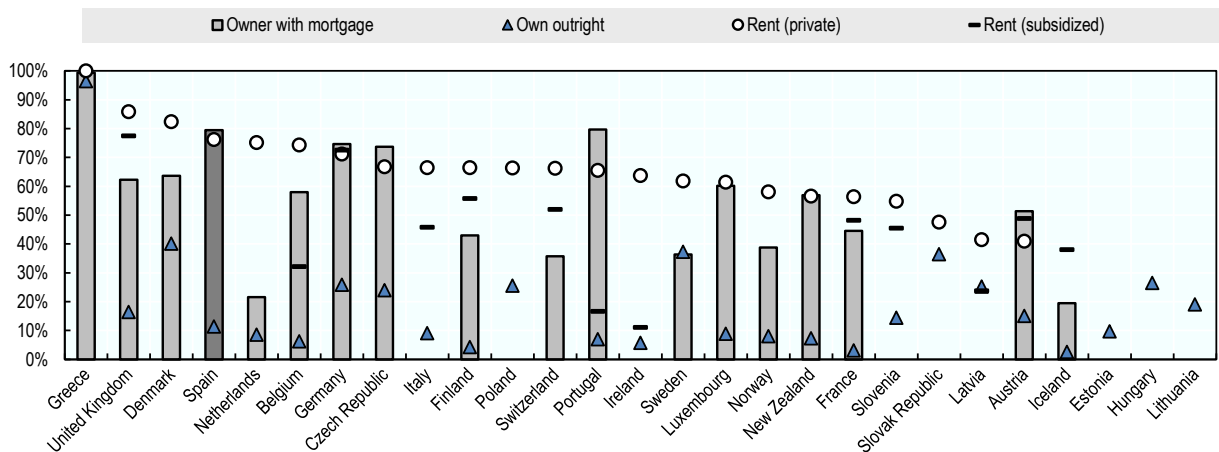
### **Aumento del coste de la vivienda**

La asequibilidad de la vivienda en España es solo ligeramente peor que el promedio de la OCDE, y solo el 3 % de la población vive en condiciones de hacinamiento en comparación con el 12 % en toda la OCDE. Sin embargo, en particular los jóvenes y los inquilinos suelen tener dificultades para encontrar una vivienda asequible y estable; y los costes totales de vivienda resultan elevados para los hogares de bajos ingresos. La vivienda es un factor relevante, incluso determinante, en la formación y planificación de la familia a lo largo de la vida, y tiene un gran impacto en el bienestar y la vida familiar. El aumento del precio de la vivienda y del coste del alquiler es uno de los mayores obstáculos a los que se enfrentan los adultos jóvenes para independizarse (Moreno, Economic crisis and the new housing transitions of young people in Spain, 2016). Según datos de 2019 del Consejo de la Juventud de España, la mitad de la población de 18 a 29 años dedica más del 30 % de sus ingresos a la vivienda, el doble que la población total. Además, en 2017, el 6,8 % de los jóvenes de 18 a 29 años que eran cabeza de familia declararon haberse atrasado en el pago del alquiler o de la hipoteca, frente al 3,8 % del total de la población (Ayala, Canto, Navarro, &

Romaguera, 2020). En cuanto a los hogares con ingresos en el quintil más bajo, la proporción que destina más del 40 % de los ingresos disponibles a pagar el coste total de la vivienda (es decir, incluyendo, por ejemplo, impuestos y servicios públicos) es elevada tanto para los que alquilan a particulares como para los propietarios que todavía están pagando una hipoteca (Figura 1.14). Los hogares de bajos ingresos no solo tienen dificultades para pagar una vivienda en las zonas urbanas sino también en las rurales. De hecho, aunque la proporción de personas de bajos ingresos con problemas de acceso a la vivienda aumentó más en las zonas urbanas que en las rurales, la proporción entre estas últimas también aumentó cerca de 20 puntos porcentuales entre 1995 y 2007 (Dewilde, 2018).

**Figura 1.14. Alrededor de cuatro de cada cinco hogares con hipotecas o en alquiler con bajos ingresos en España están sobrecargados por los costes de la vivienda**

Proporción de hogares en el quintil inferior de la distribución de ingresos que destinan más del 40 % de los ingresos disponibles a los costes totales de vivienda, por titularidad, en porcentaje, 2018 o último año disponible



Nota: Los costes totales de la vivienda incluyen el reembolso del capital y de los intereses de la hipoteca, el alquiler, los seguros estructurales, los servicios y cargos obligatorios, el mantenimiento y las reparaciones periódicas, los impuestos y los servicios públicos (incluidos electricidad, agua, gas y calefacción). En los Países Bajos y Noruega, no se incluye a ningún inquilino con tarifa subvencionada en la categoría de alquiler del mercado privado debido a lo limitado de los datos. No hay datos disponibles sobre pagos de hipotecas de Dinamarca. No hay distinción disponible entre inquilinos privados o subsidiados en Nueva Zelanda.

Fuente: OCDE (Affordable Housing Database, 2021), «HC1.2 Housing costs over income», *Base de datos de viviendas asequibles*, <https://www.oecd.org/els/family/HC1-2-Housing-costs-over-income.xlsx>.

La política tributaria española favoreció durante mucho tiempo la vivienda en propiedad. A partir de 1995, la liberalización del mercado de alquiler produjo un mercado inmobiliario dual entre quienes podían permitirse la propiedad y quienes tenían que depender del mercado de alquiler particular. Hoy en día, tres cuartas partes de los españoles viven en su propia casa, ya sea en propiedad o con hipoteca, cifra todavía superior al 68 % de la media de la OCDE (OECD, Affordable Housing Database, 2021). El fuerte aumento en los costes de vivienda desde el cambio de milenio aceleró la transición al modelo de familia de doble ingreso. Las deficiencias de la política de vivienda se extendieron a la política familiar y social (Bosch & Trilla, 2019; Módenes, 2019). La crisis de 2008 acarrió un gran número de desahucios y de casos de acoso a inquilinos. Esto acentuó las situaciones de pobreza y contribuyó a la percepción social de gran una mayor inseguridad. Otro factor crucial es el cambio de la duración mínima obligatoria de los contratos de tres a cinco años en el mercado de alquiler particular, tras los cuales puede haber un aumento importante del alquiler. Esto puede generar una alta percepción de inseguridad: una vez arraigadas en un lugar, las familias en alquiler tienen que hacer frente a muchos gastos para mudarse si no pueden asumir el aumento de la renta. Este problema afecta sobre todo a las familias con niños y niñas que eligen los centros educativos según el barrio donde residan.

### **Las familias rurales se enfrentan a desafíos adicionales**

Las tendencias demográficas de despoblación y masculinización, así como una mayor dificultad para acceder a las infraestructuras públicas y privadas en las zonas rurales pueden crear dificultades para las familias.

El proceso de despoblación ha afectado de diferente manera a las zonas rurales en función de su estructura económica y de las oportunidades laborales para las generaciones jóvenes. Durante la segunda mitad del siglo XX, y en especial entre 1960 y 1980, las zonas rurales experimentaron dramáticos cambios sociales, económicos y demográficos debido a la migración masiva hacia las áreas urbanas. La población rural se contrajo en torno a un 40 %, llegando a superar el 50 % en zonas del interior de España (Pinilla & Sáez, 2017). La tendencia no paró en el nuevo milenio, ya que tres de cada cuatro municipios españoles siguieron perdiendo población entre 2010 y 2020 (Secretaría general para el reto demográfico, 2019). En 2020, 3.926 localidades tenían una densidad inferior a 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>, el límite para considerarlas en riesgo demográfico. Como punto de comparación, la OCDE define como comunidad rural a cualquier población que tengan una densidad inferior a 150 habitantes por km<sup>2</sup> (OECD, 2016). Estas zonas de bajísima densidad representan el 48 % del territorio español (Secretaría general para el reto demográfico, 2019).

Las áreas rurales no solo están cada vez menos pobladas, sino que también son más envejecidas y masculinizadas. La ratio de habitantes mayores de 65 años por habitantes menores de 15 años es igual a nueve en municipios de menos de 100 habitantes, frente a alrededor de 1,3 en ciudades de más de 100.000 habitantes. En las localidades de menos de 1.000 habitantes, el 30 % de la población tiene más de 65 años y el 15 % más de 80 (Secretaría general para el reto demográfico, 2019). Las diferencias son mayores para las mujeres debido a su mayor esperanza de vida (Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, 2017). En comparación con la media nacional del 51,0 %, la proporción de mujeres es menor en las zonas rurales: el 49,4 % en municipios de menos de 5.000 habitantes e incluso solo el 43,2 % en municipios de menos de 100 habitantes.

Las bajas tasas de fecundidad y la emigración (más alta de mujeres) propician la despoblación y el envejecimiento del medio rural, así como su masculinización. Desde principios del siglo XXI, la tasa anual de natalidad en los territorios rurales españoles se sitúa en torno a los 67 por cada 1000 habitantes, mientras que la tasa de mortalidad está en torno a los 1.114 por cada 1.000, lo que se traduce en un crecimiento natural negativo (Pinilla & Sáez, 2017). Los estudios muestran una mayor predisposición entre las mujeres rurales a abandonar sus lugares de origen que entre los hombres. Una de las razones es que, a menudo, se enfrentan a más dificultades que los hombres para acceder al mercado laboral rural. Las ciudades no solo les ofrecen mejores empleos, sino también un estilo de vida más flexible y atractivo. Por su parte, los hombres jóvenes, que pueden no haber terminado sus estudios, pueden tener dificultades para trasladarse, pero también para encontrar pareja en su zona. La llegada de inmigrantes ha contrarrestado en pequeña medida el éxodo de los jóvenes nacidos en el medio rural: las personas nacidas en el extranjero representan el 10 % del total de la población rural en España y el 16 % en el caso de personas de entre 20 y 39 años (Camarero, Sampedro, & Reales, 2020). La combinación de la emigración rural y las bajas tasas de fecundidad ha llevado al surgimiento de la «generación de apoyo», nacida entre 1958 y 1977, que tiene que cuidar de sus padres e hijos ante infraestructuras y servicios públicos a menudo más débiles.

Además de menos oportunidades de empleo, la falta de acceso a los servicios públicos y privados también supone un obstáculo para los habitantes de zonas rurales. El porcentaje de hogares rurales que tienen dificultades para acceder a diferentes tipos de servicios públicos y privados (como internet de banda ancha o atención médica especializada) es entre 10-20 puntos porcentuales superior al de los hogares urbanos (Camarero & Oliva, 2019). Esta brecha aumenta las desigualdades entre las familias urbanas y las rurales, además de dificultar el asentamiento de las familias en los pueblos.

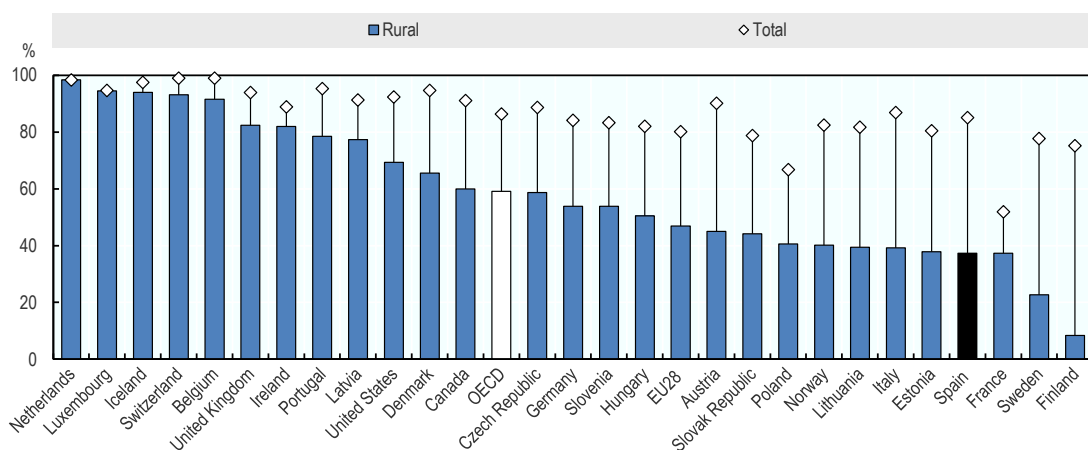
Los colegios, el internet de banda ancha y las infraestructuras de transporte se encuentran entre las necesidades clave de las familias rurales:

- Los colegios juegan un papel fundamental entre las instituciones en las zonas rurales. A menudo son un requisito previo para mantener en funcionamiento otras instituciones sociales, como farmacias, panaderías, bares o residencias de ancianos, ya que hacen posible que las familias con niños y niñas permanezcan en las zonas rurales o se trasladen a ellas. La organización de los colegios rurales resulta más compleja debido a la falta de recursos y de niños y niñas, pero también pueden ser espacios en los que implementar prácticas docentes innovadoras, como las comunidades educativas rurales con participación de los padres. Algunas comunidades autónomas han aportado más recursos a las escuelas rurales.
- Los servicios de internet de banda ancha pueden impulsar la diversificación de las economías rurales hacia nuevos sectores productivos vinculados a los servicios y la economía del conocimiento, además de facilitar el teletrabajo. Pero en 2017, solo el 37,3 % de los hogares rurales de España vivían zonas con internet de banda ancha fija, frente al 85,0 % de todos los hogares españoles y a la media no ponderada de la OCDE del 59,1 % de los hogares rurales (**Figura 1.15**).
- Una buena infraestructura de transporte público favorece la conexión entre las localidades rurales y los centros urbanos donde se encuentran las actividades educativas, profesionales y sociales.

La falta de viviendas asequibles en las zonas rurales también puede dificultar que nuevas familias se establezcan allí o que los jóvenes salgan de la casa de sus padres. Este fenómeno puede ser más frecuente en las zonas en las que los residentes de áreas urbanas con altos ingresos adquieren segundas residencias. Al mismo tiempo, es más frecuente que las familias rurales tengan necesidad de encontrar alojamiento en áreas urbanas para los hijos mayores que cursen estudios superiores, debido a la falta de opciones de formación y educación superior en las áreas rurales.

**Figura 1.15. Menos de uno de cada cuatro hogares rurales españoles podía, teóricamente, acceder a internet de alta velocidad en 2017**

Hogares en zonas con acceso a internet de banda ancha fija con una velocidad contratada de 30 Mbps o más, como porcentaje de los hogares en las categorías total y rural, 2017



Nota: Para los países de la UE y Canadá, las áreas rurales son aquellas con una densidad de población inferior a 100 y 400 habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente. Para los Estados Unidos, las áreas rurales son aquellas con una densidad de población inferior a 1000 por kilómetro cuadrado. Para los países de la UE, la cobertura de banda ancha fija se define como tecnologías NGA (VDSL, FTTP, DOCSIS 3.0) capaces de ofrecer una velocidad de descarga de al menos 30 Mbps. Para los Estados Unidos, la cobertura se refiere a la banda ancha terrestre fija capaz de brindar servicios de descarga de 25 Mbps y de carga de 3 Mbps. Los datos de Canadá y Estados Unidos se refieren a 2016. El promedio de la OCDE se refiere a la media no ponderada entre los países incluidos.

Fuente: OCDE (Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future, 2019), *Cómo medir la transformación digital*.

## Bibliografía

- Ajenjo-Cosp, M., & García-Saladrigas, N. (2016). Las parejas reconstituidas en España: un fenómeno emergente con perfiles heterogéneos / Stepfamily Couples in Spain: An Emerging Phenomenon with Heterogeneous Profiles. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 155. doi:10.5477/cis/reis.155.3
- Ayala, L., Canto, O., Navarro, C., & Romaguera, M. (2020). *Analysis of social needs of youth*. Observatorio Social de la Caixa. Retrieved from <https://observatoriosociallacaixa.org/en/informe-necesidades-sociales-juventud>
- Ayuso, L. (2019). Nuevas imágenes del cambio familiar en España. *Revista Española de Sociología*, 28(2). doi:10.22325/fes/res.2018.72
- Bernardi, F. (2005). Public policies and low fertility: rationales for public intervention and a diagnosis for the Spanish case. *Journal of European Social Policy*, 15(2). doi:10.1177/0958928705049160
- Bosch, J., & Trilla, C. (2019). *Housing system and welfare state. The Spanish case within the European context*. Observatorio Social de la Caixa. Retrieved 05 13, 2021, from <https://observatoriosociallacaixa.org/en/-/sistema-de-vivienda-y-estado-del-bienestar-el-caso-espanol-en-el-marco-europeo>
- Bueno, X., & García-Román, J. (2021). Rethinking Couples' Fertility in Spain: Do Partners' Relative Education, Employment, and Job Stability Matter? *European Sociological Review*. doi:10.1093/esr/jcaa070
- Camarero, L., & Oliva, J. (2019). Thinking in rural gap: mobility and social inequalities. *Palgrave Communications*, 5(1), 95. doi:10.1057/s41599-019-0306-x
- Camarero, L., Sampedro, R., & Reales, L. (2020). *La inmigración dinamiza la España rural*. Observatorio Social de La Caixa. Retrieved 04 17, 2021, from <https://observatoriosociallacaixa.org/es/-/la-inmigración-dinamiza-la-espana-rural>
- Castrillo, C., Rogero-García, J., Romero-Balsas, P., & Meil, G. (2020). Becoming primary caregivers? Unemployed fathers caring alone in Spain. *Families, Relationships and Societies*. doi:10.1332/204674320X15919852635855
- Castro-Martín, T., & Seiz, M. (2014). *La transformación de las familias en España desde una perspectiva socio-demográfica*. Fundación FOESSA, Madrid.
- CIS. (2016). *Estudio 3150*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Retrieved 02 05, 2021, from <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>
- Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico. (2017). *Despoblación, reto demográfico e igualdad*. Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Retrieved 06 17, 2021, from [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto\\_demografico/Documentos\\_interes/Despoblacion\\_Igualdad.pdf0.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Documentos_interes/Despoblacion_Igualdad.pdf0.pdf)
- Consejo de la Juventud de España, & López Oller, J. (2020). *Observatorio de Emancipación. Balance Genderal - 1er Semestre 2020*. Consejo de la Juventud. Retrieved 05 12, 2021, from <http://www.cje.org/descargas/cje7625.pdf>
- Dewilde, C. (2018). Explaining the declined affordability of housing for low-income private renters across Western Europe. *Urban Studies*, 55(12). doi:10.1177/0042098017729077
- Duvander, A.-Z., & Jans, A.-C. (2009). Consequences of Father's Parental Leave Use: Evidence from Sweden. *Finnish Yearbook of Population Research*. doi:10.23979/fypr.45044
- Escobedo, A., Condom-Bosch, J., Martín, A., & Aguayo, A. (2018). Emancipació i família: Una anàlisi dels arranjaments familiars i les trajectòries d'emancipació dels joves catalans incorporant la perspectiva de la satisfacció vital. In P. Serracant (Ed.), *Enquesta a la joventut de Catalunya 2017* (pp. 165-232). Retrieved 05 12, 2021, from

- [http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/JOVENTUT\\_documents/arxiu/publicacions/col\\_estudis/Estudis36\\_EJC2017\\_V1\\_6-emancipacio-familia.pdf](http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/JOVENTUT_documents/arxiu/publicacions/col_estudis/Estudis36_EJC2017_V1_6-emancipacio-familia.pdf)
- Escobedo, A., Navarro, L., & Flaquer, L. (2007). Perspectivas de desarrollo y evaluación de las políticas de licencias parentales y por motivos familiares en España y en la Unión Europea. *Colección Estudios Sociales*(3).
- Escobedo, A., Rodríguez, J.-A., Domínguez, A., Burgués-Freitas, & Condom-Bosch, J.-L. (2021). *Changes in the work-life balance, family relations, wellbeing and happiness perceptions in Spanish households during the COVID-19 lockdown*.
- Esteve, A., & Treviño, R. (2019). The main whys and wherefores of childlessness in Spain. *Perspectives Demografiques*(15). Retrieved from [https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2019/204270/perdem\\_a2019m04n015iENG.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2019/204270/perdem_a2019m04n015iENG.pdf)
- European Commission. (2019). *Eurobarometer on Discrimination 2019: The social acceptance of LGBTI people in the EU*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ebs\\_493\\_data\\_fact\\_lgbti\\_eu\\_en-1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ebs_493_data_fact_lgbti_eu_en-1.pdf)
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). *LGBTI Survey Data Explorer*. Retrieved 02 05, 2021, from [https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2251\\_91\\_4\\_493\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2251_91_4_493_ENG)
- Eurostat. (2020). *Household Composition Statistics*. Retrieved 02 15, 2021, from [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/1/1b/Households\\_composition\\_2019data\\_v0.xlsx](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/1/1b/Households_composition_2019data_v0.xlsx)
- Eurostat. (2021). *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and household type - EU-SILC and ECHP surveys*. Retrieved 02 18, 2021, from [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_li03&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li03&lang=en)
- EVS/WVS. (2021). *European Value Study and World Value Survey: Joint EVS/WVS 2017-2021 Dataset*.
- Eydal, G., & Rustgaard, T. (2014). *Fatherhood in the Nordic welfare states*. (G. Eydal, & T. Rostgaard, Eds.) Bristol University Press, Bristol. doi:10.2307/j.ctt1t894gw
- Flaquer, L. (2015). El avance hacia la custodia compartida o el retorno del padre tras una larga ausencia. In *España 2015 Situación social* (pp. 351-359). Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Flaquer, L., & Becerril, D. (2020). Consecuencias socioeconómicas de la ruptura de parejas. In F. Fariña, & P. Ortuño (Eds.), *La gestión positiva de la ruptura de pareja con hijos* (pp. 187-199). Tirant lo Blanch, Valencia.
- Flaquer, L., & Becerril, D. (2020). La ruptura de parejas en cifras: La realidad española. In F. Fariña, & P. Ortuño (Eds.), *La gestión positiva de la ruptura de pareja con hijos* (pp. 23-35). Tirant lo Blanch, Valencia.
- Flaquer, L., & Escobedo, A. (2009). The Metamorphosis of Informal Work in Spain: Family Solidarity, Female Immigration and Development of Social Rights. In B. Pfau-Effinger, L. Flaquer, & P. Jensen (Eds.), *Formal and Informal Work: the Hidden Work Regime in Europe* (pp. 143-168). Routledge, New York.
- Flaquer, L., & Escobedo, A. (2020). Las licencias parentales y la política social a la paternidad en España. In L. Flaquer, T. Cano, & M. Barbata-Viñas (Eds.), *La paternidad en España: La implicación paterna en el cuidado de los hijos* (pp. 161-190). CSIS, Madrid.
- Flaquer, L., Navarro-Varas, L., Antón-Alonso, F., Ruiz-Forès, N., & Cónsola, A. (2019). La implicación paterna en el cuidado de los hijos en España antes y durante la recesión económica. *Revista Española de Sociología*, 28(2). doi:10.22325/fes/res.2018.61
- González, J., & Requena, M. (2008). *Tres décadas de cambio social en España*. Alianza Editorial. doi:10.2307/40184745
- Hoorens, S., Clift, J., Staetsky, L., Janta, B., Diepeveen, S., Morgan, M., & Grant, J. (2011). *Low Fertility*

- in Europe - Is there still reason to worry?* . Rand Europe, Cambridge.
- INE. (2019). *Encuesta Anual de Estructura Salarial*. Instituto Nacional de Estadística. Retrieved 04 28, 2021, from <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=28182&L=0>
- INE. (2020). *Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios: Notas de prensa*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid. doi:[https://www.ine.es/prensa/ensd\\_2019.pdf](https://www.ine.es/prensa/ensd_2019.pdf)
- INE. (2021). *Cifras de población*. Retrieved 02 10, 2021, from <https://ine.es/dyngs/INEbase/>
- INE. (n.d.). *Encuesta de Empleo de Tiempo*. 2010. Retrieved 02 17, 2021, from [https://www.ine.es/prensa/eet\\_prensa.htm](https://www.ine.es/prensa/eet_prensa.htm)
- ISSP. (2012). *International Social Survey Program, Family and Changing Gender Roles IV*. Retrieved 02 05, 2021, from <http://w.issp.org/menu-top/home/>
- Meil, G. (2006). The Evolution of Family Policy in Spain. *Marriage & Family Review*, 39(3-4). doi:10.1300/J002v39n03\_07
- Meil, G. (2011). El uso de los permisos parentales por los hombres y su implicación en el cuidado de los niños en Europa. *Revista Latina de Sociología*, 1, 61-97.
- Meil, G. (2011). Individualización y solidaridad familiar. In *Colección Estudios Sociales* . Fundación “la Caixa”, Barcelona.
- Meil, G., Rogero-García, J., & Romero-Balsas, P. (2017). Why parents take unpaid Parental leave. Evidence from Spain. In V. Cesnuytè (Ed.), *Family Continuity and Change* (pp. 247-270). Palgrave Macmillan.
- Miho, A., & Thévenon, O. (2020). Treating all children equally?: Why policies should adapt to evolving family living arrangements. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/83307d97-en>
- MITRAMISS. (2021). *Statistics of the Permanent Observatory of the Immigration*. Retrieved 02 15, 2021, from <https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/estadisticas/>
- Módenes, J. (2019). The Unsustainable Rise of Residential Insecurity in Spain. *Perspectives Demographiques*. doi:10.46710/ced.pd.eng.13
- Moreno, A. (2012). The Transition to Adulthood in Spain in a Comparative Perspective. *YOUNG*, 20(1). doi:10.1177/110330881102000102
- Moreno, A. (2016). Economic crisis and the new housing transitions of young people in Spain. *International Journal of Housing Policy*, 16(2). doi:10.1080/14616718.2015.1130604
- O'Brien, M., & Wall, K. (2017). *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality. Fathers on Leave Alone*. Springer.
- OECD. (2016). *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>
- OECD. (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en>
- OECD. (2019). Health at a Glance 2019: OECD Indicators. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/4dd50c09-en>
- OECD. (2019). *Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264311992-en>
- OECD. (2020). How's Life in Spain? In *How's Life? 2020: Measuring Well-being*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/0876cc2d-en>
- OECD. (2020). International Migration Outlook 2020. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/ec98f531-en>
- OECD. (2021). *Affordable Housing Database*. Retrieved 02 20, 2021, from <http://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>
- OECD. (2021). Fertility rates. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/8272fb01-en>

- OECD. (2021). Foreign-born population. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/5a368e1b-en>
- OECD. (n.d.). *OECD Family Database*. doi:<http://www.oecd.org/social/family/database.htm>
- OECD/European Union. (2018). *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*. OECD Publishing, Paris/European Union, Brussels. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264307216-en>
- Pinilla, V., & Sáez, L. (2017). *La despoblación rural en España: Génesis de un problema y políticas innovadoras*. Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales. Retrieved 01 17, 2021, from <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=2465&autor=JUAN+MANUEL+GARC%C3%A1+GONZ%C3%A1lez>
- Secretaría general para el reto demográfico. (2019). *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Retrieved 01 17, 2021, from <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>
- Solsona, M., & Ajenjo, M. (2017). Joint Custody: One More Step towards Gender Equality? *Perspectives Demographiques*, 1-4. doi:10.46710/ced.pd.eng.8
- Solsona, M., Ajenjo, M., Brullet, C., & Gómez-Casillas, A. (2020). *La custodia compartida en los tribunals. ¿Pacto de pareja? ¿Equidad de género?* Icaria Antrazyt, Barcelona.
- Sosa Troya, M., & Mahtani, N. (2019). Why women in Spain are waiting longer to have a baby. *El País*.
- Thévenon, O., Manfredi, T., Govind, Y., & Klauzner, I. (2018). Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/c69de229-en>



## Notas

<sup>1</sup> Hay diferentes factores que pueden contribuir a la aparente discrepancia entre el número de niños nacidos de parejas no casadas y el número de menores que viven con sus progenitores. En primer lugar, la «convivencia con los padres» puede incluir situaciones de familias reconstituidas, en las que ambos adultos son progenitores, pero solo uno de ellos es progenitor del niño o adolescente en cuestión. En segundo lugar, las estadísticas incluyen a adolescentes mayores que nacieron en un momento en que los nacimientos fuera del matrimonio todavía no eran tan frecuentes. En tercer lugar, algunos progenitores pueden haberse casado solo después de tener uno o todos sus hijos.

<sup>2</sup> Cálculos propios con datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) de 2018.

<sup>3</sup> Esta edición de la encuesta comparativa internacional HBSC incluía preguntas sobre la residencia compartida desde la perspectiva del niño o la niña, lo que permitió realizar un análisis de los acuerdos de custodia compartida y su impacto en el bienestar subjetivo. En ediciones posteriores de la encuesta, el cuestionario central no incluía esta pregunta en concreto. España tampoco participa en la *Generations and Gender Survey* (Encuesta de generaciones y género) que aborda cuestiones relevantes.

<sup>4</sup> Para aproximar las definiciones de pobreza de algunos estados miembros de la OCDE, la base de datos de distribución de ingresos (IDD) de la OCDE define el umbral de riesgo de pobreza en el 50 % de la renta mediana, mientras que el indicador equivalente de Eurostat pone el límite en el 60 %. Según Eurostat, el 29,5 % de los niños y las niñas en España estaban en riesgo de pobreza en 2018.

<sup>5</sup> El cálculo de la incidencia de salarios bajos para todos los empleados, tal como se presenta en la Figura 1.15, se basa en encuestas sobre ingresos y población activa, incluida la Encuesta sobre la estructura de los ingresos de la Unión Europea; mientras que el cálculo para los padres se basa en encuestas de hogares, incluida la EU-SILC.

# 2 Apoyo y protección a las familias en España

---

Este capítulo repasa en primer lugar la evolución histórica del derecho de familia español, el lugar de la política familiar en la Constitución española y el papel de los principales actores de la política familiar. Durante mucho tiempo, la política familiar ha sido una de las áreas menos desarrolladas de la política social y se centraba, sobre todo, en las necesidades especiales de las familias con más hijos que la media. El derecho de familia español ha reaccionado con lentitud a los cambios sociales de la vida familiar y, desde mediados de la primera década de siglo XXI, muchas reformas han puesto al país al nivel de desarrollo internacional en lo que respecta al divorcio, el matrimonio entre personas del mismo sexo, las responsabilidades parentales y la custodia y manutención de los hijos, entre otros aspectos. El capítulo también describe las características y las condiciones de acceso a los principales programas de transferencia, servicios de atención a la primera infancia y políticas de permisos familiares y vivienda. Después, revisa el gasto público general en prestaciones y servicios familiares en España y presenta pruebas del impacto redistributivo del estado de bienestar español.

---

La política familiar se refiere a los programas sociales que confieren derechos y beneficios a los miembros de la familia para apoyarlos en la crianza y el cuidado de los hijos menores y de otras personas dependientes. Los principales instrumentos son las prestaciones económicas, los servicios en especie, como los cuidados infantiles o las exenciones fiscales, y los permisos familiares y la flexibilidad laboral para el cuidado de hijos y familiares. Las leyes y su interpretación por parte de los tribunales y las administraciones definen, no solo el alcance de estas transferencias, exenciones fiscales y servicios, sino también qué hogares cuentan como familias para el acceso a estos beneficios.

El legado histórico de España obstaculizó el desarrollo de una política sólida de apoyo a la familia durante varias décadas, pero los gobiernos nacional y autonómicos redescubrieron a mediados de los 90 este ámbito, en especial desde el 2000. Durante el franquismo (1939-75), la política pronatalista fue uno de los elementos fundamentales del régimen. Aunque las prestaciones familiares y los derechos sociales eran pocos y deficientes, esta postura ideológica marcó los programas de los partidos políticos que llegarían más tarde al poder (Valiente Fernández, 1996). Como resultado, los gobiernos españoles descartaron durante muchos años la posibilidad de desarrollar una política de apoyo familiar. Durante mucho tiempo, la política familiar siguió siendo una de las áreas menos desarrolladas de la política social, caracterizada por la privatización, la naturaleza asistencial, más que universal, y la fragmentación (Meil G. , Familia, 2015). A principios de siglo, los organismos públicos autonómicos comenzaron a desarrollar sus competencias en materia asistencial y tributaria. Más recientemente, los sucesivos gobiernos centrales han establecido prestaciones familiares de seguridad social y laborales, mejorando la fiscalidad familiar y promoviendo una mayor coordinación de las medidas de salud, educación y asistencia social relacionadas con la familia. Las justificaciones actuales de la política familiar han sido la compensación de las cargas familiares (Meil G. , Los desafíos al sistema de protección social derivados de la postmodernización de la familia, 2002); la igualdad de género (Guillén, 2002; Meil G. , Los desafíos al sistema de protección social derivados de la postmodernización de la familia, 2002; Valiente, 2003) y, más recientemente, el bienestar infantil (CIIMU, 2007; Marí-Klose, Gómez-Granell, Brullet, & Escapa, 2008; Gómez-Granell & Mari-Klose, 2012; Flaquer, Cano, & Barbeta-Viñas, 2020).

La estructura de este capítulo es la siguiente: Tras un breve repaso a la evolución histórica del derecho de familia español y al papel de la política familiar en la Constitución Española (CE), el capítulo aborda las funciones de los principales actores de la política familiar. Luego describe la estructura y la cobertura de los diferentes servicios y prestaciones familiares.

## La evolución de la política familiar en España y su papel en la Constitución española

Una de las principales características del modelo español de apoyo a la familia es que se ha centrado principalmente en las necesidades especiales de las familias con más hijos que la media. En línea con la caída de las tasas de fecundidad, la definición de «superior a la media» ha cambiado durante el último siglo, pasando de ocho hijos en 1926 a tres en 1994. Además, otras circunstancias que podrían indicar que las familias necesitan más ayuda, como la discapacidad de un hijo o la incapacidad laboral de los progenitores, la muerte de uno de ellos o la ruptura del matrimonio, también se han reflejado en la ley. La base de las leyes de protección de la familia numerosa se encuentra en el natalismo alentado por los movimientos fascistas que dominaron la política española durante varias décadas, aunque su posterior continuidad se basaba principalmente en el reconocimiento de que las familias numerosas a menudo corrían un mayor riesgo de pobreza. La dictadura de Miguel Primo de Rivera (1923-30) aprobó las primeras normativas de protección de la familia numerosa.<sup>5</sup> Más tarde, el régimen surgido de la guerra civil promulgó una ley general para la protección de las familias numerosas,<sup>5</sup> cuyo preámbulo hacía hincapié los fines natalistas de la normativa franquista. Posteriormente, la Ley 25/1971, de 19 de junio, de

Protección a las Familias Numerosas, actualizó esta normativa y moderó el discurso. El número de hijos era relevante, pero también la protección de los niños con discapacidad intelectual. La Ley de Protección a las Familias Numerosas (LPFN), actualmente en vigor, derogó esta Ley,<sup>5</sup> y destacó los problemas específicos a los que se enfrentan las familias numerosas en lo que respecta a los costes del cuidado y la educación de los hijos, y al acceso a la vivienda, que debían remediarse a través de políticas públicas a fin de satisfacer el principio constitucional de igualdad real y efectiva.

### ***Un breve repaso a la historia del derecho de familia español***

Las familias españolas tradicionales eran extensas, se basaban en el matrimonio y vivían en hogares multigeneracionales. Compartían las ideas del patriarcado, la solidaridad familiar y la independencia del estado. Estos rasgos también caracterizaron el derecho de familia español durante décadas y quedaron consagrados en el Código Civil de 1889 y en las Compilaciones del Derecho Civil regionales de los años 60 (que regían, por ejemplo, en Aragón, Cataluña, Baleares, País Vasco, Galicia y Navarra). La política familiar española bajo la dictadura de Franco estaba claramente inspirada por la Iglesia Católica Romana. Progenitores e hijos estaban unidos por lazos indisolubles bajo la autoridad patriarcal del esposo y padre, mientras que la esposa y madre quedaba fuera del mercado laboral y confinada en el hogar para tener hijos y cuidar de ellos. La política familiar en España nació profundamente marcada por la voluntad de compensar las cargas económicas de las responsabilidades domésticas de modo que la familia, como institución, pudiera cumplir sus funciones tal y como las definía la ideología del régimen dictatorial (Meil G. , *L'évolution de la politique familiale en Espagne. Du salaire familial à la lutte contre la pauvreté*, 1994; Meil G. , *Los desafíos al sistema de protección social derivados de la postmodernización de la familia*, 2002; Meil G. , *The Evolution of Family Policy in Spain*, 2006). A finales de los 70, las familias españolas todavía tenían bastantes hijos (con una tasa global de fecundidad de 2,77), y el número de matrimonios era elevado. Las familias extensas estaban en declive, aunque con diferencias regionales: en algunas provincias del norte de España, Andalucía occidental y sur de Extremadura seguían siendo bastante grandes, mientras que, en otras zonas, eran cada vez más nucleares (Flaquer L. , *La familia española: Cambio y perspectivas*, 1990; Flaquer & Soler, *Permanencia y cambio en la familia española*, 1990). Aunque cada vez estudiaban más mujeres, pocas trabajaban fuera del hogar y, menos aún, tenían profesiones liberales o puestos de liderazgo. Incluso desde el punto de vista jurídico, las mujeres casadas no tenían plena capacidad jurídica. El divorcio no existía e incluso la separación legal tenía que basarse en la culpa de uno de los cónyuges. El cónyuge culpable perdía sus derechos con respecto a sus hijos y el apoyo conyugal. Los niños nacidos fuera del matrimonio tenían un estatus legal inferior al de los hijos legítimos, y las madres solteras no tenían derechos.

A finales de los 50, con la apertura de la economía española a los mercados internacionales, empezaron a verse algunos cambios, que continuaron en los 60 y principios de los 70 bajo la influencia del turismo extranjero y la emigración masiva de españoles a otros países europeos con mayores salarios. El desarrollo social y económico tras la muerte de Franco en 1975 y la aprobación de la nueva Constitución en 1978 abrieron la puerta a una rápida modernización de las costumbres. A partir los 80, el número de mujeres españolas que accedía a la educación superior y participan en el mercado laboral fue en aumento, lo que provocó grandes cambios en la vida familiar tradicional. A principios del siglo XXI, la mayor edad a la hora de contraer matrimonio y formar una familia, el aumento de la cohabitación y del número de hijos extramatrimoniales, y la mayor inestabilidad de las relaciones íntimas, estuvieran las parejas casadas o no, caracterizaban a la sociedad española (Meil Landwerlin, 1999).

El derecho de familia español reaccionó lentamente a estos cambios en la vida familiar. Sin embargo, desde 1981 y, sobre todo, después de 2005, numerosas reformas han puesto el derecho de familia español en línea con las tendencias internacionales en materia de divorcio, matrimonio entre personas del mismo sexo, paternidad/maternidad, responsabilidades parentales, custodia y manutención de los hijos, parejas de hecho, adopción y protección de menores (Martín-Casals & Ribot Igualada, 2008). Una de las consecuencias más importantes del alejamiento de políticas sociales conservadoras es que la

anterior visión de la política familiar como una compensación pública a las cargas familiares, que era el objetivo explícito en el discurso público, se ha visto reducida y complementada por la lucha contra la pobreza infantil y el fomento de la conciliación de la vida familiar y laboral (Meil G. , *L'evolution de la politique familiale en Espagne. Du salaire familial a la lutte contre la pauvreté*, 1994; Meil G. , *Los desafíos al sistema de protección social derivados de la postmodernización de la familia*, 2002; Meil G. , *The Evolution of Family Policy in Spain*, 2006).

Una de las principales características de la modernización de la vida familiar es la individualización del estado jurídico de los miembros de la familia. El artículo 32 de la Constitución consagra el principio de la igualdad de marido y mujer dentro del matrimonio; y el derecho de familia se deshizo hace muchos años de cualquier resto de las normas patriarcales.<sup>5</sup> En cuanto al régimen económico conyugal, desde principios de siglo se ha producido un notable incremento de capitulaciones matrimoniales que sustituyen al régimen económico conyugal por defecto de sociedad de gananciales [artículo 1316 del Código Civil (CC)] por el régimen de separación de bienes. Con el primero, los bienes gananciales de la pareja son responsables de las deudas y demás gastos relacionados con la manutención de los miembros de la familia, y los bienes restantes se dividen en partes iguales entre los cónyuges en caso de fallecimiento o divorcio. El régimen opcional de separación de bienes [artículos 1435 a 1444 CC] no crea automáticamente ningún bien común, y si un cónyuge da prioridad al trabajo no remunerado a expensas del remunerado solo tiene derecho legal a una compensación no especificada. Incluso podría renunciar a esta compensación, siempre que no hubiera coacción o influencia indebida. El Código Civil español carece de un régimen específico para los pactos prematrimoniales, pero la jurisprudencia admite su validez sobre la base en la libertad de contratación [artículos 1255 y 1321 CC]. En estos pactos se renuncia habitualmente a los derechos que pudieran tener los cónyuges en caso de separación o divorcio. El Tribunal Supremo, en su primera sentencia sobre el tema, declaró nulos de pleno derecho los acuerdos que perjudiquen gravemente a uno de los cónyuges [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 24.6.2015], pero recientemente ha tomado una postura más liberal declarando válido, por ejemplo, un acuerdo prematrimonial a pesar de las alegaciones de la esposa de que sabía poco español en el momento de la firma y de que el acuerdo era muy perjudicial para ella [STS 30.5.2018].

Otra característica de la modernización fue la apertura del matrimonio a parejas del mismo sexo a través de una reforma del Código Civil de 2005 y el papel cada vez mayor del matrimonio civil. A pesar de la redacción explícita del artículo 32 CE, el Tribunal Constitucional rechazó una interpretación literal y declaró que la Ley 13/2005 [STC 198/2012] era constitucional y acorde con la cultura jurídica actual. Si bien el legislador podría haber optado por ofrecer un régimen legal diferente a las parejas del mismo sexo, también estaba en su derecho de declarar el matrimonio como el único régimen para todos, independientemente de la orientación sexual. En 2019, se casaron alrededor de 5000 de parejas del mismo sexo, lo que representa el 3 % de todos los matrimonios. En teoría, tanto las parejas de sexos opuestos como del mismo pueden elegir entre un matrimonio civil o religioso; pero en la actualidad ninguna comunidad religiosa ofrece esta opción a las parejas homosexuales en España. Desde 2009, hay más parejas que optan por el matrimonio civil que por uno religioso. En 2019, el 79,1 % optó por un matrimonio civil, el 20,5 % por un matrimonio católico y el 0,4 % por un matrimonio religioso no católico (INE, *Fenómenos demográficos, Estadística de matrimonios. Resultados definitivos 2019 , 2020*; INE, *Movimiento Natural de la Población (MNP) Indicadores Demográficos Básicos (IDB) , 2021*).

La liberalización de las leyes de divorcio es el tercer aspecto de la modernización del derecho de familia español. Inicialmente prohibido, se convirtió en una posibilidad a través de un modelo de divorcio no culposo basado en rupturas matrimoniales irreparables corroboradas por largos períodos de separación legal (Martin-Casals, Ribot, & Solé, 2003). Sin embargo, este modelo suponía duplicar los procedimientos y retrasaba la solución de los conflictos conyugales, aumentaba la hostilidad y los costes para las partes y para el sistema judicial en su conjunto. En ocasiones, hasta las disputas ya cerradas durante los procedimientos de separación se reabrían en el posterior procedimiento de divorcio (Carrasco Perera, 2004).

La reforma de 2005 (Ley 15/2005) introdujo el divorcio a demanda. Actualmente, se puede solicitar y conceder sin invocar ninguna causal legal de divorcio [artículos 81 y 82 CC]. Estos divorcios pueden presentarse unilateralmente o por consentimiento mutuo; y pueden tramitarse por la vía rápida si no se impugnan. En este caso, los cónyuges están obligados a acordar la custodia de los hijos en común, el uso de la vivienda familiar, la manutención de los hijos y del cónyuge, y la división de los bienes gananciales. Este acuerdo deberá aprobarse a menos sea perjudicial para los hijos menores o muy gravosa para alguno de los cónyuges. Desde 2015, los secretarios judiciales y los notarios también pueden acordar divorcios de mutuo acuerdo, siempre que no haya hijos menores de edad o incapacitados [artículo 82.2 CC modificado por la disposición final 1.23 Ley 15/2015].

Asimismo, en los 90, hubo una fuerte tendencia judicial y legislativa hacia el reconocimiento de los derechos y deberes de las parejas de hecho. Siguiendo de cerca el modelo normativo establecido por la Ley de Uniones Estables de Pareja de 1998 de Cataluña, la mayoría de las comunidades autónomas aprobaron estatutos específicos que definían los efectos jurídicos de la cohabitación. Según la Ley catalana y algunas leyes autonómicas, los efectos jurídicos se aplican automáticamente a las parejas que han convivido durante al menos dos años o tienen un hijo en común, mientras que otras leyes autonómicas sobre parejas no casadas requieren la inscripción de un acuerdo de convivencia en un registro administrativo. Hasta 2005, la jurisprudencia del Tribunal Supremo español también mostraba una clara tendencia hacia la aproximación de las uniones de hecho al matrimonio y fomentaba el reconocimiento de los efectos económicos a favor de la parte más vulnerable tras la ruptura de la unión. El motor detrás de la legislación sobre uniones de hecho fue la necesidad de proporcionar un marco legal para las parejas homosexuales. Una vez que el matrimonio se abrió a las parejas del mismo sexo en 2005, los intentos de introducir una normativa nacional para las uniones de hecho llegaron a un punto muerto. La jurisprudencia también se desvió bajo el supuesto de que «con la existencia jurídica del matrimonio homosexual y el divorcio unilateral, se puede proclamar que la unión de hecho está formada por personas que no quieren, en absoluto, contraer matrimonio con sus consecuencias» [STS 12.9.2005 (RJ 2005 \7148)] y que debía prevalecer el principio de libertad de contratación. Siguiendo un razonamiento similar, en 2013, el Tribunal Constitucional declaró nula la Ley de Parejas Estables de Navarra, que permitía pagos de indemnización y obligaciones de manutención derivadas de la ruptura de uniones de hecho no registradas. En 2019, las parejas de hecho representaban el 15,1 % del total de hogares formados por parejas con o sin hijos.

La legislación sobre la custodia evolucionó en consonancia con los cambios en el matrimonio y el divorcio. Los progenitores tienen el derecho y el deber de convivir con sus hijos menores de edad. Si los progenitores no viven juntos, su mutuo acuerdo o una decisión judicial definen sus deberes. Para los progenitores separados, solía haber una distinción entre la custodia y los derechos de acceso o visita. Debido a las demandas de los padres de participar más en la vida de sus hijos, se introdujo en el Código Civil la división entre custodia-exclusiva y custodia compartida en 2005. En un principio, el código apuntaba a que la custodia compartida era una excepción. Pero, desde entonces, se han eliminado los obstáculos existentes en la primera versión y la jurisprudencia se inclina por otorgar la custodia compartida como régimen por defecto a menos que se demuestre perjudicial para los hijos [entre muchos otros, STS 29.4.2013]. Varias leyes autonómicas también dan preferencia legal a la custodia compartida. De hecho, estos cambios han llevado a un crecimiento de la custodia compartida, aunque su prevalencia en las diferentes comunidades autónomas aún es desigual (ver Capítulo 1, Figura 1.3).

Como resultado de los cambios sociales y legales, los modelos familiares que difieren de la familia nuclear tradicional con una madre y un padre casados son cada vez más relevantes en el derecho de familia. Los nuevos tipos de familia, algunos de ellos resultantes del divorcio o la ruptura de la pareja, como las familias mixtas, reconstituidas y monoparentales, se han hecho más habituales. El artículo 231-1 del Código civil catalán está dedicado a reconocer explícitamente esta heterogeneidad. Recuerda que las familias tienen derecho a la protección de la ley, sin discriminación por el hecho de que sean por matrimonio o por uniones de hecho o que estén formadas por un solo progenitor con sus descendientes (véase también el artículo 50 de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra, modificado por Artículo 2 Ley 21/2019, de 4 de

abril). Sin embargo, ciertas estructuras familiares siguen presentando desafíos en cuanto a su situación legal:

- Las familias con madrastras o padrastros existen desde antiguo, aunque tradicionalmente se debían a la viudez, en vez de al divorcio, a la separación o a la decisión de ser madre desde un primer momento, situaciones que predominan hoy en día. En las familias mixtas, ambos miembros de la pareja son padrastros ya que traen a sus propios hijos al hogar que comparten. Desde un punto de vista legal, el estatus de madrastras y padrastros queda lejos de estar claro. Ambos cónyuges han de compartir los gastos de manutención y educación de los hijastros cuando viven en el mismo hogar. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el padrastro o madrastra no tiene responsabilidades parentales legales sobre sus hijastros. Una excepción es Aragón, donde la denominada «autoridad familiar» se ejerce conjuntamente por el padrastro y su cónyuge [art. 85.1 Código del Derecho Foral de Aragón (DLeg 1/2011, de 22 de marzo)], y en menor medida Cataluña, donde el Código Civil reconoce el derecho a participar en las decisiones relativas a la vida cotidiana de los hijastros [art. 236-14.1 CCCat]. La adopción de los hijastros no suele ser una opción puesto que corta los lazos legales entre otro progenitor biológico y el niño. Cuando la pareja de una familia reconstituida o mixta se separa, los padrastros no tienen que pasar una pensión de alimentos [STSJ Cataluña 23.2.2006]. Pueden solicitar el contacto con los hijastros como «amigos cercanos» o como un nuevo tipo de parientes, los «allegados», salvo que no sea en el interés superior de los hijastros [Artículo 160 CC = Artículo 236-4.2 CCCat]. En situaciones excepcionales, también se les puede otorgar la custodia. En caso de fallecimiento del progenitor biológico, se puede designar al padrastro o madrastra como tutor. Los hijastros conservan su apellido original y no tienen derechos ni obligaciones legales de sucesión con respecto a su madrastra o padrastro.
- Mientras que la paternidad adoptiva es jurídicamente idéntica a la filiación biológica, el acogimiento familiar no crea ningún vínculo de filiación. Dado que hay menos niños que podrían ser adoptados que personas a las que les gustaría adoptar, España era hace algunos años uno de los principales destinos de niños para la adopción internacional, aunque más recientemente han disminuido los casos. Por el contrario, el número de niños bajo medidas de protección infantil ha aumentado. En los casos más graves de negligencia o abuso infantil, las autoridades de protección infantil separan a los niños de sus progenitores y los colocan al cuidado de parientes o de familias de acogida [artículo 172 CC]. El acogimiento familiar se introdujo en una reforma del Código Civil en 1987. El acogimiento de los niños en una familia se produce mediante una orden administrativa o, en caso de que los progenitores biológicos se opongan, por orden judicial. Las órdenes de acogimiento pueden ser de emergencia, temporales o permanentes [artículo 173 bis 2 CC]. Aunque los acogedores no son ni padres/madres ni tutores legales (esta última función corresponde a los poderes públicos), se les trata como si lo fueran y están obligados a asegurar la plena participación del menor en la vida de familia y a «Velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral» [Artículo 154 CC]. Sin embargo, los acogedores no son los representantes legales de los niños de acogida, y solo a los acogedores permanentes se les puede otorgar judicialmente responsabilidades parentales completas. A los acogedores se les puede remunerar y compensar por los gastos de crianza de los niños de acogida.
- La formación de familias por reproducción asistida está regulada en España desde 1988 (Ley 35/1988). La ley permite la inseminación artificial con semen de la pareja o de un donante, así como la fecundación *in vitro* para parejas y mujeres solteras. Las mujeres casadas deberán contar con el consentimiento de su cónyuge, en cuyo caso ambos pasarán automáticamente a ser los progenitores, se utilice o no semen de un donante. La pareja masculina no marital de la mujer también puede ser el padre legal del niño si da su consentimiento. Un niño solo



puede tener dos progenitores y la subrogada sería legalmente la madre. Actualmente, la ley prohíbe explícitamente los contratos de subrogación, aunque se han presentado al parlamento algunas iniciativas para derogar esta prohibición. El tema sigue siendo muy controvertido y no se vislumbra un acuerdo. Mientras tanto y siguiendo los criterios generales fijados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Supremo admitió que, de existir convivencia familiar entre las parejas comitentes y los hijos, los primeros podrían usar cualquier medio disponible para legalizar la situación y registrar a los hijos como propios. Desde este punto de vista pragmático, los tribunales sociales también han fallado a favor de conceder permisos parentales y asignaciones sociales a los padres y madres comitentes.

La política familiar en la Constitución Española La Constitución Española de 1978 incluye una disposición específica sobre la política de apoyo a la familia. El artículo 39.1 de la Constitución Española establece que «Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia». Los antecedentes del artículo 39.1 se encuentran en los textos internacionales que destacan el papel central de las familias en la vida social, lo que conlleva la necesidad de su protección y apoyo.<sup>5</sup> La versión preliminar de esta disposición también aclaraba que la protección debía ser «en particular, a través de prestaciones sociales, disposiciones fiscales y cualquier otra medida apropiada» (Espín Cánovas, 1996; Gálvez, 1984). El artículo 39 es el primero de los denominados «Principios Rectores de la Política Económica y Social», recogidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución Española. Estos principios son la base de la legislación, la práctica judicial y la actuación de cualquier autoridad. Sin embargo, los particulares no pueden alegarlos en reclamaciones ante los tribunales ordinarios salvo que hayan sido desarrollados por las leyes y reglamentos correspondientes (artículo 53.3 CE).

Si bien en ocasiones se acusa a los legisladores de vulnerar el principio plasmado en el artículo 39.1. por inacción, el Tribunal Constitucional ha aclarado que los Principios Rectores no obligan a los legisladores a crear leyes. El Tribunal ha señalado que «la naturaleza de los principios rectores de la política social y económica que recoge el Capítulo III del Título I de nuestra Constitución hace improbable que una norma legal cualquiera pueda ser considerada inconstitucional por omisión» (STC 45/1989, 20.2.1989). Por tanto, corresponde al legislador articular los instrumentos normativos o de otro tipo mediante los cuales hacer efectivo el mandato constitucional, «sin que ninguno de ellos resulte *a priori* constitucionalmente obligado» (STC 222/1992, 11.12.1992). «El legislador goza de libertad para articular las medidas que supongan ayudas a las familias mediante beneficios tributarios, mediante prestaciones sociales o mediante un sistema dual que combine ambas técnicas [...]. Desde un enfoque constitucional debe reconocerse al legislador la libertad de utilizar los medios que crea más adecuados en función de las circunstancias de cada caso» [STC 214/1994, 14.7.1994].<sup>5</sup>

La interacción de los distintos artículos de la Constitución define el ámbito de actuación en la política familiar. El artículo 39.1 da legitimidad a las medidas encaminadas a la protección de la familia aun cuando puedan contravenir los principios de igualdad de trato y de capacidad económica a los efectos tributarios consagrados en el artículo 31 [STC 209/1988, de 10 de noviembre]. Por el contrario, las decisiones que supongan un peor trato para una persona por formar parte de una familia (numerosa) son inconstitucionales porque vulneran los artículos 14, 39.1 y 31 [STC 77/2015, de 27 de abril; STC 209/1988, de 10 de noviembre y 45/1989, de 20 de febrero].<sup>5</sup> Del mismo modo, las medidas legales que se refieren a la protección de la familia no pueden dejar al margen a los hijos no matrimoniales «sin incidir en una discriminación por razón de nacimiento que proscriba el art. 14 de la Constitución» [STC 74/1997, de 21 de abril]. En 1981 se aprobó una nueva legislación para volver a redactar todas las disposiciones del Código Civil sobre la parentalidad a fin de ajustarlas a los nuevos principios legales constitucionales que dictaminaban que discriminar a los niños nacidos fuera del matrimonio era inconstitucional.<sup>5</sup>

El Tribunal Constitucional ha adoptado un concepto abierto de familia, pero esto no impide un tratamiento legal diferente de los diversos tipos de familia. El concepto de familia es independiente del matrimonio (Roca Trías, 1990) y de la existencia de hijos [STC 222/1992, de 11 de diciembre; 116/1999, de 17 de junio y 198/2012, de 6 de noviembre], y no identifica la familia jurídica únicamente con la familia natural o



biológica [STC 116/1999, de 17 de junio].<sup>5</sup> Sin embargo, El Tribunal también señaló que «no serán necesariamente incompatibles con el art. 39.1 de la Constitución aquellas medidas de los poderes públicos que otorguen un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio» [STC 184/1990, de 15 de noviembre; y también STC 60/2014, de 5 de mayo].

## Los actores de la política familiar y la estructura del sistema de apoyo a la familia

### ***La función del gobierno central y las autoridades regionales***

No existe una distribución clara de las competencias normativas en materia de política familiar entre el Estado, las comunidades autónomas y las autoridades locales. Al ser interdisciplinar, la política de familia está relacionada con distintos ámbitos en los que el Estado y las comunidades tienen poderes constitucionales exclusivas o compartidas para dictar normas. La legislación básica de la Seguridad Social pertenece al Estado (artículo 149.1, 17 CE), mientras que la asistencia social sigue siendo competencia de las comunidades autónomas (artículo 148.1, 20 CE). Las autoridades locales aplican el marco normativo proporcionado por el Estado o las comunidades autónomas; pero también se les permite desarrollar normas particulares en ciertas áreas especialmente importantes, como los requisitos de acceso a los servicios de educación y atención infantil. En otras áreas de la política familiar, el Estado y las comunidades autónomas comparten competencias normativas. Por ejemplo, el Estado proporciona el marco legal básico para la educación y las comunidades autónoma ejecutan sus propios programas. Las comunidades recaudan varios impuestos y, en algunos casos, pueden ofrecer exenciones fiscales. También pueden introducir variaciones en el impuesto sobre la renta para acomodar sus políticas en muchas áreas de la vida y la economía.

Teniendo en cuenta la compleja distribución de las principales competencias entre estos actores, la cooperación interinstitucional es fundamental en este campo. Las autonomías han aprobado marcos normativos para dar cumplimiento al artículo 39.1 de la Constitución Española sobre la protección de la familia. Sin embargo, han tratado de reforzar su autoridad para dictar medidas legales invocando sus competencias en materias relacionadas, sobre todo en el campo de los servicios sociales y asistenciales, la protección de la infancia, la vivienda y el transporte. Por otro lado, las competencias del gobierno central en algunas áreas son cruciales para desarrollar políticas efectivas para proteger a la familia, en especial, en materia de derecho del trabajo y en temas tributarios y de protección de la Seguridad Social. Las competencias del estado constituyen una limitación para los instrumentos autonómicos, la mayoría de los cuales simplemente mencionan prestaciones reguladas por el estado.

### ***Nivel Nacional***

A nivel nacional, las medidas gubernamentales en apoyo a la familia han tomado dos direcciones. Algunos gobiernos han promovido la aprobación de planes de coordinación, pero no han hecho mucho por avanzar en la introducción de cambios significativos en el marco legal de la política de apoyo a la familia. Otros, por su parte, han promulgado medidas legales específicas para impulsar cambios sociales en temas como los permisos parentales, las medidas de conciliación laboral-familiar y la actualización de la protección familiar dentro de la Seguridad Social. También ha habido iniciativas en materia de educación y atención de la primera infancia, aunque a menudo se han conceptualizado más como políticas educativas que como políticas familiares. Un ejemplo de una política no vinculada al ámbito familiar es el caso de la Ley del 2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Esta sección se centra en los planes de apoyo integrales y el marco legal nacional, mientras que las secciones posteriores analizan medidas legales más específicas.

En el ámbito estatal, ha habido dos planes de coordinación en materia de política familiar:

- **Plan Integral de Apoyo a la Familia:** A partir de los 90, se produjo un cambio de actitud hacia la política estatal de familia impulsado por la declaración del Año Internacional de la Familia en 1994 por parte de las Naciones Unidas. El Gobierno del Partido Popular llegó a un acuerdo con el partido catalán de centroderecha *Convergència i Unió* en diciembre de 1997, al que se unieron fuerzas políticas de izquierda. Producto de esta negociación, en 2001 se aprobó el Plan Integral de Apoyo a la Familia (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2002). En lo que respecta a la legislación, este plan mejoró la fiscalidad de las familias y actualizó el marco legal de las familias numerosas (ver más adelante). Sin embargo, el propio plan no activó otras medidas que permitieran a España iniciar una convergencia con otros países occidentales.
- **Segundo Plan Integral de Apoyo a la Familia:** Tras su regreso al gobierno en 2011, el Partido Popular comenzó a preparar un segundo plan que se aprobó para el período 2015-17 (MSCBS, Plan integral de apoyo a la familia 2015-2017, 2015). El principal objetivo de este plan era coordinar las acciones de los diferentes ministerios cuyas políticas afectarían a las familias y a su bienestar en un contexto de importantes desafíos socioeconómicos. Asignó a las familias un papel central que las políticas públicas solo apoyarían cuando fuera necesario. Todavía no consideraba la creciente diversidad familiar como un elemento definitorio de la familia contemporánea, sino más bien como una excepción (Comas d'Argemir, Marre Cifola, & San Roman Sobrino, 2016). En general, el plan no establecía nuevos derechos, sino que programaba algunas reformas, la mayoría de las cuales ya estaban en marcha (Arriba González de Duran & Moreno Fuentes, 2015). El plan definía cuatro líneas básicas de actuación:
  1. Protección social y económica de las familias siguiendo líneas estratégicas de inclusión activa: Priorizar en los programas de activación a las personas desempleadas con hijos, ofreciendo apoyo fiscal y mejorando las transferencias monetarias para las familias; y dar prioridad a las familias en los planes de vivienda social.
  2. Mejorar el equilibrio entre trabajo y familia: Reformar las prácticas del mercado laboral para aumentar la flexibilidad de los horarios de trabajo, facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, etc.
  3. Apoyo a la maternidad: Ofrecer apoyo a mujeres embarazadas y niños en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y complementar las pensiones de vejez para mujeres con dos o más hijos.
  4. Fomentar la parentalidad positiva: Poner en marcha programas educativos para promover las buenas prácticas de crianza, luchar contra el abandono escolar, coordinar los servicios sociales y las organizaciones del tercer sector que trabajan en temas de familia.

Con la llegada al poder del Partido Socialista en 2003, la política de familia pasó a adoptar una perspectiva de género, con un marcado interés en establecer nuevas disposiciones de derecho de familia (Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio.) y para luchar contra la violencia de género contra las mujeres (Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género). En cuanto a la protección de la Seguridad Social, en el período 2007-2009 vieron la luz nuevas medidas para fomentar la igualdad efectiva de mujeres y hombres, entre las que destacan los nuevos permisos de paternidad<sup>5</sup> y un subsidio por nacimiento de hijos (Ley 35/2007, de 15 de noviembre), aunque este último fue derogado poco después debido a las dificultades presupuestarias provocadas por la crisis económica mundial. Con respecto a la educación y atención a la primera infancia (EAPI), el Plan Educa3 de 2008 pretendía ampliar la oferta y cobertura pública de EAPI para niños menores de 3 años en colaboración con las comunidades autónomas y los municipios.

Más recientemente, después de que el Partido Socialista volviera a ser el partido de gobierno en 2018, se introdujeron reformas de fondo encaminadas a aumentar la participación de los padres en la crianza de los hijos, en particular en lo que se refiere a nuevos permisos parentales iguales e intransferibles para madres y padres (RDL 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación). La Educación y Atención a la Primera Infancia para niños menores de tres años, que había quedado fuera de las reformas educativas desde 2013, se volvió a incluir en las nuevas leyes y reglamentos relacionados con la educación. En la práctica, las comunidades autónomas han tenido cierto margen para desarrollar estos servicios ya fuera como parte de la educación o de otras normativas, como las relacionadas con los servicios sociales.

El único marco jurídico nacional en materia de política familiar en vigor es la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (LPFN). La disposición final primera de la LPFN establece que «Esta ley, que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 39 y 53 de la Constitución, define las condiciones básicas para garantizar la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas, resulta de aplicación general al amparo del artículo 149.1.1.a, 7.<sup>a</sup> y 17.<sup>a</sup> de la Constitución». Estos incisos del artículo 149.1 establecen la competencia exclusiva del Estado para la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», y la «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social». Dentro del marco constitucional, el Título I de la LPFN establece las disposiciones generales sobre el concepto de familia numerosa, las condiciones que han de reunir sus miembros, las categorías de este tipo de familias y los procedimientos para el reconocimiento, renovación, modificación o pérdida de la condición jurídica de familia numerosa. Según el legislador nacional, la mayoría de los componentes de la LPFN tienen la consideración de ley básica y son de aplicación directa en toda España. La jurisprudencia imperante también confiere carácter básico al § 1 de la Disposición Adicional 2 LPFN, que establece que «Los beneficios establecidos al amparo de esta ley para las unidades familiares que tengan reconocida la condición de familia numerosa tienen la naturaleza de mínimos y serán compatibles o acumulables con cualesquiera otros que, por cualquier causa, disfruten los miembros de éstas».

La definición de familias a tratar como numerosas según la ley depende del número de miembros, pero también tiene en cuenta situaciones especiales. El artículo 2 LPFN establece que la familia numerosa está formada por uno o dos progenitores con tres o más hijos, sean o no hijos comunes de los cónyuges. Entre los progenitores ha de existir un vínculo matrimonial: si no están casados, la condición de familia numerosa solo puede concederse a uno de ellos [STSJ Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1) 417/2001, de 16 de junio (RJCA\ 2001\856)]. No obstante, la discapacidad y la pérdida de progenitores también pueden conferir la condición de familia numerosa. Por ejemplo, las familias con dos hijos pueden considerarse numerosas cuando se cumple una de las siguientes condiciones: que uno de los hijos esté discapacitado o no pueda trabajar; que ambos progenitores estén discapacitados o no puedan trabajar o que uno de ellos sufra una discapacidad de grado igual o superior al 65%; que uno de los progenitores haya muerto o que los niños sean hermanos huérfanos que vivan con una familia de acogida.<sup>5</sup> Los progenitores separados o divorciados con tres o más hijos pueden conservar el estado siempre que estos dependan económicamente de él o ella.<sup>5</sup> Los progenitores que no vivan con los hijos deberán acreditar que tienen obligación de pago de alimentos. En cualquier caso, si no hay acuerdo entre los progenitores, el que tenga la custodia será el que ostente el título de familia numerosa. Son familias numerosas especiales las familias con cinco o más hijos; o cuatro en caso de que al menos tres procedan de parto, adopción o acogimiento familiar permanente o preadoptivo múltiple; o cuatro hijos, pero con ingresos por debajo de cierto umbral.<sup>5</sup> Para que los hijos se tengan en cuenta normalmente han de ser menores de 21 años, aunque no hay límite de edad para las personas con discapacidad, además, este se puede ampliar a 25 años para los estudiantes solteros que vivan con sus progenitores o hermanos, y que dependan económicamente de estos (artículo 4 LPFN).<sup>5</sup>

Aunque las familias monoparentales también pueden tener necesidades específicas, no hay ningún marco normativo estatal que las cubra, aunque sí hay referencias significativas a la monoparentalidad en otras

normas. Entre estas están, por ejemplo, la regulación de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y algunas prestaciones de la Seguridad Social. La normativa del IRPF da acceso a la tributación familiar conjunta a un tipo de unidad familiar formada por el padre o la madre y todos los hijos que con convivan él o ella en «los casos de separación legal, o cuando no existiera vínculo matrimonial» (art. 82.1 LIRPF). También hay deducciones específicas de impuestos estatales para familias monoparentales. En 2008, la legislación de Seguridad Social, añadió una referencia a la familia monoparental en el contexto de la regulación de la prestación por nacimiento o adopción de hijo. La definición proporcionada es diferente a la utilizada por la ley tributaria y apunta a *la familia formada por un solo progenitor con quien vive el hijo y que constituye el único sostén de la familia*. También se pueden encontrar otras referencias a la monoparentalidad en los programas de vivienda y en la regulación de las becas de educación.

### **Nivel regional**

Desde 2003, las comunidades autónomas españolas han desarrollado un amplio conjunto de instrumentos jurídicos en materia de política familiar. Algunas comunidades autónomas han aprobado marcos legales de apoyo a la familia que definen prestaciones y principios básicos de la actuación administrativa en el ámbito del apoyo a la familia (**Tabla 2.1**). Otras aprobaron planes estratégicos multianuales de apoyo a la familia para orientar la política gubernamental y su implementación, que pueden o no estipular la necesidad de informes de evaluación.<sup>5</sup> En algunas comunidades autónomas, estos planes o medidas han sido puntuales, mientras que en otras (como en el País Vasco) ha habido varios planes de apoyo a la familia consecutivos. En algunas autonomías, las medidas de apoyo familiar se centran en prestaciones o servicios específicos, o van dirigidas a necesidades especiales o a ciertos tipos de familias. Además de los instrumentos de protección generales o específicos, la mayoría de las autonomías han definido exenciones fiscales específicas para la familia en sus normas tributarias. Además de los instrumentos legales, las comunidades autónomas también pueden implementar análisis que les ayuden a planificar mejor las políticas y programas. Por ejemplo, en 2020 la Secretaría General de Familias de la Junta de Andalucía comenzó a trabajar en paralelo en un informe de diagnóstico sobre la situación de las familias, así como en un nuevo plan familiar; y el País Vasco complementó con evaluaciones sus cuatro planes de apoyo a la familia, no solo el primero.

Las leyes autonómicas tratan de asegurar que las políticas regionales específicas respeten el principio constitucional de apoyo y protección a la familia y establecen principios básicos para el funcionamiento de estas políticas. Estos instrumentos pretenden cumplir con el mandato constitucional, no solo a través de políticas de promoción, sino también con mecanismos que promuevan la convivencia familiar y hagan hincapié en la conciliación de la vida laboral y familiar. Las leyes autonómicas también tienen como objetivo cubrir áreas donde la protección del gobierno central no llega o es insuficiente (Palomar Olmeda & Terol Gómez, 2017). A menudo establecen servicios dirigidos a familias vulnerables, por ejemplo, de acceso a vivienda, recursos educativos, transporte, habilidades de crianza, actividades de ocio, medidas fiscales y prestaciones económicas. Las leyes también suelen establecer órganos consultivos, así como canales para la participación de los interesados. En general, las leyes autonómicas de apoyo a la familia solo se refieren a los programas, servicios y prestaciones que ofrecen las administraciones vinculadas al territorio de la comunidad autónoma correspondiente. No obstante, a menudo hay algunas ambigüedades, de modo que la protección otorgada a las familias abarca servicios o prestaciones ofrecidos por la administración central del estado o las autoridades locales.

**Tabla 2.1. Casi todas las comunidades autónomas disponen de un instrumento jurídico sobre política familiar**

Comunidad Autónoma de	Tipo de instrumento	Instrumento
Andalucía	Otros	Decreto 137/2002, de 30 de abril, de Apoyo a las Familias Andaluzas

Aragón	Ley de apoyo a la familia	Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón
Asturias	Otros	Plan Integral de Infancia del Principado de Asturias (2013-16)
País Vasco	Ley de apoyo a la familia	IV Plan interinstitucional de apoyo a las familias en la Comunidad Autónoma de Euskadi (2018-22)
Cantabria	Otros	Programa de Apoyo Integral a las Familias (2017)
Castilla La Mancha	Plan de apoyo a la familia	Plan Integral de Apoyo a la Familia en Castilla-La Mancha (2007)
Castilla-León	Ley de apoyo a la familia	Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla-León
Cataluña	Ley y plan de apoyo a la familia	Ley 18/2003, de 4 de julio, de Apoyo a las Familias de la Generalitat de Cataluña Plan Interdepartamental de Apoyo a las Familias 2018-21
Comunidad Valenciana	Plan de apoyo a la familia	II Plan integral de la Familia y la Infancia de la Comunitat Valenciana (2007-10)
Extremadura	Plan de apoyo a la familia	Plan Integral de Familias, Infancia y Adolescencia de Extremadura (2017-20)
Galicia	Ley de apoyo a la familia	Ley 3/2011, de 30 de julio, de Apoyo a la Familia y a la Convivencia de Galicia
Islas Baleares	Ley de apoyo a la familia	Ley 8/2018, de 31 de julio, de Apoyo a las Familias
Canarias	Plan de apoyo a la familia	Estrategia Canaria de Infancia, Adolescencia y Familia (2019-23)
La Rioja		
Madrid	Plan de apoyo a la familia	Estrategia de Apoyo a la Familia de la Comunidad de Madrid 2016-21
Murcia		
Navarra	Plan de apoyo a la familia	II Plan integral de apoyo a la familia, la infancia y la adolescencia en la Comunidad Foral de Navarra 2017-23

Un ejemplo de un ámbito de política familiar en el que muchas comunidades autónomas han introducido medidas complementarias desde el año 2000 es el régimen de permisos para los progenitores que trabajan. Varios gobiernos autonómicos introdujeron ayudas económicas para los progenitores que cogen una excedencia o reducen su jornada laboral. Por ejemplo, País Vasco, Navarra, La Rioja, Galicia, Castilla La Mancha o Castilla-León han previsto pagos a tanto alzado proporcionales a la reducción del tiempo de trabajo. Sin embargo, Navarra suprimió estos pagos en 2011, y Castilla La Mancha y Castilla-León en 2012. Esta última región ha implementado un nuevo subsidio en 2020. Cataluña introdujo beneficios adicionales para las vacaciones de los empleados del sector público en 2002. Estos trabajadores podían, por ejemplo, reducir su jornada laboral un tercio o la mitad y con una reducción salarial de solo un 20 % o un 40 %, respectivamente, si tenían un hijo menor de seis años o debían cuidar de un familiar discapacitado (Meil, Escobedo, & Lapuerta, Spain country note, 2021).

En lo que respecta a la relación entre las leyes autonómicas y estatales, los legisladores autonómicos no pueden reducir los beneficios existentes con la entrada en vigor de la Ley de Protección a las Familias Numerosas, solo pueden modificarlas o sustituirlas por medidas equivalentes. Algunos estudiosos han señalado que las leyes autonómicas integrales de apoyo a la familia han asumido la vigencia de la LPFN al referirse a ella o al asumir su regulación dentro del marco más amplio de protección que han creado (Palomar Olmeda & Terol Gómez, 2017).<sup>5</sup>

Está en cuestión si los legisladores autonómicos pueden modificar la definición de familia numerosa añadiendo otras situaciones a las establecidas por la ley nacional (artículo 2 LPFN). Por ejemplo, el artículo 3.1 del Decreto 151/2009 (Cataluña), de 29 de septiembre, define a las familias numerosas como «las determinadas en la legislación vigente», pero también a «las encabezadas por personas que conviven constituyendo una unión estable de pareja».<sup>5</sup> Otro ejemplo es el artículo 6 de la Ley 8/2018 (Islas Baleares) 8/2018, de 31 de julio, que también define a las familias numerosas como aquellas «que determina la legislación estatal vigente», pero inmediatamente añade «y las familias monoparentales con un hijo con discapacidad reconocida del 33 % o superior». En cambio, según el artículo 2.2 de la LPFN,

para ostentar el título de familia numerosa, el progenitor monoparental tiene que convivir con dos hijos y al menos uno de ellos ha de ser discapacitado o incapaz de trabajar. La cuestión surgió indirectamente en un caso en el que el Tribunal Constitucional rechazó la supuesta inconstitucionalidad de una disposición autonómica que estipula que los *nasciturus* cuentan para baremar a las familias en caso de escasez de plazas en las escuelas públicas. El Estado objetó que el legislador autonómico había modificado la regla básica del artículo 2 de la LPFN, ya que la definición de familia numerosa se aplica a los progenitores y a los hijos ya nacidos. El Tribunal Constitucional apoyó su validez en que «El precepto cuestionado no introduce pues una regla general y abstracta sobre el modo de contar los miembros que componen una familia, que venga a modificar los requisitos para tener la condición de familia numerosa» (STC 271/2015, de 17 de diciembre). De ser este el umbral constitucional, las disposiciones autonómicas mencionadas anteriormente serían inconstitucionales puesto que sí modifican la definición de familia numerosa prevista en las normas básicas estatales al añadir otras formas de familia. La regulación por parte de las comunidades autónomas de otros tipos de familias, como las monoparentales, también puede generar nuevas dudas, en especial cuando las disposiciones autonómicas equiparan la protección de las familias monoparentales con la de las familias numerosas.<sup>5</sup> En cualquier caso, las comunidades autónomas no impugnaron la constitucionalidad de la LPFN en 2003. Y el Estado tampoco ha cuestionado las mencionadas regulaciones autonómicas en relación con las familias numerosas y monoparentales. Parece plausible concluir que el Estado no ha reaccionado porque las leyes autonómicas solo modifican conceptos básicos para *complementar* y no para disminuir el alcance de la protección otorgada por la ley estatal básica. Además, la aplicación de las normas autonómicas se limita a sus territorios y competencias, y no afecta a las ayudas o beneficios estatales.

La falta de un marco nacional sobre familias monoparentales equivalente al régimen de familias numerosas impulsó a algunos legisladores autonómicos a promulgar marcos legales a nivel autonómico (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Se refirieron al principio constitucional de protección social, económica y jurídica de la familia y señalaron el creciente número de familias monoparentales y la mayor vulnerabilidad que las caracteriza. Por ejemplo, en Navarra, los legisladores mencionaron mayores problemas de las familias monoparentales para acceder al empleo.

**Tabla 2.2. Cerca de la mitad de las Comunidades Autónomas cuentan con disposiciones sobre familias monoparentales**

Comunidad Autónoma de	Instrumento
Aragón	Orden del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales CDS/384/2019, de 4 de abril
País Vasco	Artículo 2.3 del Decreto 164/2019, de 22 de octubre, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral
Cantabria	Decreto 26/2019, de 14 de marzo, por el que se regula el reconocimiento de la condición de Familia Monoparental en la Comunidad Autónoma de Cantabria
Cataluña	Artículos 4 y 5 del Decreto 151/2009, de 29 de septiembre, del Departamento de Acción Social y Ciudadanía
Comunidad Valenciana	DECRETO 19/2018, de 9 de marzo, del Consell, por el que se regula el reconocimiento de la condición de familia monoparental en la Comunitat Valenciana
Galicia	Artículo 13 de la Ley 3/2011, de 30 de julio, de Apoyo a la Familia y a la Convivencia de Galicia
Islas Baleares	Artículo 7 de la Ley 8/2018, de 31 de julio, de Apoyo a las Familias
Navarra	Ley Foral 5/2019, de 7 de febrero, para la acreditación de las familias monoparentales en la Comunidad Foral de Navarra

La mayoría de las regiones siguieron el modelo proporcionado por la legislación estatal para la protección de las familias numerosas. En la primera normativa aprobada en Cataluña se definía la familia monoparental (artículo 2 Ley 18/2003, de 4 de julio) como «una familia con niños menores que conviven en la misma y que dependen económicamente de una sola persona» (Vela Sánchez, 2005). Años más tarde, sin embargo, la regulación amplió la definición para incluir a los hijos mayores de edad, siempre que cumplieran unos requisitos específicos equivalentes a los establecidos por la LPFN. En algunos



casos, las disposiciones autonómicas señalan «siempre que el otro progenitor no contribuya económicamente a su sustento» (artículo 13 Ley 3/2011 (Galicia), de 30 de junio) o que «En ningún caso serán consideradas familias monoparentales aquellas en las que se haya establecido la guarda y custodia compartida por resolución judicial» (artículo 2.3 del Decreto 164/2019 (País Vasco), de 22 de octubre). Todas las disposiciones autonómicas hacen hincapié en que la monoparentalidad significa que el progenitor ya no vive con su cónyuge o pareja de hecho (por ejemplo, el artículo 46 de la Ley 9/2014 (Aragón), de 23 de octubre), y no se ha vuelto a casar ni ha establecido una unión de hecho.<sup>5</sup> Algunas regiones también tratan a ciertas familias con dos progenitores como monoparentales, cuando uno de ellos no puede contar con el apoyo del otro debido a una gran dependencia o discapacidad, o a largos periodos de encarcelamiento u hospitalización.<sup>5</sup> Otro ejemplo de la influencia de la LPFN en las legislaciones autonómicas sobre familias monoparentales es la decisión de establecer categorías especiales para familias con hijos o progenitores discapacitados, con rentas bajas o cuya madre haya sido víctima de violencia de género (ver también [Cuadro](#) ).<sup>5</sup> Las familias numerosas monoparentales no podrán acumular las prestaciones aplicables, salvo que se disponga específicamente lo contrario.<sup>5</sup>

### *Otros actores políticos*

Además de los gobiernos estatales, regionales y locales, hay otros actores políticos que intervienen en la formulación de las políticas familiares o en la prestación de servicios y ayudas para las familias, como los organismos consultivos y observatorios, las organizaciones no gubernamentales proveedoras de servicios, los interlocutores sociales y las empresas privadas.

### *Órganos consultivos y observatorios de la familia*

La disposición adicional sexta de la Ley de Protección a las Familias Numerosas establecía la creación de un Observatorio de la Familia como unidad integrada en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sus funciones eran generar conocimiento sobre la situación de las familias y su calidad de vida, realizar un seguimiento de las políticas sociales que las afectan, hacer recomendaciones en relación con las políticas públicas y efectuar estudios y publicaciones que contribuyan a una mejor comprensión de las necesidades de la familia. En 2007, se crean por real decreto (RD 613/2007, de 11 de mayo) el Consejo y el Observatorio Estatal de Familias como órganos colegiados interministeriales de carácter asesor y consultivo como marco estable para la colaboración y la participación de las asociaciones de familias con la administración general del estado. Además de las funciones anteriores, el Consejo Estatal de Familias podía «emitir informes, dictámenes y memorias sobre los proyectos normativos de la Administración General del Estado relacionados con los fines del Consejo y otras iniciativas en materia de políticas familiares que sean sometidas a su consideración» (Artículo 2.1).

En la práctica, el Consejo y el Observatorio Estatal de Familia estuvieron operativos entre 2007 y 2011. Durante este tiempo, elaboraron varios informes y campañas de apoyo. En 2011 expiró el primer mandato de los miembros y no fue renovado posteriormente. Sin embargo, ni siquiera mientras estaban en funcionamiento, abordaron el tema del seguimiento y la evaluación de manera sistemática.

De forma similar a lo previsto en la Ley de Protección a las Familias Numerosas, los planes y las leyes de apoyo a la familia de las comunidades autónomas también suelen establecer órganos consultivos para que contribuyan a su seguimiento y evaluación, así como cauces de participación de los grupos de interés. Estos organismos pueden ser representantes de los principales departamentos políticos interesados, como organismos estadísticos regionales o de entidades locales; interlocutores sociales; ONG generales y colectivos específicos de familias; consejos juveniles y expertos académicos. Por ejemplo, el Observatorio Vasco de las Familias, creado por el Decreto 309/2010 (BOPV de 2 de diciembre de 2010), tiene como objetivo analizar la realidad, la situación y los problemas de las familias en la Comunidad Autónoma de Euskadi, y el impacto de las políticas desarrolladas en aplicación de la Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias (Observatorio de las Familias). El Observatorio Catalán de la Familia se creó en

1997 y su regulación se ha actualizado varias veces. Sin embargo, su página web no muestra actividad reciente (Departament de Drets Socials).

### *ONG que representan y ofrecen servicios a familias con niños*

La investigación sobre asociaciones familiares y representación en España (Ayuso, Las asociaciones familiares en España, 2007; Ayuso, Emergence and Configuration of the Spanish Family Partnership, 2009) ha rastreado su desarrollo histórico y elaborado una tipología de estas asociaciones. Las categorías se basan en su función principal, de forma que se distingue entre las organizaciones familiares centradas en la defensa, la investigación y la prestación de servicios. Otras clasificaciones están basadas en su posicionamiento ideológico, es decir, en si apoyan a formas familiares más convencionales o tradicionales, o si trabajan en aras del reconocimiento de la pluralización de las formas familiares y las nuevas formas de convivencia. Un análisis más reciente (Ayuso, 2017:114) de la tipología de las asociaciones familiares muestra que, en paralelo a la diversificación de los modelos familiares, también se han cambiado los tipos de asociaciones familiares existentes. Por ejemplo, ahora hay más asociaciones que representan los nuevos modelos familiares o que abogan por la representación y los derechos de los niños, mientras que son menos las que defienden los intereses de los viudos.

Además de las asociaciones centradas en las familias en general, en España también han sido histórica y cuantitativamente relevantes aquellas relacionadas con la educación. Aunque suelen centrarse en temas educativos prácticos, pueden tener un mayor potencial. Una investigación catalana reveló que casi todos los colegios e institutos públicos, así como la mayoría de los privados, contaban con este tipo de organizaciones familiares. La mayoría de las familias que utilizaban alguno de sus servicios, desde el comedor hasta actividades extraescolares de cuidado, deportivas, culturales o de ocio, participaban de hecho en dichas asociaciones. (Comas, Escapa, Abellán, & Alcantud, 2013)

Las ONG que representan y trabajan con familias y niños también son una parte importante de los sistemas locales de bienestar, al ofrecer servicios de apoyo y participación comunitaria (Fraisie & Escobedo, 2014; Flaquer, Escobedo, & Anton, Local welfare systems supporting female employment in Terrassa, 2014). En algunos sectores, como la educación, la salud y los servicios sociales, son especialmente relevantes. Además de ofrecer servicios a nivel local, las organizaciones de padres y madres de alumnos también tienen representación a nivel autonómico y nacional. Su principal propósito es influir en las políticas educativas, pero tienen el potencial de contribuir en otras áreas de asistencia familiar, como la parentalidad positiva. Con menor potencial de representación general, pero una gran especialización, están también las asociaciones de familias con hijos o personas discapacitadas o con enfermedades crónicas, incluidas las de salud mental, que participan en algunos foros (p. ej., consejos territoriales de salud o de pacientes).

### *Empresas e interlocutores sociales*

Los interlocutores sociales son cruciales en la implementación de políticas y programas relacionados con la conciliación de la vida laboral y familiar. En especial, desde que la Ley de Igualdad de Género de 2007 introdujo la obligación de crear Planes de Igualdad de Género, en principio, para las empresas grandes con más de 500, pero, desde la reforma de 2019, también para las empresas medianas con más de 50 empleados. Al igual que en otros países, esos planes requieren de un diagnóstico y de medidas negociadas en diferentes asuntos, incluida la conciliación trabajo-familia. Si bien hay una gran cantidad de estudios sobre el impacto de la reforma de 2007 (Meil, García, Luque, & Ayuso, 2008), que recientemente se han centrado en los efectos de los padres (Abril Morales, Monferrer Tomás, Botía-Morillas, Jurado-Guerrero, & Bogino-Larrambeber, 2020; Meil, Romero-Balsas, & Castrillo-Bustamante, The effectiveness of corporate gender equality plans in improving leave provisions for fathers in Spain, 2019), no se han realizado seguimientos ni evaluaciones exhaustivos de la política y, en concreto de las medidas de conciliación laboral y familiar. A nivel estatal, el Consejo Económico y Social tripartito ha



publicado informes y recomendaciones relacionadas con la calidad del trabajo y la conciliación de la vida laboral y familiar. También hay consejos similares a nivel autonómico.

Las empresas pueden desempeñar una doble función al influir en los resultados relacionados con la política familiar. Por un lado, como empleadores, pueden implantar prácticas que favorezcan la conciliación de la vida laboral y familiar, la igualdad de género y la diversidad. Por otra parte, también proporcionan bienes y servicios a familias y hogares. Hasta ahora, ni las organizaciones privadas ni las empresas en el campo de los bienes y servicios para el hogar y la familia han participado en grupos de investigación y desarrollo en la misma medida que, por ejemplo, las empresas de salud o ingeniería. Como resultado, se han beneficiado de colaboraciones y fondos de investigación en la misma medida, lo que podría aumentar la adaptabilidad para abordar desafíos relacionados con la sostenibilidad social y medioambiental, donde los hogares y las familias juegan un papel relevante. Cabe destacar dos iniciativas que merecen atención: el Kid's Cluster creado en 2010 en Cataluña y la Alianza País Pobreza Infantil Cero fundada en 2021. El Kid's Cluster reúne a empresas y entidades sin ánimo de lucro catalanas, entre ellas la Fundación Bosch i Gimpera de la Universitat de Barcelona, en un espacio común donde pueden obtener más recursos para impulsar su negocio y servicios enfocados al sector infantil. Actualmente, el clúster está integrado por más de 80 entidades públicas y privadas (Kid's Cluster). La Alianza País Pobreza Infantil Cero fue lanzada por el Alto Comisionado español contra la Pobreza Infantil. Engloba a más de 75 empresas y organismos públicos y privados «cuyo objetivo es cambiar la senda de la pobreza infantil en España mediante la colaboración entre Administración, empresas, fundaciones y tercer sector» (Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil).

### Cuadro Familias con necesidades especiales

Hay categorías de familias que necesitan apoyo adicional: las que tienen algún miembro con discapacidad y aquellas en las que la madre es víctima de violencia de género.

#### Discapacidad de un miembro de la familia

Se considera que las familias en las que algún miembro tiene una discapacidad merecen apoyo debido a todos los cuidados y la atención que les proporcionan. Desde el punto de vista político, el tratamiento especial de las familias afectadas por la discapacidad se centra en la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para todos los niños y sus familias. La discapacidad no ha de comprometer las posibilidades de realización personal de los hijos, ni destruir la vida personal de los progenitores ni de los demás familiares que los cuiden.

En la práctica, la principal dificultad a la hora de abordar las medidas de apoyo dirigidas a familias que atienden a hijos u otros familiares con discapacidad radica en el concepto de discapacidad usado por la disposición legal en cuestión, y en los criterios para valorar la gravedad de la situación de la persona con discapacidad:

- La Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social define la discapacidad como «una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás». Las personas con discapacidad son «aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás». Además, «y a todos los efectos,

tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento».

- El reconocimiento del grado de discapacidad lo realiza el órgano competente según establece la normativa que desarrolla la Ley General (Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía). La certificación del grado de discapacidad es válida en toda España. Entre el 1 y el 24 %, la discapacidad se considera leve porque los síntomas, signos o secuelas dificultan, pero no imposibilitan, las actividades diarias. La discapacidad moderada va del 25 al 49 %, y los síntomas, signos o secuelas suponen una importante disminución de las capacidades, incluso la imposibilidad de realizar algunas de las actividades de la vida diaria, aunque la persona sea independiente en las actividades de autocuidado. Una discapacidad de entre el 50 y el 74 % se considera severa.

### **Madre víctima de violencia de género**

Las madres o miembros femeninos de la pareja que han sufrido violencia de género pueden necesitar la ayuda del estado para escapar de su situación. Como víctimas reconocidas de violencia de género, pueden recibir prestaciones y servicios que habitualmente se conceden a las familias numerosas y monoparentales, entre otras. Además, la legislación especial reconoce varios derechos subjetivos con independencia de que conviva o no con los hijos, así como ciertos subsidios cuya cuantía aumenta si la mujer tiene a su cargo hijos o personas dependientes (ver artículo 27 Ley Orgánica 1/2004).

## **Prestaciones y servicios familiares**

El gasto público que se destina a las familias pueden adoptar diferentes formas. Pueden ser ayudas en efectivo dirigidas específicamente a las familias, como las prestaciones monetarias por hijos, o abiertas a cualquier persona, como el subsidio por desempleo. Además, los gobiernos ofrecen servicios y prestaciones en especie, como guarderías, colegios públicos, atención médica, exenciones fiscales, etc. Esta sección ofrece, en primer lugar, una descripción general de las características y las condiciones de acceso a los principales programas de transferencia social, de los servicios de cuidado de la primera infancia, de los permisos familiares y de las políticas de vivienda. Después, revisa el gasto público general en prestaciones y servicios familiares en España y presenta pruebas del impacto redistributivo del estado de bienestar español.

### ***Transferencias y beneficios fiscales***

#### ***Prestaciones monetarias a las familias***

En España, las prestaciones familiares suelen ser relativamente modestas y no son universales. El punto de inflexión fue la restricción de las prestaciones monetarias de la Seguridad Social a las familias con menos ingresos o con hijos discapacitados establecida por la Ley 26/1990, que encaminaba la política familiar hacia una lógica asistencial (Meil G. , *Presente y futuro de la política familiar en España*, 1995). La ley convirtió el modesto, aunque universal, prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social en una prestación dirigida a familias de renta baja o con hijos con discapacidad a cargo (Obiol Francés, 2006). La mayor parte del gasto se destinaba a niños y adultos con discapacidad, mientras que los bajos niveles de las ayudas para niños sin discapacidad apenas aumentaron en los casi 30 años de existencia del subsidio.

Desde 2007 hasta 2011 hubo una prestación universal vinculada al nacimiento o la adopción de un niño, pero desde entonces se ha limitado a situaciones concretas. Se suponía que la ayuda económica

compensaba algunos de los costes iniciales asociados con un nuevo hijo e iba dirigido a los progenitores que no se podían beneficiar de la deducción fiscal por nacimiento o adopción debido a sus bajos ingresos. La prestación consistía en un pago único de 2500 EUR por cada hijo adoptado o nacido. Se suprimió para reducir el déficit público (Blasco Lahoz & López Gandía, 2020). En la actualidad, el nacimiento o la adopción de un hijo solo da derecho a un pago único en caso de nacimientos o adopciones múltiples (artículo 351 c) Ley General de la Seguridad Social [LGSS]); si se produce en familias numerosas o monoparentales; o cuando la madre tiene alguna discapacidad (artículo 351 b) LGSS). Para las familias monoparentales y numerosas, la prestación consiste en un pago único de 1000 EUR (artículo 358.1 LGSS) y está sujeta a un límite de ingresos que depende del tamaño de la familia. Actualmente, este límite está fijado en 13 508 EUR anuales para familias monoparentales y 19 782 EUR para familias numerosas. Como punto de comparación, el salario medio de un empleado a jornada completa en España era de 27 468 EUR en 2019. Cada niño adicional aumenta el límite en un 15 %. Para nacimientos y adopciones múltiples, la prestación es igual a cuatro veces el salario interprofesional mensual (950 EUR en 2020) en caso de gemelos/dos hijos adoptados; a ocho veces por tres hijos; y a doce veces por cuatro o más hijos.

Asimismo, entre 1990 y 2020, la Seguridad Social pagaba una prestación económica no contributiva sujeta a requisito de rentas, por los hijos menores a cargo (artículo 351 a) LGSS), pero actualmente el subsidio solo se concede para los hijos dependientes con discapacidad. La Disposición Final 4 del RDL 20/2020 suprimió dicha prestación monetaria por hijos menores de edad al crear el ingreso mínimo vital, una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social que atiende la pobreza, establecida en mayo de 2020. En la siguiente subsección sobre otras transferencias podrá ver más detalles sobre esta prestación. El subsidio por hijos a cargo de la Seguridad Social ahora solo está disponible para los progenitores de menores con una discapacidad superior al 33 % o con hijos adultos a cargo con una discapacidad superior al 65 % (artículo 351 a) LGSS). El importe de la prestación es de 1000 EUR por año e hijo, con importes superiores, de hasta 4747 EUR, para los hijos adultos con grados mayores de discapacidad.<sup>5</sup>

Aunque la supresión del subsidio más general (aunque no universal) para los hijos menores de edad dependientes podría parecer una pérdida para las familias, estas prestaciones solo jugaban un papel marginal entre las ayudas que recibían las familias. Los niveles de las prestaciones para los niños sin discapacidades eran muy bajos y no se actualizaban con frecuencia: En 1990, la cuantía de la prestación básica anual era de 36 000 pts. por hijo, lo que suponía unos 18 EUR al mes. En 2019, unos meses antes de la suspensión del programa, la última actualización de la prestación elevó el importe mensual a 28,4 EUR. Además, el requisito de rentas excluía a la mayoría de las familias trabajadoras, incluso a las pobres. El impacto observado en la pobreza infantil era, por lo tanto, mínimo en comparación con otros programas no relacionados con la familia, como las prestaciones por desempleo, que ejercen un impacto mucho mayor en las familias con hijos (Marí-Klose, Julía, & Redondo, 2019).

Desde 2016, el parto y la adopción dan lugar a una prestación para las mujeres beneficiarias de pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social (artículo 60 LGSS). Este llamado «complemento de pensión por maternidad», una de las medidas del Segundo Plan Integral de Apoyo a la Familia, aumentaba la pensión concedida a cualquier mujer que hubiera tenido dos o más hijos, biológicos o adoptados, en un 5 % si tenía dos hijos, en un 10 % si tenía tres y en un 15 % si tenía cuatro o más.<sup>5</sup> Como razones de la ley, el legislador señalaba el hecho de que las madres seguían asumiendo una gran parte del trabajo de cuidado y se cogían la mayor parte del permiso parental, además, la pensión media de las mujeres era sustancialmente más baja que la de los hombres.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que la disposición infringía la Directiva del Consejo 79/7/CEE, de 19 de diciembre de 1978, sobre la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social. La legislación nacional iba en contra de esta directiva al conceder el derecho a un complemento de pensión a las mujeres, mientras se lo negaba a los hombres en la misma situación. Además, se consideró que la disposición presentaba defectos porque no guardaba relación con los problemas que las mujeres podían haber tenido en el curso de sus carreras.<sup>5</sup>

Sin embargo, hasta el momento, el artículo 60 no ha sido derogado. Como resultado, los hombres están presentando reclamaciones contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social argumentando que han tenido dos o más hijos.<sup>5</sup> No obstante, el RDL 3/2021 modificó sustancialmente el artículo 60 LGSS. Desde el 2 de febrero de 2021, toda mujer que haya tenido uno o más hijos biológicos o adoptados tiene derecho a un complemento a sus pensiones contributivas, cuyo importe —actualmente 378 EUR por año e hijo— se define cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Los antiguos beneficiarios del derecho no pierden el complemento ya concedido. Pero ahora también los padres tienen derecho a reclamar el nuevo complemento, siempre que cumplan una serie de requisitos (bastante estrictos) que demuestren que la paternidad y el cuidado de los hijos perjudicó su carrera contributiva. En todo caso, el reconocimiento del complemento al segundo progenitor conlleva la extinción del derecho anteriormente reconocido al primero.

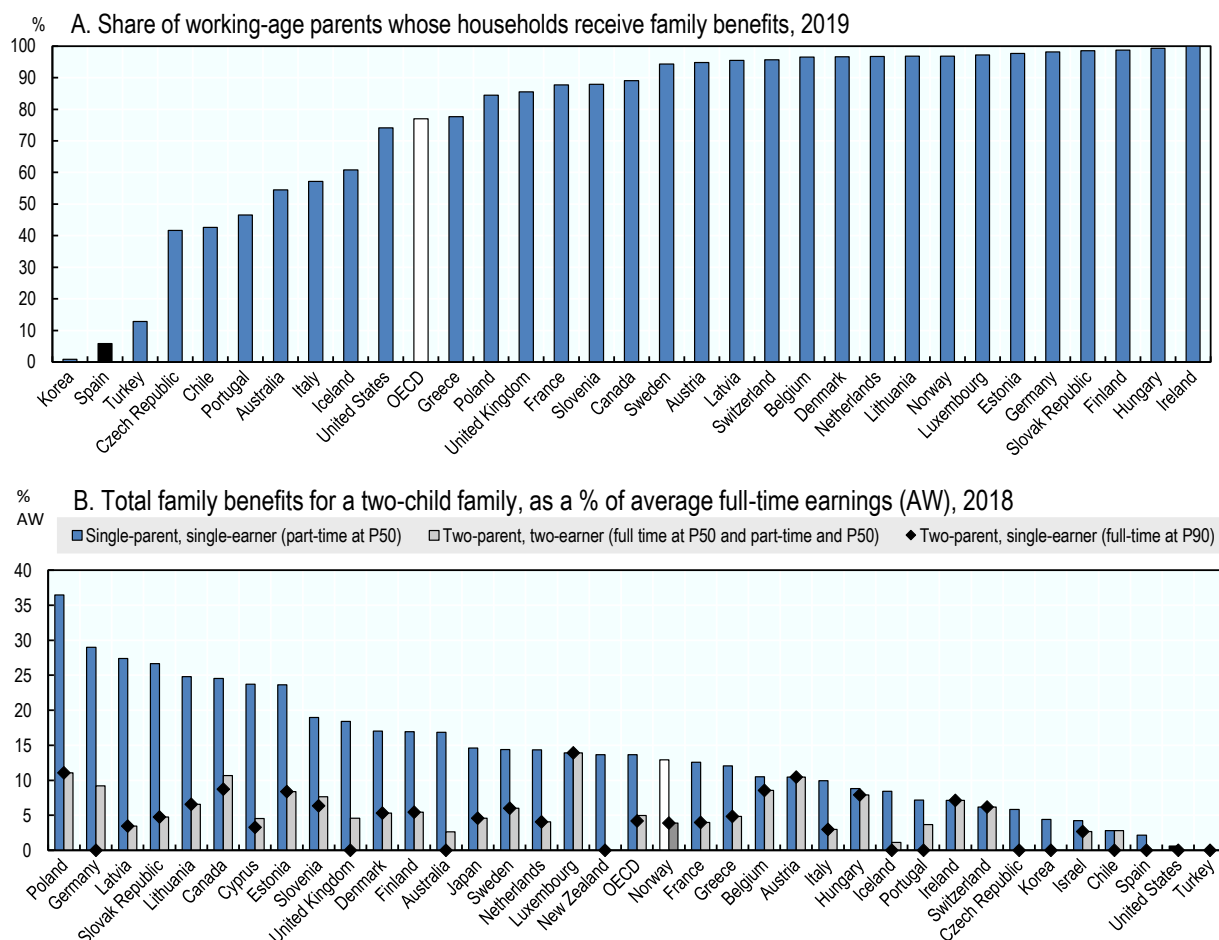
La importancia relativamente menor de las prestaciones familiares dentro del sistema de protección social español queda patente en las pocas familias que reciben estas prestaciones y los bajos importes que recibe una familia con niveles de renta medios en comparación con otros países de la OCDE. En primer lugar, la proporción de progenitores en edad laboral que viven en un hogar que recibe prestaciones familiares fue la segunda más baja entre los países de la OCDE de los que se disponía de datos (

**Figura 2.1**, Panel A). Y segundo, en 2018, un progenitor monoparental en España que trabajara a media jornada con un salario en la mediana de la distribución de salarios a jornada completa recibiría unas prestaciones familiares equivalentes al 2,2 % del salario medios a jornada completa (

**Figura 2.1**, Panel B). En contraste, la media de la OCDE equivale al 13,7 %; y, en Polonia, las prestaciones incluso superan el 35 %. Las familias biparentales con una o dos fuentes de ingresos no perciben ninguna ayuda familiar en España. Esto contrasta con la mayoría de los demás países de la OCDE, donde estos tipos de familias también optan a prestaciones familiares, aunque generalmente sean de menor nivel (excepto en algunos países con subsidios fijos por hijo, como Austria, Irlanda y Suiza).

En consecuencia, las prestaciones familiares son solo un componente marginal de las transferencias públicas que reciben las familias con hijos. Tras la supresión del subsidio universal por nacimiento, las prestaciones familiares se redujeron del 6 % a aproximadamente el 3 % del total de prestaciones recibidas por las familias con hijos menores; y la proporción de familias beneficiarias se redujo casi a la mitad entre 2007 y 2016 en la mayoría de los quintiles de ingresos, con excepción del más bajo. Paradójicamente, mientras que la proporción de beneficiarios es más alta en el quintil de rentas más bajas, es más alta en el cuarto y el quinto (es decir, los hogares con el 40 % más alto de ingresos) que en el segundo y el tercero. El importe medio que reciben las familias del primer quintil es aproximadamente la mitad del que reciben los hogares con mayores niveles de ingresos (Marí-Klose, Julía, & Redondo, 2019).

Figura 2.1 . Las prestaciones familiares en España se encuentran entre las más bajas de la OCDE



Nota: R: El año de referencia es 2015 para Turquía, 2016 para Corea, 2017 para Australia, Chile y Eslovenia, y 2018 para Islandia, Letonia y Estados Unidos. B: Estimaciones basadas en una familia con dos hijos de 9 y 12 años. «Jornada completa en P50» significa trabajar 40 horas a la semana con salarios en la mediana de la distribución de ingresos a jornada completa; «Jornada parcial en P50» significa trabajar 20 horas a la semana con un salario en la mediana de la distribución ingresos a jornada completa; y «jornada completa en P90» significa trabajar 40 horas a la semana con salarios en el percentil 90 de la distribución ingresos a jornada completa. Los ingresos/salarios medios a jornada completa (trabajador medio) se refieren a los ingresos salariales brutos medios pagados a los trabajadores a jornada completa durante todo el año, antes de deducciones de cualquier tipo (retenciones, IRPF, cotizaciones de la Seguridad Social y cuotas sindicales). Consulte la web de sistemas de impuestos y beneficios de la OCDE, <http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>, para obtener más detalles sobre los métodos y supuestos usados, e información sobre las políticas modeladas para cada país. Los datos de Chile se refieren a 2016.

Fuente: R: Estimaciones propias basadas en encuestas de hogares. B: OCDE (OECD Family Database), «PF1.3 Family cash benefits», Base de datos familiar de la OCDE, [http://www.oecd.org/els/soc/PF1\\_3\\_Family\\_Cash\\_Benefits.xlsx](http://www.oecd.org/els/soc/PF1_3_Family_Cash_Benefits.xlsx).

### Prestaciones por desempleo

La protección por desempleo está estructurada en prestaciones contributivas y no contributivas.

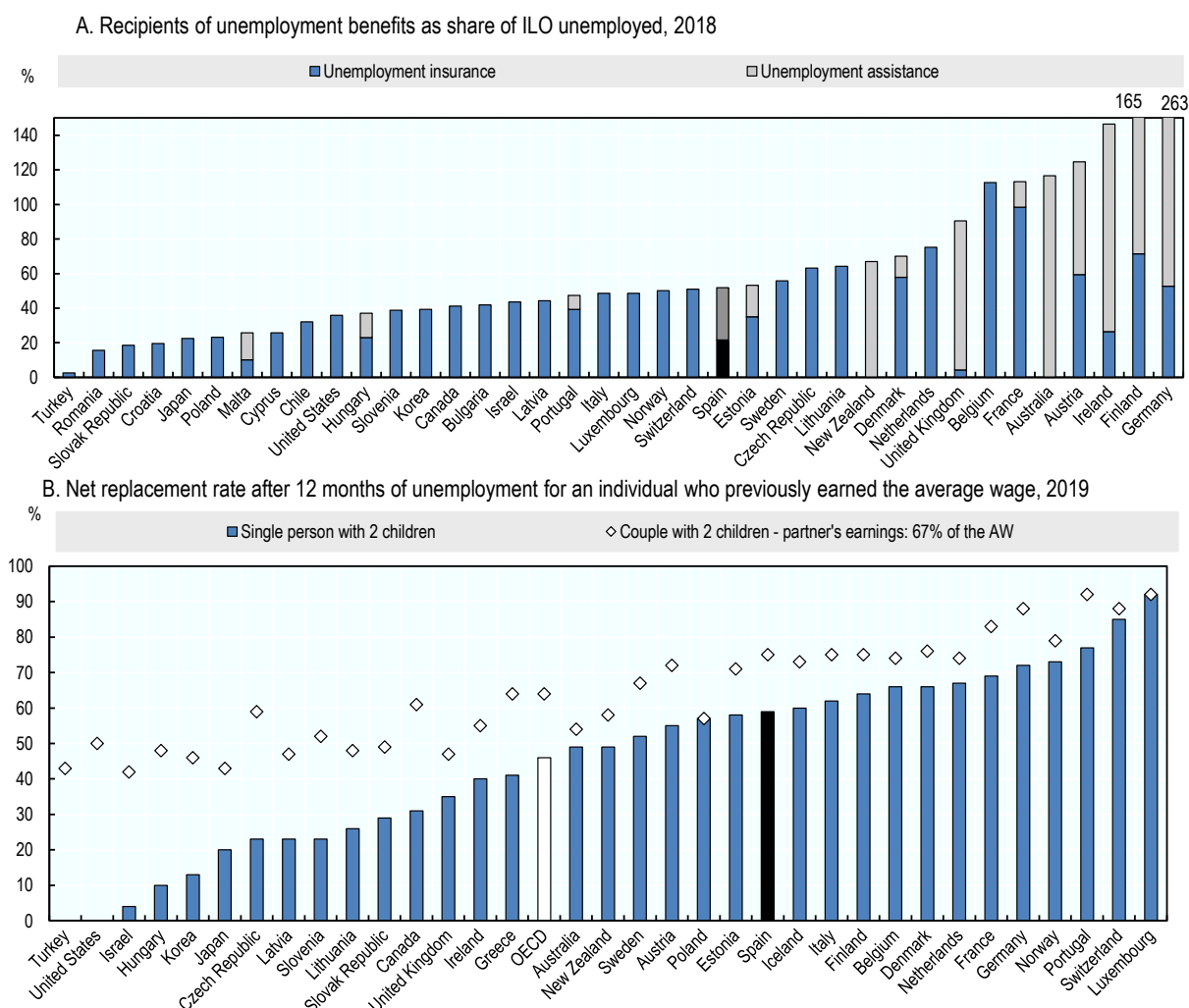
La prestación contributiva por desempleo tiene por objeto proporcionar ingresos sustitutos en caso de pérdida de empleo, suspensión temporal del contrato o reducción de la jornada laboral (artículo 264 LGSS). El solicitante deberá cumplir los requisitos de afiliación y cotización mínima previstos en los artículos 266 y 269.1 de la LGSS. La duración total de la prestación depende del tipo de contrato y del historial laboral anterior, pero tiene un límite máximo de 720 días (artículo 269.1 LGSS). La prestación inicial durante los primeros 180 días equivale al 70 % de la base media por la que se haya cotizado durante los 180 días anteriores a la extinción o suspensión del contrato y, posteriormente, al 50 % (art. 270.1 LGSS). Sin embargo, también hay importes mínimos y máximos. Si el desempleado no tiene hijos, la

cuantía mínima se fija en el 80 % del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) mensual (538 EUR en 2020) incrementada en una sexta parte, y la máxima en el 175 %. Cuando el solicitante tiene uno o más hijos a cargo, el importe mínimo se establece en el 107 % y el máximo en el 200 % (un hijo) o el 225 % (dos o más hijos).

Una vez que el trabajador haya agotado la prestación por desempleo, podrá optar a un subsidio no contributivo por desempleo. La cuantía y duración del subsidio varían en función de la edad, la duración de las cotizaciones anteriores y el tipo de contrato anterior del trabajador desempleado. El importe máximo es el 80 % del IPREM. La duración del subsidio es, en principio, de seis meses, pero puede ampliarse, en períodos adicionales de seis meses, hasta los 24 meses. Únicamente está disponible bajo las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 274 LGSS para aquellos cuyos ingresos sean inferiores al 75 % del salario mínimo interprofesional mensual, excluida la parte proporcional de las dos pagas extraordinarias (713 EUR). Una de estas circunstancias, que se aplica independientemente de la edad del solicitante, es que éste tenga «responsabilidades familiares». La aplicación de este requisito no está exenta de problemas. En primer lugar, para cumplir con el requisito de carencia de rentas, la renta familiar total, dividida por el número de miembros de la familia, tiene que ser inferior al 75 % del salario mínimo interprofesional per cápita; pero si algún otro miembro de la familia tiene ingresos y, por lo tanto, no depende del trabajador desempleado, los ingresos de este también tendrán que estar, individualmente, por debajo del límite del 75 % (STS (Sala de lo Social) de 30 de mayo de 2000 ((RJ\2000\ 5893). Más recientemente 2 de marzo 2015 (RJ 2015\1635)). En segundo lugar, solo se consideran como miembros de la unidad familiar así constituida al cónyuge, hijos menores de veintiséis años o mayores incapacitados, o menores acogidos.<sup>5</sup> Esto significa que, por ejemplo, sus madres, padres o abuelos, sobrinos y parejas de hecho no se consideran parte de la unidad familiar.

A diferencia de las prestaciones familiares, los niveles de prestaciones por desempleo son comparativamente altos en España; pero la cobertura es mediocre. Una persona que previamente ganara el salario medio de jornada completa y llevara un año desempleado conseguiría una sustitución neta igual al 59 % (si es monoparental con dos hijos) o al 75 % (si está casado con dos hijos y su pareja gana dos tercios del salario medio a jornada completo) (Figura 2.2 , Panel B). Estas tasas de sustitución están más de 10 puntos porcentuales por encima de las respectivas medias de la OCDE. Sin embargo, varios países de la OCDE tienen tasas netas de sustitución considerablemente más altas. Como queda claro de los distintos requisitos de accesibilidad mencionados anteriormente, no todas las personas que están actualmente sin trabajo, pero lo buscan activamente y pueden comenzar a trabajar en un plazo de quince días (la definición de desempleo según la OIT) tienen derecho a la prestación o el subsidio de desempleo. En 2018, el ratio de beneficiarios de la prestación y el subsidio de desempleo con respecto a los desempleados según la definición de la OIT en España fue de 52, por debajo de la media de la OCDE de 68 (que, sin embargo, también incluye países donde la proporción sugiere una tasa de cobertura muy superior al 100 %) (Figura 2.2 , Panel A). Aunque no hay datos directos disponibles, es probable que los progenitores y, sobre todo, las madres, que estuvieron fuera del mercado laboral durante los años anteriores a su desempleo, así como las personas más jóvenes, tienen menos probabilidades de cumplir con los requisitos de cotización y, por lo tanto, de no estar cubiertos. No obstante, entre las familias con hijos menores, la prestación por desempleo supuso el 46,5 % de las transferencias públicas recibidas en 2013, aunque para 2016 había disminuido más de 10 puntos porcentuales (Marí-Klose, Julia, & Redondo, 2019).

Figura 2.2 . Las prestaciones por desempleo en España son generosas en comparación



Nota: R: El numerador de las tasas mostradas en la Figura es el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo vinculadas a los ingresos (prestación contributiva de desempleo, UI) y de las ayudas no contributivas (subsidio de desempleo, UA) para los demandantes de empleo que han agotado su prestación de UI o que no tenían derecho para empezar. El denominador es el número de personas desempleadas (mayores de 15 años) según la definición de la OIT. Estas tasas se conocen comúnmente como tasas de «pseudocobertura» ya que la población en el numerador y el denominador pueden no corresponderse del todo. Por ejemplo, en algunos países, un número significativo de personas que no están desempleadas según la OIT pueden reclamar prestaciones calificadas como de desempleo en los datos de receptores de beneficios sociales proporcionados por los países. En consecuencia, las tasas de pseudocobertura pueden superar el 100 % (por ejemplo, Australia, Austria, Bélgica, Francia, Finlandia, Alemania e Irlanda). Por otro lado, algunos desempleados no tienen derecho o no reclaman prestaciones por desempleo. B: El indicador es la ratio entre los ingresos familiares netos durante un mes concreto del periodo de desempleo y los ingresos familiares netos antes de perder el empleo. Los cálculos excluyen la asistencia social y las prestaciones de vivienda, pero sí incluyen las prestaciones familiares correspondientes. Los cálculos se refieren a un solicitante de empleo de 40 años con un historial laboral ininterrumpido desde los 19 años hasta la pérdida del empleo. Si la recepción de beneficios está sujeta a pruebas de actividad u otros requisitos de comportamiento, p. ej. búsqueda activa de empleo y estar disponible para trabajar, se supone que se cumplen estos requisitos. Las estadísticas de Chipre corresponden a 2016.

Fuente: OCDE (Social Benefit Recipients (SOCR) annual data by country), «Pseudo-Coverage Rate of Unemployment Benefits». *Receptores de beneficios sociales (SOCR) Datos anuales por país*, [https://www.oecd.org/els/soc/SOCR\\_UBPseudoCoverageRates.xlsx](https://www.oecd.org/els/soc/SOCR_UBPseudoCoverageRates.xlsx) y OCDE, (Net replacement rate in unemployment), «Net replacement rate in unemployment», *Indicadores impuestos-prestaciones de la OCDE*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NRR>.



### *Programas de rentas mínimas*

Desde finales de los 80, las comunidades autónomas han estado desarrollando programas de ingresos mínimos para hacer frente al aumento de nuevas formas de pobreza. Los programas difieren entre las distintas autonomías en nombre, naturaleza, requisitos de acceso, duración y cuantías. Todos estos programas tienen como objetivo proporcionar ingresos a las personas que carecen de los medios económicos para cubrir sus necesidades básicas. A lo largo de los años, la mayoría de los programas han aumentado sus requisitos de activación. Algunas autonomías garantizan las prestaciones a los beneficiarios que cumplen los requisitos, mientras que otras las hacen depender del presupuesto anual disponible. Inicialmente, los beneficiarios solo podían recibir el pago durante uno o dos años, pero ahora muchos programas otorgan prestaciones indefinidas mientras no consigan superar su situación. En muchos casos, los beneficiarios pueden incluso compatibilizarlas con el trabajo, siempre que sus ingresos estén por debajo del importe mínimo garantizado.<sup>5</sup>

El objetivo de los programas de ingresos mínimos no son específicamente las familias, sino cualquier persona necesitada que no tenga acceso a medios públicos o privados para cubrir sus necesidades básicas. Los datos muestran, sin embargo, que, entre los beneficiarios de las rentas mínimas de inclusión social, el número de hijos menores de edad es elevado: entre 2002 y 2018, el número de personas con derecho a la prestación pasó de 82 354 a 293 302. Entre los miembros de los hogares que se beneficiaron, 110 070 eran hijos dependientes menores de edad (MSCBS, El Sistema Público de Servicios Sociales, Informe de rentas mínimas de inserción Año 2018, 2018). Normalmente, los solicitantes han de tener al menos entre 23-25 años; y, si presentan la solicitud individualmente, estar solteros y llevar cierto tiempo viviendo de manera independiente fuera del hogar parental. Hay excepciones para los que tienen a su cargo a personas con discapacidad o a menores de edad; huérfanos sin acceso a pensiones públicas, víctimas de violencia de género y cónyuges o ex parejas de hecho divorciados o separados. Todos los estatutos autonómicos tienen en cuenta la situación familiar del solicitante para determinar los requisitos de acceso y los importes de las prestaciones. Por lo tanto, las disposiciones legales aplican definiciones más o menos similares, aunque ligeramente diferentes, para definir qué miembros del hogar pertenecen a la familia del solicitante, lo que dificulta sintetizar las normas. Generalmente, no obstante, los cónyuges y parejas de hecho, así como algunos, no todos, los parientes del solicitante y los hijos adoptados que viven bajo el mismo techo se agrupan como una unidad familiar a los efectos de las prestaciones. Los bienes e ingresos considerados cuando se establecen los requisitos difieren entre comunidades autónomas. Por lo general, en la verificación de bienes e ingresos se excluyen el hogar familiar y las ayudas sociales específicas y para el cuidado de los hijos, mientras que sí se incluyen las pensiones de alimentos de los hijos.

Además de los diferentes requisitos de acceso al derecho, los importes máximos también varían considerablemente entre los diversos programas. La cantidad de ingresos garantizados cambia sustancialmente de una autonomía a otra. El importe mensual máximo medio en 2018 era de 774 EUR. Tres autonomías, Cataluña, Navarra y País Vasco, pagan importes máximos superiores a 900 EUR por unidad familiar. Las diferentes normas que determinan quién puede optar a las prestaciones complementarias a la renta contribuyen a las diferencias en las tasas de cobertura. Al comparar el número de personas cuyos hogares recibieron pagos asociados en 2017 con el número de personas en situación de pobreza grave (definida como tener unos ingresos inferiores al 30 % de la renta mediana), las tasas de cobertura estimadas oscilan entre el 8 % (en Castilla-La Mancha) y el 274 % (en Navarra). La media española fue del 29 % (FOESSA, 2020), lo que significa que más de dos de cada tres personas en situación de pobreza extrema no recibieron esta ayuda social.

En 2020, el gobierno central creó también un Ingreso Mínimo Vital (IMV) como subsidio no contributivo de la Seguridad Social destinado a abordar el riesgo de pobreza y exclusión social (Gala Durán, El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes, 2020). Sin embargo, a diferencia de algunos programas autonómicos, en la actualidad se centra exclusivamente en cubrir necesidades



económicas. Hacen falta otros instrumentos para superar la pobreza y la exclusión social. Al igual que otras prestaciones de asistencia social, el IMV no es específicamente una herramienta para el apoyo familiar, pero aliviar la pobreza infantil se encuentra entre sus principales objetivos. A marzo de 2021, más del 40 % de los 565 000 beneficiarios eran menores de edad (Gobierno de España, 2021).

Al igual que pasaba con las prestaciones autonómicas, se puede solicitar a título individual o para un grupo familiar; la idea es cerrar la brecha entre sus ingresos y el ingreso mínimo garantizado. Las personas que lo soliciten tienen que haber tenido residencia legal y efectiva en España durante al menos un año (con excepción de las víctimas de trata de personas y violencia de género) (artículo 7.1 RDL 20/2020) y sus ingresos han de estar por debajo del umbral establecido por la normativa (artículo 1 y 2 RDL 20/2020). Los solicitantes individuales han de tener más de 23 años, no ser beneficiarios de pensiones por jubilación o incapacidad, no estar unidos a otra persona por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, y vivir solos o compartir residencia con una unidad de convivencia a la que no pertenezcan (artículo 4.1 RDL 20/2020; última versión según RDL 3/2021). Si los solicitantes son menores de 30 años, también tienen que acreditar haber vivido de manera independiente en España durante al menos los tres años inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación (artículo 7.2 RDL 20/2020). También se puede presentar la solicitud en nombre de la unidad de convivencia (que incluye cónyuges, parejas de hecho, familiares y parientes políticos hasta el segundo grado e hijos preadoptivos o acogidos) (artículo 6.1 RDL 20/2020).<sup>5</sup> Los ingresos individuales o del grupo han de ser inferiores al importe de la renta mínima garantizada que establezca la normativa. El patrimonio del solicitante, con exclusión del domicilio familiar, tampoco puede sobrepasar los límites establecidos por la normativa (Anexo II del RDL 20/2020). Para las solicitudes individuales, la renta mínima anual garantizada en 2021 era de 5 639 EUR. El importe máximo se incrementa en un 30 % por cada miembro del hogar, hasta un máximo del 220 % (artículo 10.2 y anexo I RDL 20/2020). Para las familias monoparentales se aplica un incremento adicional del 22 %.

Con carácter general, es necesario haber solicitado cualquier otro subsidio o prestación social a la que se tenga derecho antes de solicitar el IMV. Las prestaciones autonómicas de ingresos mínimos, así como algunas otras ayudas extraordinarias, no se tienen en cuenta a la hora de evaluar la vulnerabilidad económica de la persona o grupo (artículo 18.1 e) RDL 20/2020). El motivo es que el Gobierno español concibió la nueva prestación como una garantía «suelo». Sin embargo, dado que, en el cálculo de las prestaciones autonómicas de ingresos mínimos suele tenerse en cuenta cualquier prestación no contributiva de la Seguridad Social, muchos perderán el derecho a estas.<sup>5</sup>

En 2018, la cobertura de las prestaciones de asistencia social en España estaba por debajo de la media de la OCDE y, dada la incompleta implantación del IMV, probablemente siga estándolo en el momento de redactar este informe. En España en 2018, se estima que recibió asistencia social una de cada diez personas de entre 15 y 64 años que estaba en riesgo de pobreza (Figura 2.3), en comparación con una cuarta parte o un tercio de media en la OCDE (para progenitores que viven con una pareja/sin hijos y personas solteras respectivamente). Las tasas españolas eran prácticamente idénticas en las familias monoparentales o convivientes y las personas sin hijos. Es probable que la introducción del IMV haya aumentado las tasas de cobertura. Sin embargo, a marzo de 2021, la prestación se había otorgado a unos 203 000 hogares, muy lejos del objetivo original de 850 000 hogares. Según una encuesta realizada en octubre y noviembre de 2020 entre más de 900 familias asistidas por Cáritas, una organización católica de acción caritativa y social, más de la mitad aún no había oído hablar del IMV y menos de un tercio lo había solicitado (Olías, 2020).

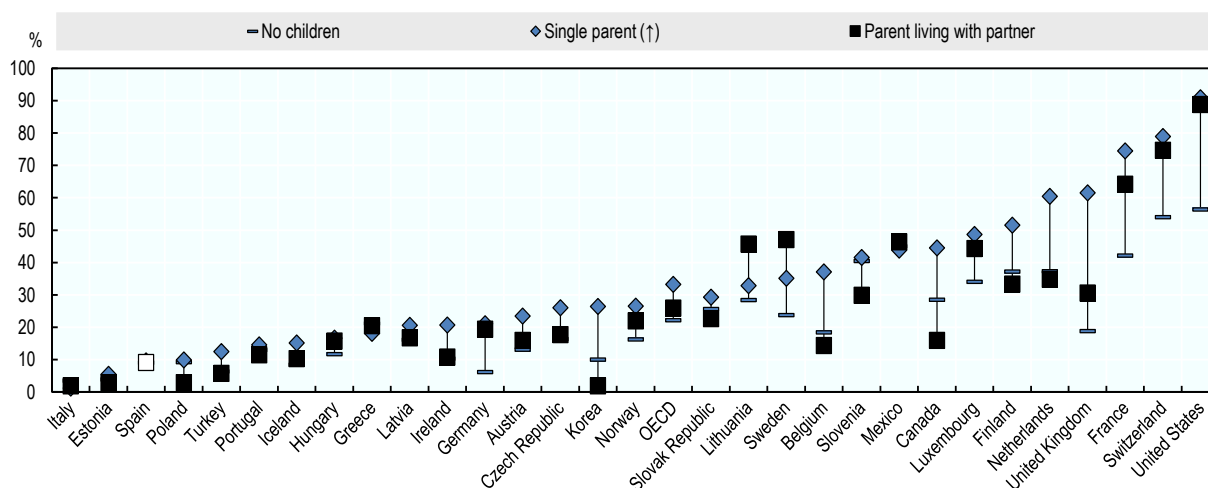
### *Prestaciones de supervivencia*

La ley de la Seguridad Social contempla la protección de la familia frente al riesgo de muerte de un sustentador principal que esté afiliado mediante pensiones de viudedad y orfandad, y prestaciones contributivas para otros familiares necesitados.

Los cónyuges supervivientes tienen derecho a una pensión de supervivencia vitalicia si cumplen los requisitos legales (artículos 216.1 B y 219.1 LGSS). La persona fallecida tiene que haber cumplido un período mínimo de cotización o fallecer por accidente; además, si la muerte ha sido a causa de una enfermedad no relacionada con el trabajo y anterior al matrimonio, este deberá haber durado por lo menos un año. Si el matrimonio ha sido más corto, el superviviente solo tendrá derecho a un subsidio de dos años. Pueden optar los cónyuges separados o divorciados siempre que recibieran una pensión compensatoria del artículo 97 del Código Civil o cualquier otro pago periódico del causante. Si la cuantía de la pensión de viudedad es superior a la pensión compensatoria, la Seguridad Social solo abonará el importe de esta última (artículo 220.1 LGSS). Cuando haya más de una persona con derecho a la pensión de viudedad por un mismo fallecido, cada una tendrá derecho a percibir la parte proporcional al tiempo que haya pasado con ella, si bien el cónyuge superviviente percibirá al menos el 40 % de la pensión.

### Figura 2.3 . Solo uno de cada diez progenitores (y no progenitores) pobres recibe asistencia social en España

Proporción de personas que reciben beneficios de asistencia social entre las personas en edad de trabajar en riesgo de pobreza, por estatus parental y situación de convivencia, 2018 o último año disponible



Nota: Los años de referencia son: 2015 para Turquía, 2016 para Corea e Islandia y 2017 para Irlanda, la República Eslovaca y el Reino Unido. Una persona se considera en riesgo de pobreza cuando los ingresos equivalentes por tamaño de hogar son inferiores al 60 % de la renta mediana. Se considera que alguien recibe asistencia social si su hogar ha recibido algún ingreso de prestaciones sociales en el año de referencia. En EU-SILC, la asistencia social se refiere a las «prestaciones de exclusión social no definidas de otro modo» y, por lo tanto, no incluye las prestaciones relacionadas con la vivienda o la familia y los hijos.

Fuente: Estimación de la OCDE basada en las estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida y otras encuestas de hogares.

También pueden tener derecho a una pensión de la Seguridad Social los supervivientes de una unión de hecho siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 221.1 LGSS. La pareja tiene que haber mantenido una relación estable similar a la matrimonial durante al menos cinco años ininterrumpidos, vivir juntos en el momento del fallecimiento y haber inscrito la unión en algún registro autonómico o municipal, o haberla formalizado mediante documento público<sup>5</sup>, al menos dos años antes de la muerte de uno de los miembros. Sin embargo, a diferencia de la pensión de viudedad, esta asignación está sujeta al cumplimiento de requisitos de renta. Los ingresos del solicitante no pueden superar el 50 % o el 25 % de los ingresos comunes del año anterior al fallecimiento de la pareja, dependiendo de si vive o no con un hijo perceptor de pensión de orfandad, salvo que los ingresos del solicitante sean inferiores al 150 % del salario mínimo interprofesional, incrementado en 50 puntos porcentuales por cada hijo con derecho a pensión de orfandad que conviva con el solicitante. El Tribunal Constitucional avaló todos estos requisitos, señalando que solo el matrimonio goza de protección constitucional, las uniones de hecho no (artículo 32 CE).

Los hijos biológicos y adoptados, así como, en determinadas circunstancias, los hijastros tienen derecho a la pensión de orfandad. Los hijastros tienen que vivir con el causante en el momento del fallecimiento, su padre o madre tiene que haber estado casado con el fallecido un mínimo de dos años, y no pueden tener derecho a ninguna pensión de Seguridad Social ni contar con familiares que tengan obligación de mantenerlos con arreglo al derecho de familia (artículo 9.3 RD 1647/1997). Pueden tener derecho todos los hijos hasta los 20 años (incluidos), así como los huérfanos mayores incapacitados para trabajar (artículo 224.1 LGSS). También pueden optar los menores de 25 años siempre que ganen menos del salario mínimo interprofesional anual (artículo 224.2 I LGSS). La pensión de orfandad está sujeta a los mismos requisitos de afiliación y cotización que las pensiones de viudedad. Sin embargo, desde 2019 existe una prestación no contributiva para los hijos que han perdido a su madre como consecuencia de la violencia de género.<sup>5</sup>

Aparte del cónyuge y los hijos, también pueden recibir pensiones contributivas de supervivencia otros familiares y parientes, como nietos, o hermanos menores de edad o discapacitados, padres, madres o abuelos. Deberán cumplir con los requisitos correspondientes, entre ellos acreditar que dependían económicamente del fallecido. El artículo 226.2 de la LGSS menciona un caso específico: un hijo o un hermano, de 45 años o más, soltero, divorciado o viudo, que convivía con un beneficiario de pensión contributivas de jubilación e incapacidad permanente y a su cargo y a quien prestaba cuidados continuos.

La ley de la Seguridad Social contempla la protección de la familia frente al riesgo de muerte de un sustentador principal que esté afiliado mediante pensiones de viudedad y orfandad, y prestaciones contributivas para otros familiares necesitados

Los cónyuges supervivientes tienen derecho a una pensión de supervivencia vitalicia si cumplen los requisitos legales (artículos 216.1 B y 219.1 LGSS). La persona fallecida tiene que haber cumplido un período mínimo de cotización o fallecer por accidente; además, si la muerte ha sido a causa de una enfermedad no relacionada con el trabajo y anterior al matrimonio, este deberá haber durado por lo menos un año. Si el matrimonio ha sido más corto, el superviviente solo tendrá derecho a un subsidio de dos años. Pueden optar los cónyuges separados o divorciados siempre que recibieran una pensión compensatoria según el artículo 97 del Código Civil o cualquier otro pago periódico del causante. Si la cuantía de la pensión de viudedad es superior a la asignación compensatoria, la Seguridad Social solo abonará el importe de esta última (artículo 220.1 LGSS). Cuando haya más de una persona con derecho a una pensión de viudedad por un mismo fallecido, cada una tendrá derecho a percibir la parte proporcional al tiempo que haya pasado con ella, si bien el cónyuge superviviente percibirá al menos el 40 % de la pensión.

También pueden tener derecho a una pensión de la Seguridad Social los supervivientes de una unión de hecho siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 221.1 LGSS. La pareja tiene que haber mantenido una relación estable similar a la matrimonial durante al menos cinco años ininterrumpidos, vivir juntos en el momento del fallecimiento y haber inscrito la unión en algún registro autonómico o municipal, o haberla constituido mediante documento público<sup>5</sup>, al menos dos años antes de la muerte de uno de los miembros. Sin embargo, a diferencia de la pensión de viudedad, esta asignación está sujeta a verificación de recursos. El solicitante deberá acreditar que sus ingresos durante el año natural anterior no alcanzaron el 50 por ciento de la suma de los propios y de los del causante habidos en el mismo período. Dicho porcentaje será del 25 por ciento en el caso de inexistencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad; salvo que los ingresos del solicitante sean inferiores al 150 % del salario mínimo interprofesional, incrementado en 50 puntos porcentuales por cada hijo con derecho a pensión de orfandad que conviva con el solicitante. El Tribunal Constitucional avaló todos estos requisitos, señalando que solo el matrimonio goza de protección constitucional, las uniones de hecho no (artículo 32 CE).

Los hijos biológicos y adoptados, así como, en determinadas circunstancias, los hijastros tienen derecho a la pensión de orfandad. Los hijastros tienen que vivir con el causante en el momento del fallecimiento, su padre o madre tiene que haber estado casado con el fallecido un mínimo de dos años, y no pueden

tener derecho a ninguna pensión de Seguridad Social ni contar con familiares con obligación y posibilidad de prestarles alimentos, según la legislación civil (artículo 9.3 RD 1647/1997). Tienen derecho todos los hijos que sean menores de veintiún años, así como los huérfanos mayores incapacitados para trabajar (artículo 224.1 LGSS). También pueden optar los menores de 25 años siempre que ganen menos del salario mínimo interprofesional anual (artículo 224.2 I LGSS). La pensión de orfandad está sujeta a los mismos requisitos de afiliación y cotización que las pensiones de viudedad. Sin embargo, desde 2019 existe también una prestación no contributiva de orfandad para los hijos que han perdido a su madre como consecuencia de la violencia de género.<sup>5</sup>

Aparte del cónyuge y los hijos, también pueden recibir pensiones contributivas de supervivencia otros familiares y parientes, como nietos menores de edad o discapacitados, o hermanos; padres, madres o abuelos. Deberán cumplir con los requisitos correspondientes, entre ellos acreditar que dependían económicamente del fallecido. El artículo 226.2 de la LGSS menciona un caso específico: un hijo o un hermano, de 45 años o más, soltero, divorciado o viudo, que convivía con beneficiario de pensión contributiva de jubilación o incapacidad permanente y a su cargo y a quien prestaba cuidados continuos.

### *Anticipos a los pagos de la pensión de alimentos*

En teoría, la pensión de alimentos debería mitigar en cierta manera las dificultades para conseguir ingresos a las que se enfrentan muchos progenitores monoparentales. Las obligaciones de manutención de los hijos no están vinculadas a la titularidad de la guardia y custodia. Cuando uno de los progenitores no convive con sus hijos, esta obligación consiste en el pago periódico de una pensión. Para evitar la arbitrariedad, los tribunales han creado tablas que tienen en cuenta la edad y el número de hijos, la capacidad económica de ambos padres, el tipo de custodia y otras circunstancias a la hora de fijar la obligación. En 2013, el órgano de gobierno del poder judicial incluso creó una aplicación para calcular la pensión de alimentos (Consejo General del Poder Judicial, 2019). A diferencia de la obligación de prestar alimentos hacia otros miembros de la familia, que pueden dispensarse cuando el deudor no puede atender sus propias necesidades o las de su familia [artículo 152.2 Código Civil, STS 19.1.2014 (RJ 2015/447)], las causas económicas para dispensar a los progenitores de esta obligación son casi inexistentes. En la práctica, los tribunales nunca eximen a los progenitores de su obligación, incluso aunque estén desempleados y no puedan pagar la pensión de alimentos. El Tribunal Supremo solo ha permitido la suspensión de los pagos hasta que la situación económica del deudor mejore en circunstancias excepcionales.

En la práctica, los progenitores no custodios incumplen a menudo las obligaciones de manutención para con sus hijos, y las medidas de ejecución suelen ser poco eficaces. No hay ningún ente administrativo que se encargue de supervisar el buen funcionamiento del pago de alimentos. Los datos sobre el cumplimiento de las obligaciones de pago son escasos y están desactualizados. En 2000, solo el 12,4 % de los progenitores monoparentales cobraban la pensión de alimentos (OECD, OECD Family Database). Ese año fue el porcentaje más bajo entre los 21 países de la OCDE, cuya media estaba en el 47,3 %. En Cataluña, según los datos de la primera edición (2008) del Panel de Familias e Infancia, aproximadamente cuatro de cada diez madres divorciadas y separadas o no recibían ningún pago de los padres no custodios o los recibían con retraso (Marí-Klose, Gómez-Granell, Brullet, & Escapa, 2008). La imposibilidad de embargar los bienes propiedad de los deudores, sobre todo cuando trabajan en la economía sumergida, agrava la vulnerabilidad económica de las exparejas y sus hijos. En algunos casos, los progenitores que incumplen con sus obligaciones pueden ser procesados penalmente.

Para hacer frente a los incumplimientos del pago de alimentos se creó un Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, de alcance limitado, para adelantar los pagos. El progenitor custodio de niños menores de edad o con discapacidad puede reclamar estos anticipos en nombre de sus hijos. Entre los requisitos está que la renta familiar sea inferior al 150 % del IPREM en el caso de familias con un hijo —es decir, de menos de 11 279 EUR en 2020— con un incremento de 25 puntos porcentuales por cada hijo adicional

(artículo 6 RD 1618/2007). Además, el solicitante deberá haber agotado todas las vías procesales para hacer valer sus derechos (artículo 14.2 a) y b) RD 1618/2007). La condena penal del deudor por impago de la pensión alimenticia no es suficiente.<sup>5</sup> El beneficiario tendrá derecho al anticipo, con cargo al Fondo, de la cantidad mensual determinada judicialmente en concepto de pago de alimentos, pero la cuantía máxima del anticipo a percibir se establece en 100 euros mensuales durante un máximo de 18 meses (artículo 9 RD 1618/2007). Cataluña cuenta con un fondo similar (cuyas prestaciones son incompatibles con la estatal); más generoso en cuanto al umbral de ingresos y la cuantía máxima, pero con duración máxima menor, de solo ocho meses. Cuando se conceden anticipos, se subrogará de pleno derecho, hasta el total importe de los pagos satisfechos al interesado, en los derechos que asisten al mismo frente al obligado al pago de alimentos a través de procedimientos ejecutivos (artículo 24.1 RD 1618/2007) y el progenitor, a través de procedimientos judiciales de familia, respectivamente. Como los tribunales conceden cada vez más la custodia compartida, el sistema tradicional basado en que uno de los progenitores pague la manutención de los hijos al otro está desapareciendo. Los tribunales adoptan soluciones alternativas más acordes con las nuevas custodias de menores. Cuando ambos progenitores tienen una posición económica similar, lo habitual es vender la casa en lugar de ordenar que un cónyuge, normalmente la madre, viva en ella con los hijos.

Además de las pensiones de alimentos de los hijos, es posible que, al divorciarse, uno de los cónyuges tenga que pagar una pensión compensatoria al otro para compensar el empeoramiento de su situación económica. El derecho a la prestación compensatoria se establece teniendo en cuenta, entre otras cosas, la edad y el estado de salud del solicitante, sus cualificaciones profesionales y la probabilidad de que consiga un empleo, así como la duración del matrimonio. No es necesario que el solicitante esté en la indigencia o que carezca de fondos para solicitar la pensión ni la ley exige un comportamiento culposo de los cónyuges. La pensión compensatoria puede modificarse si las circunstancias de cualquiera de los cónyuges cambian significativamente (artículo 100 CC), y extinguirse si el que la recibe se casa o empieza a convivir con otra persona (artículo 101 CC). La pensión compensatoria se concedía inicialmente en forma de pagos mensuales por tiempo ilimitado, teniendo en cuenta los medios económicos y las necesidades de cada uno (artículo 97 II, 8 CC); pero desde las reformas de 2005, también es posible que se establezcan pagos temporales o un pago único. Uno de los argumentos de esta reforma era que, puesto que el divorcio afectaba principalmente a las parejas más jóvenes, con entre siete y diez años de matrimonio, era razonable que ambos cónyuges reanudaran sus vidas como personas autosuficientes, independientemente del nivel de vida que hubieran disfrutado de casados. Este hecho puede explicar por qué solo alrededor del 10 % de los procesos de divorcio y separación judicial concedan una pensión compensatoria a uno de los ex cónyuges (INE, Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios - Notas de prensa, 2020). Sin embargo, algunos grupos feministas sostienen que las condiciones para obtener la pensión son demasiado estrictas y que las reformas que facilitaron su reducción o extinción empeoraron la situación de las mujeres más vulnerables (Gonzalo Valgáin, 2006). En el caso de las uniones de hecho, el Tribunal Supremo reitera que los tribunales no pueden establecer pensiones compensatorias para las exparejas ni aplicar las reglas de los regímenes económicos matrimoniales.

Las reformas del divorcio de 2005 redujeron los costes administrativos y emocionales de los procedimientos de divorcio, pero también aumentaron la vulnerabilidad. Facilitó el divorcio a miles de personas y redujo drásticamente los costes de los litigios. Sin embargo, la transición a un divorcio unilateral a demanda fue criticada por no haber ido acompañada de un conjunto de medidas para ofrecer apoyo y asistencia social a los hijos y al cónyuge de bajos ingresos involucrados en un divorcio (Flaquer L., 2012).

### *Beneficios fiscales*

En comparación con las prestaciones sociales no contributivas, los beneficios fiscales se aplican a un sector mucho más grande de la sociedad. Aunque hay varios impuestos y tasas con beneficios, deducciones o exenciones fiscales relacionados con la familia, aquí nos vamos a centrar en el impuesto

sobre la renta de las personas físicas. De todas formas, los demás impuestos suelen tener conceptos y requisitos similares.

El derecho tributario persigue dos objetivos contrarios. Por un lado, su principal función es establecer el marco legal para la recaudación de impuestos. Por otra parte, es una de las herramientas gubernamentales más importantes para influir en las actividades de los ciudadanos, en este caso, apoyar a las familias y contribuir al bienestar de sus miembros (ver artículo 1 Ley 58/2003, General Tributaria). En los últimos tiempos, el segundo objetivo ha tenido una mayor predominancia en la política tributaria; de modo que se han multiplicado las exenciones e incentivos fiscales, incluidos aquellos destinados al apoyo y protección de la familia. El legislador pretende equilibrar los principios constitucionales de capacidad económica e igualdad (artículo 31 CE), y la protección social, jurídica y económica de la familia (artículo 39 CE). La mayoría de las veces, este objetivo proporciona la base para establecer beneficios fiscales para las unidades familiares. El Tribunal Constitucional también ha subrayado que la legislación tributaria no puede penalizar a nadie por formar parte de una familia (basada en el matrimonio) (STC 45/1989).

Uno de los puntos más controvertidos del actual modelo tributario familiar es el reconocimiento de beneficios y derechos fiscales a los miembros de uniones de hecho en condiciones iguales, o al menos similares, a las de las parejas casadas. Por extensión, también plantea la cuestión del tratamiento fiscal de otras formas de familia, desde las familias monoparentales hasta otras formas de convivencia distintas de las relaciones matrimoniales.

Según el Tribunal Constitucional, aplicar un tratamiento fiscal diferente a las parejas de hecho no constituye una discriminación que contravenga el artículo 14 CE ya que se basa en causas justificadas. Para hacer extensibles a las parejas no casadas las normas tributarias aplicables a los matrimonios es imprescindible contar con un concepto legal claro de la pareja de hecho y con un sistema para registrarlas. La mayoría de las comunidades autónomas han promulgado normativas que conceden derechos y beneficios fiscales a las parejas de hecho a partir de sus propias legislaciones sobre las uniones de hecho. El País Vasco y Navarra —regiones con plenas competencias legislativas en materia tributaria— han hecho una equiparación general de las parejas de hecho con el matrimonio.<sup>5</sup> Las autonomías que no cuentan con estas competencias han realizado modificaciones parciales reconociendo derechos y beneficios a las parejas no casadas.<sup>5</sup>

Para la mayoría de las familias, la principal ventaja fiscal de la que disfrutan es la exención de las prestaciones sociales o familiares a las que tienen derecho. Entre las fuentes de ingresos exentas del IRPF están las prestaciones de la Seguridad Social por maternidad y paternidad; las prestaciones familiares no contributivas; las pensiones de alimentos y las rentas mínimas autonómicas (artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio [LIRPF]).

La opción de declarar impuestos en forma conjunta como familia permite acceder a otras ventajas. Antes, las parejas casadas estaban obligadas a presentar una declaración conjunta de la renta (STC 209/1988 y 45/1989). Hoy en día, sin embargo, pueden optar por la tributación familiar conjunta cuando consiguen un mayor ahorro fiscal, en especial si algún miembro de la unidad familiar no tiene ingresos (STC 146/1994), o declarar por separado. Una de las críticas al sistema de presentación conjunta es que puede incentivar a uno de los cónyuges a abandonar o a reducir su actividad económica. A efectos de la tributación conjunta, la unidad familiar está compuesta por los cónyuges que no están legalmente separados y que viven con sus hijos menores y/o tienen la patria potestad prorrogada o rehabilitada sobre sus hijos adultos incapacitados. Cuando los progenitores están legalmente separados o no están casados, la unidad familiar incluye al padre o a la madre y a los hijos con los que conviva (art. 81.1 LIRPF). Además del posible ahorro fiscal derivado de la tributación conjunta, se aplica una reducción sobre la base imponible de 3400 EUR a los cónyuges y de 2150 EUR a las familias monoparentales.

La definición jurídica de unidad familiar a efectos de la tributación conjunta impide a algunas estructuras familiares disfrutar del ahorro fiscal y de la reducción legal en su declaración de la renta. Por ejemplo, las parejas de hecho que viven con sus hijos comunes no pueden acceder a la tributación conjunta y se les niegan ambas reducciones (Gómez de la Torre del Arco & López López, 2013). Otros modelos de familia excluidos son las parejas no casadas sin hijos; las unidades formadas por abuelos y nietos (Durán-Sindreu Terol, 2020); o por padres adoptivos o tutores y los menores a su cargo.

Otro concepto clave en el apoyo familiar es la introducción en 1998 de la renta mínima personal y familiar, cuyo objetivo es estimar la parte de los ingresos que los contribuyentes usan para satisfacer las necesidades básicas y que, por tanto, no tributa (artículo 56.1 LIRPF). El importe del mínimo personal y familiar resulta de la suma del mínimo del contribuyente personal y el mínimo por descendientes, ascendientes y discapacidad. El mínimo del contribuyente es de 5550 EUR anuales, que sube a 6700 EUR para mayores de 65 años y a 8100 EUR para mayores de 75 años (artículo 57 LIRPF). La cuantía por hijo y año es de 2400 EUR el primero, 2700 EUR el segundo, 4000 EUR el tercero y 4500 EUR el cuarto y siguientes (artículo 58.1 LIRPF), aunque además se incrementa en 2800 EUR al año durante los tres primeros años de vida o tras la adopción. Los hijos han de ser menores de 25 años o tener una discapacidad, en cuyo caso da igual su edad, vivir con el contribuyente y ganar menos de 8000 EUR. En los casos de custodia compartida, el mínimo se reparte entre ambos progenitores. El mínimo por ascendientes se refiere a los familiares consanguíneos (no políticos) que convivan con el contribuyente, ganen menos de 8000 EUR anuales y sean mayores de 65 años (artículo 59.1 LIRPF). La cuantía mínima es de 1150 EUR anuales, que sube a 2550 EUR para mayores de 75 años (artículo 59.2 LIRPF). El mínimo por discapacidad asciende a 3000 EUR anuales (por el contribuyente con discapacidad con un grado superior al 33 % o por descendientes o ascendientes por encima del 65 %) pero aumenta hasta los 9000 EUR anuales si el grado de discapacidad es superior al 65 %.

Algunos pagos, aunque no todos, de la pensión de alimentos pueden reducir la renta personal imponible. Los contribuyentes que no convivan con los hijos, pero que paguen pensión de alimentos por mandato judicial pueden aplicar o bien el mínimo por descendientes o bien una reducción de la base imponible igual a los pagos de la pensión (artículo 64 LIRPF). En la práctica, la custodia compartida significa que los progenitores están excluidos de esta reducción. En los regímenes de custodia compartida, como ambos progenitores viven con sus hijos, el que paga la pensión de alimentos no puede optar por la reducción. Ambos progenitores solo pueden hacer uso del mínimo por descendientes.<sup>5</sup> Sin embargo, una resolución judicial reciente cambia el criterio de la administración. Concluye que un progenitor que pague una pensión de alimentos en régimen de custodia compartida puede aplicar el mínimo por descendientes y la deducción de las cantidades pagadas en concepto de alimentos (STSJ Andalucía (Sala de lo Contencioso) 1535/2020, de 8 de octubre). Las cantidades pagadas en concepto de pensiones compensatorias judiciales o legalmente acordadas al cónyuge separado o divorciado, y las pensiones de alimentos pagadas al cónyuge separado pueden deducirse de la base imponible del deudor. Para la persona que recibe los pagos, en cambio, estos se consideran ingresos personales y tributan como rendimientos del trabajo. Otros tipos de pagos, como los correspondientes a otros gastos familiares (cargas familiares) (García Berro F. , 2008), u otros beneficios monetarios, como permitir que un ex cónyuge use temporalmente la antigua vivienda familiar conjunta,<sup>5</sup> no pueden deducirse de la base imponible del cónyuge que los realiza. Tras la ruptura de en las uniones de hecho, los pagos se tratan como pérdidas patrimoniales para el pagador, y como ganancias patrimoniales o rendimientos del trabajo para el receptor, según su función.

Tanto el estado como las comunidades autónomas pueden establecer deducciones relacionadas con medidas de política familiar. El impuesto a pagar se calcula aplicando el tipo correspondiente a la base imponible. Las deducciones disminuyen la cuota íntegra del impuesto a pagar. El importe resultante es la cuota líquida del impuesto a pagar. Únicamente el Estado tiene derecho a establecer deducciones sobre la cuota líquida. Entre las deducciones de la cuota íntegra disponibles a nivel estatal no hay ninguna relacionada con la política familiar. Por el contrario, las comunidades autónomas han establecido

numerosas deducciones a la cuota íntegra en función de las circunstancias personales y familiares del contribuyente. Algunas deducciones están vinculadas a la edad avanzada, la viudez o la invalidez del contribuyente. Algunas autonomías también tienen en cuenta la discapacidad del cónyuge o pareja de hecho, ascendientes o descendientes. Muchas apoyan el nacimiento o la adopción de un niño en diferentes contextos específicos (como el número de hijos en la familia, el parto o la adopción múltiples, la discapacidad del niño o que el contribuyente resida en un pueblo pequeño o una zona rural). También son bastantes las autonomías que aplican deducciones por los permisos de maternidad y paternidad, y apoyan la monoparentalidad y al acogimiento familiar. Algunas incluso mencionan el cuidado de las personas mayores dentro de la familia. Las familias numerosas pueden solicitar deducciones específicas, a veces combinadas con la deducción de un porcentaje del alquiler pagado por la residencia familiar. Las familias desfavorecidas con hijos o personas con discapacidad también pueden deducirse gastos de alquiler en algunas comunidades.

Muchas medidas autonómicas consisten en la deducción parcial o total de los importes pagados por los servicios vinculados al cuidado o la educación de los hijos o de otros miembros vulnerables del hogar. Estos pueden incluir los salarios y las cotizaciones a la Seguridad Social pagadas a los cuidadores de niños de 0-4 años, familiares discapacitados, dependientes o mayores de 70-75 años; y los gastos de guardería. Algunas de estas medidas se denominan expresamente gastos de conciliación, mientras que una comunidad autónoma deduce también las tareas domésticas del cónyuge. Entre los gastos relacionados con la educación, algunas regiones se centran en estudiar idiomas en el extranjero, mientras que otras ayudan con los gastos universitarios de los hijos.

La situación resultante es la de una gran variedad de deducciones ligadas directa o indirectamente al apoyo a la familia. Sin embargo, los importes son bastante bajos y muchos están sujetos a requisitos de renta o tienen otros requisitos de elegibilidad, lo que implica que el número de posibles beneficiarios es limitado. Algunas comunidades autónomas ofrecen protección a un gran número de situaciones mediante beneficios fiscales, mientras que otras se centran en unas pocas. Sin embargo, en términos de costes de beneficios fiscales por habitante, las regiones con más deducciones en realidad hacen un menor esfuerzo fiscal en medidas de apoyo a la familia que otras (Náñez Alonso, 2018).

Como se ha mencionado anteriormente, solo el estado central puede decretar deducciones de la cuota líquida. Estas deducciones son especiales porque en algunos casos, la ley prevé la devolución de los impuestos o cotizaciones pagados previamente por un contribuyente. En estos casos, su naturaleza jurídica es la de una prestación social para madres o familias (similar a un IRPF negativo), canalizado a través de la regulación del IRPF (García Berro F. , 2015). Sin embargo, estas deducciones dejan fuera a las familias más vulnerables, que no tienen ingresos (declarados) (Díaz Calvarro, 2019).

Los contribuyentes que desarrollan una actividad profesional y están afiliados a la Seguridad Social, o a cualquier otro régimen profesional pueden acogerse a las distintas deducciones por motivos familiares. Las mujeres con hijos menores de tres años pueden acogerse a la deducción por maternidad (artículo 81.1 I LIRPF, modificado por el artículo 61 Ley 6/2018, de 3 de julio). El padre puede aplicar esta deducción en caso de fallecimiento de la madre o si tiene la custodia exclusiva. Pueden acogerse a la deducción por familia numerosa los ascendientes, o hermanos huérfanos de padres y madres, que formen parte de una familia numerosa, según la definición de la LPFN (artículo 81 bis 1 c) LIRPF). La deducción por monoparentalidad está disponible para ascendientes separados legalmente, o sin vínculo matrimonial, con dos hijos sin derecho a percibir anualidades por alimentos y por los que tengan derecho a la totalidad del mínimo por descendientes (artículo 81 bis 2 I LIRPF). La deducción por personas a cargo con discapacidad se aplica a los descendientes o ascendientes a quienes el contribuyente pueda aplicar el mínimo por descendientes o ascendientes, y por los cónyuges no separados legalmente con discapacidad; y que no ganen más de 8000 EUR anuales (artículo 81 bis 2 I LIRPF).

El importe de la deducción se ajusta a las circunstancias concretas. El importe máximo de las deducciones por maternidad, familia numerosa y monoparentalidad es de 1200 EUR anuales; y para la deducción por



persona a cargo con discapacidad de 1200 EUR por cada una de ellas que cumpla los requisitos. La deducción por maternidad podrá incrementarse hasta en 1000 EUR adicionales por gastos acreditados de guarderías o centros de educación infantil (artículo 61.2 LIRPF); y la deducción por familia numerosa puede ser hasta 2400 EUR para las familias de la categoría especial, y aumenta en 600 EUR por cada hijo que exceda del número mínimo de hijos exigido para que dicha familia haya adquirido la condición de familia numerosa de categoría general o especial. En general, la cuantía de la deducción está limitada por las cotizaciones del contribuyente a la Seguridad Social en el período impositivo correspondiente (artículo 81 bis 2 LIRPF); pero para las familias numerosas de categoría especial, la deducción puede superar este límite.

### ***Atención a la primera infancia y cuidados extraescolares***

En España, como en otras partes, a la mayoría de los niños antes de la edad escolar los cuidan entre los progenitores; cuidadores informales como abuelos, otros familiares o amigos; y servicios formales de cuidado.

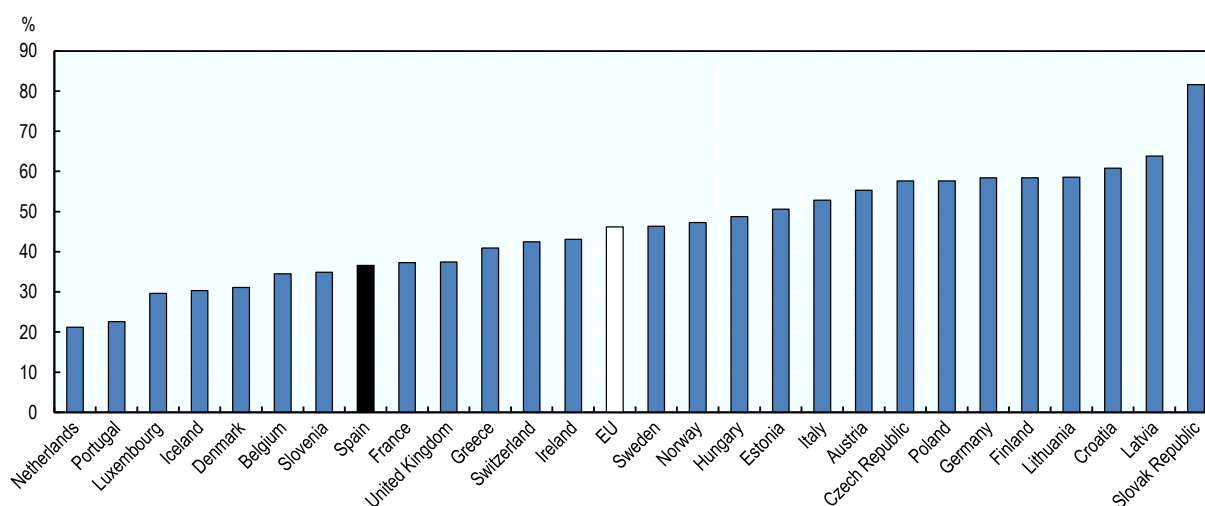
Los proveedores privados y públicos ofrecen educación y atención a la primera infancia (EAPI) de carácter formal en España tanto de primer ciclo (para niños menores de tres años) como de segundo ciclo (para niños de tres a seis años). Desde 1990, los servicios de EAPI están integrados en el marco de la educación; y la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) incluía una regulación básica para las escuelas infantiles. Sin embargo, la LOGSE no estaba dotada de los medios económicos necesarios para dar respuesta a las necesidades de las familias y no imponía a las administraciones autonómicas ninguna obligación de implicarse en este desarrollo (González, 2004). Esto cambió en 2006, cuando la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) sustituyó a la LOGSE. En la actualidad, la responsabilidad de la supervisión de las instituciones de EAPI recae en los departamentos de educación de las comunidades autónomas. La Ley pide a las comunidades autónomas que aumenten progresivamente la oferta de plazas públicas del primer ciclo, y las anima a celebrar convenios con ayuntamientos y entidades privadas sin ánimo de lucro (artículo 15.1 LOE). Para el segundo ciclo, en cambio, tienen que garantizar una plaza libre (artículo 15.2 LOE).

La disponibilidad y los costes hacen que mandar a la escuela infantil a los más pequeños quede fuera del alcance de muchas familias, pero una ley reciente exige que se desarrolle un plan para cambiar esta situación. Los costes del primer ciclo en instituciones públicas pueden depender de factores como los ingresos familiares y el número de hermanos en la misma institución. Las instituciones privadas son libres de fijar sus propias tarifas. Más de la mitad de las instituciones de primer ciclo son privadas, aunque una tercera parte de ellas están subvencionadas con fondos públicos (Eurydice, 2021). En las grandes ciudades las tasas de privatización son especialmente altas, lo que hace que los servicios sean demasiado caros para muchos progenitores. Si bien la situación ha mejorado, sigue habiendo una importante brecha entre la oferta de plazas públicas y privadas de educación infantil y el volumen real y potencial de usuarios. El acceso a los jardines de infancia públicos está sujeto a los requisitos específicos que establezcan las autoridades locales que financian el servicio. En algunas autonomías hay normativas y recomendaciones sobre las condiciones de acceso al servicio, mientras que otras dejan el tema en manos de las autoridades municipales. La reciente Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre modificó el artículo 15 de la LOE para reforzar la obligación de los organismos públicos de incrementar los servicios de educación infantil «con el fin de atender todas las solicitudes de escolarización de la población infantil de cero a tres años». Esta ley también añade una nueva disposición adicional relativa a la extensión de la educación inicial, según la cual «En el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno [...] elaborará un plan de ocho años de duración para la extensión del primer ciclo de educación infantil». Añade, además, que «En su progresiva implantación se tenderá a la extensión de su gratuidad, priorizando el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social y la situación de baja tasa de escolarización».

Los progenitores son los cuidadores exclusivos de aproximadamente la mitad de los bebés y niños pequeños menores de tres años en los países de la UE. En España, esto solo es aplicable a más o menos un tercio de los niños del mismo grupo de edad (Figura 2.4). En la mayoría de los países europeos, los que cuidan de niños durante los primeros 12-18 meses son los progenitores, sobre todo las madres, aunque los padres están empezando a participar. Los progenitores suelen estar más o menos protegidos a través de los diferentes sistemas nacionales de permisos parentales (Escobedo A., *Conciliating Parents' Labor and Family Life*, 2014). La proporción de niños en España de cuyo cuidado se encargan exclusivamente sus progenitores ha disminuido alrededor de 5 puntos porcentuales desde 2007. En 2019, aproximadamente uno de cada diez niños pequeños en España era atendido por cuidadores informales, en comparación con casi uno de cada tres en toda la UE.

**Figura 2.4 . Los progenitores son los únicos cuidadores de aproximadamente uno de cada tres niños menores de tres años en España**

Proporción de niños menores de tres años cuidados exclusivamente por sus progenitores, 2019

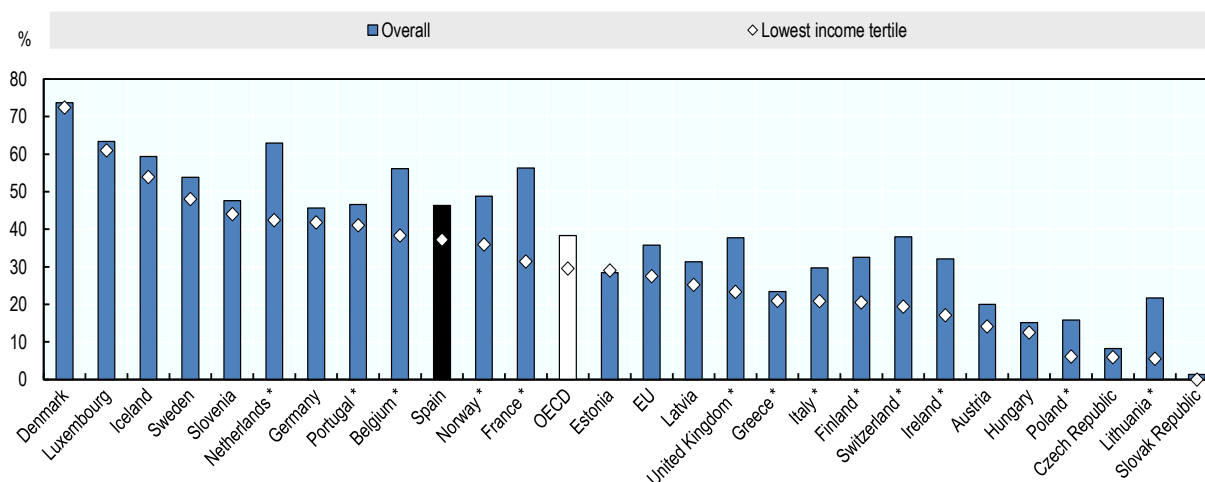


Fuente: Eurostat (EU Statistics on Income and Living Conditions) «ILC\_CAPARENTS», *Estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida*.

España tiene una cobertura relativamente alta de cuidado infantil formal. Según las respuestas de los progenitores a la encuesta EU-SILC de 2017, el 46,3 % de los niños menores de 3 años estaban inscritos en servicios de cuidado infantil formales; en comparación con el 38,3 % en la OCDE y el 35,7 % en la UE.<sup>5</sup> Esta cifra ascendió al 57,4 % en 2019. Como en muchos otros países, aunque no en todos, las tasas de escolarización difieren bastante entre los grupos de ingresos. En particular, el porcentaje de niños pequeños que viven en el tercio de los hogares con las rentas más bajas y que asisten a un programa formal de atención y educación de la primera infancia no solo en España, sino también en la OCDE y la UE, estaba alrededor de 9 puntos porcentuales por debajo de la escolarización media (Figura 2.5.). Sin embargo, la brecha española no era estadísticamente significativa al nivel del 5 %. Las diferencias entre las dos tasas fueron menores en algunos de los países con tasas de escolarización más altas, como Dinamarca y Luxemburgo, pero también en países con menor escolarización, como Hungría. Con un 98%, casi todos los niños de tres a cinco años en España van a la escuela infantil, mientras que el promedio de la OCDE es 10 puntos porcentuales menor (OECD, 2020). Esta proporción presenta una gran variabilidad entre las distintas comunidades autónomas, como consecuencia de la diversidad de normas y niveles de financiación pública de estos servicios.

**Figura 2.5. Casi uno de cada dos niños menores de tres años asiste a servicios formales de educación y cuidado infantil, pero la proporción es menor en los hogares de bajos ingresos**

Tasas de participación en EAPI, de 0 a 2 años, en general y para el tercil más bajo en términos de renta disponible equivalente, 2017 o último disponible



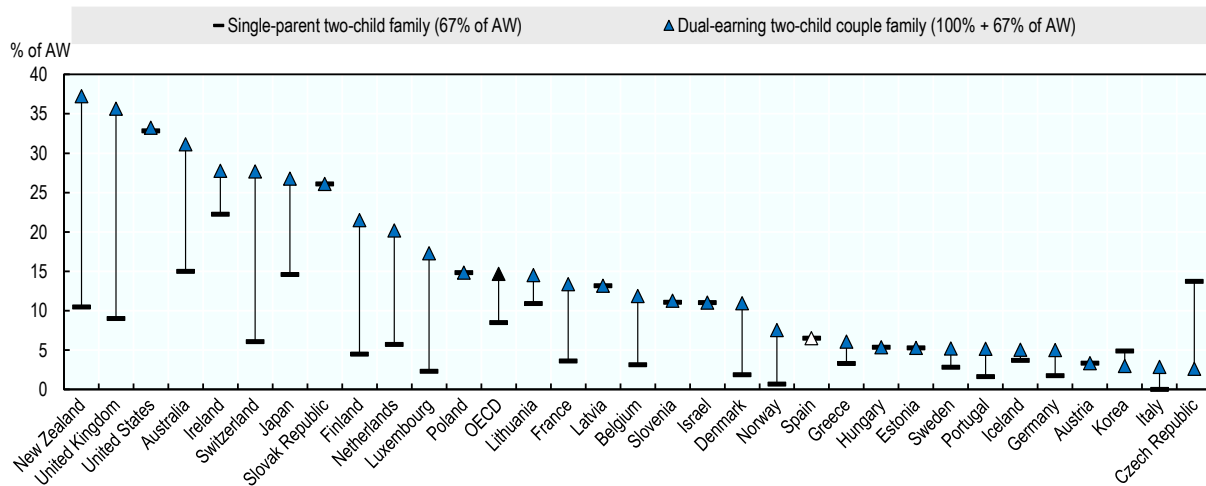
Nota: Los datos de Suiza se refieren a 2014, y los de Islandia a 2015. Los datos son estimaciones de la OCDE basadas en información de la EU-SILC. Los datos se refieren a los niños que utilizan servicios en centros (por ejemplo, guarderías o jardines infantiles y centros preescolares, tanto públicos como privados), servicios de cuidados en familia organizados y servicios de atención proporcionados por niñeras profesionales (remuneradas), independientemente de si el servicio está registrado o reconocido por CINE o no. Los terciles de renta disponible equivalente se calculan a partir de la renta disponible (después de impuestos y transferencias) del hogar en el que vive el niño. En los países marcados con un \*, las diferencias entre los grupos de ingresos son estadísticamente significativas en  $p < 0,05$ .

Fuente: OCDE (OECD Family Database), «PF3.2 Enrolment in childcare and pre-school», Base de datos familiar de la OCDE, [http://www.oecd.org/els/soc/PF3\\_2\\_Enrolment\\_childcare\\_preschool.xlsx](http://www.oecd.org/els/soc/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.xlsx).

Los gastos que los progenitores tienen que pagar de su bolsillo para que sus hijos asistan a escuelas infantiles en España parecen modestos en comparación, pero pueden suponer un obstáculo para las familias con pocos ingresos. En 2018, el coste habitual de una familia monoparental o biparental madrileña que ganaba en conjunto el 67 % o el 167 % del salario medio nacional a jornada completa era del 6,5 %, frente a las medias de la OCDE del 8,5 % y el 14,6 % de los dos tipos de familias (Figura 2.6). Sin embargo, la falta de una distinción entre los costes para las familias con niveles de ingresos tan diferentes ya muestra que pagar el cuidado de los niños puede ser un obstáculo para las familias de bajos ingresos. Datos de encuestas lo confirman: más de uno de cada cinco encuestados de bajos ingresos y más de uno de cada seis de ingresos medios con hijos de cinco años o menores en España dijeron que les gustaría usar (más) cuidados infantiles formales, pero que no podían permitírselo (OECD, *Is Childcare Affordable?*, 2020). Solo en Irlanda hay una mayor proporción de familias de bajos ingresos que declaran lo mismo. Dado que el cuidado de niños mayores de tres años es gratuito en España —aunque es posible que las horas no sean suficientes para cubrir toda la jornada de trabajo— seguramente el problema es todavía más grave para las familias con hijos más pequeños.

## Figura 2.6 . Para algunos tipos de familias, los costes por llevar a los hijos a centros públicos de educación y cuidado infantil en España son más bajos que en otros lugares

Costes de cuidado infantil que una familia de dos hijos tiene que pagar de su bolsillo como porcentaje (%) del salario medio nacional a jornada completa (trabajador medio), por tipo de familia, 2018



Nota: Los datos reflejan el coste neto (tarifas brutas menos prestaciones/descuentos y deducciones fiscales de cuidado infantil, más cualquier cambio en otras prestaciones recibidas debido al uso del cuidado infantil y/o en los ingresos familiares) del cuidado a jornada completa en un centro de cuidado infantil típico para una familia con dos hijos de 2 y 3 años. Los ingresos brutos de los dos asalariados en la «familia de dos hijos con dobles ingresos» se fijan en el 100 % de los ingresos medios para el primer asalariado y el 67 % de los ingresos promedio para el segundo asalariado. Los del único trabajador en la «familia monoparental con dos hijos» se fijan en el 67 % de los ingresos medios. Los cuidados de «jornada completa» se definen como de al menos 40 horas a la semana. Cuando las reglas de prestaciones no se determinan a nivel nacional, sino que varían según la región o el municipio, los resultados se refieren a un caso «típico» (por ejemplo, Míchigan en los Estados Unidos o la capital en algunos otros países). Para España, es Madrid. Consulte la web de sistemas de impuestos y prestaciones de la OCDE, <http://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages.htm>, para obtener más detalles sobre los métodos y supuestos usados, así como información sobre las políticas modeladas para cada país.

Fuente: Modelos de impuestos y prestaciones de la OCDE 2018, <http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>.

La atención extraescolar formal en España es escasa. Los niños más pequeños en edad escolar todavía requieren cuidados casi constantes, y el horario escolar suele ser más corto que la jornada laboral habitual. Sin embargo, dado que las comunidades autónomas pueden definir los horarios y calendarios escolares, existen importantes variaciones regionales (Fernández-Enguita, 2007; Feito-Alonso, 2012; Sintés, 2012). En algunas autonomías, los centros públicos de primaria solo funcionan hasta la hora de la comida. Los colegios privados suelen ofrecer más horas de clase y un paquete de servicios y actividades complementarias que cubre las horas previas, la comida y la tarde con deportes, idiomas, artes, juegos u otras actividades culturales. En las escuelas públicas, las juntas escolares o las asociaciones de familias de alumnos organizan este tipo de actividades de acuerdo con las capacidades económicas y organizativas de las familias (Comas, Escapa, Abellán, & Alcántud, 2013). Algunas familias biparentales pueden ajustar sus horarios de trabajo para cubrir todas las necesidades de cuidado de sus hijos fuera del horario escolar, pero otras dependen de los abuelos o de otros miembros de la familia o de contratar cuidadores informales. Pero para las familias que no tienen familiares jubilados cerca ni medios económicos para contratar a alguien, los servicios públicos extraescolares pueden ayudar a cubrir el lapso entre el final de las clases y el final del trabajo. En 2017 en España, según un indicador basado en EU-SILC, solo el 5 % de los niños asistían a centros para este tipo de atención, lo que es considerablemente inferior al 28,6 % de media de la OCDE y que es el porcentaje más bajo de todos los países de la UE y la OCDE de los que se dispone de datos. Sin embargo, esta cifra tan baja puede pasar por alto algunos tipos de cuidados extraescolares, como las actividades organizadas por asociaciones de familias.

En España, se distingue entre los servicios de atención prestados por los colegios (servicios de comedor, transporte y apoyo residencial) y los servicios extraescolares. De media, el 35,6 % de los alumnos de centros de primaria públicos y el 45,7 % de los privados acuden al comedor escolar, que incluye la comida y tiempo libre supervisado. Sin embargo, hay variaciones importantes entre las autonomías; y las diferencias en el uso del servicio de comedor entre los alumnos de colegios públicos y privados se acentúan en los centros de secundaria (MEC, 2021). En algunas partes del país, las autoridades autonómicas financian programas extraescolares, servicios y asociaciones de familias de alumnos. Estas asociaciones ofrecen actividades que compensan la falta de servicios públicos, sobre todo en comunidades bien integradas y barrios de clase media (Comas, Escapa, Abellán, & Alcantud, 2013). Un estudio catalán de 2012, por ejemplo, reveló que solo el 1 % de los centros públicos y el 10 % de los privados no tenían una Asociación de Madres y Padres de Alumnos (AMPA). La participación de las familias era alta: el 81 % eran miembros de una AMPA y el 68 % participaba en actividades regulares u ocasionales (aunque desciende al 27 % en secundaria). En los centros escolares de gestión privada dentro del sistema público, que suelen ser colegios católicos, la participación es algo menor, lo que puede deberse a que el propio colegio ofrezca más servicios. En los colegios públicos de primaria, la AMPA garantiza los servicios básicos, incluido el servicio de comedor (en aproximadamente la mitad de los centros públicos, mientras que los municipios están a cargo de los demás) así como los servicios de atención antes y después de clase (Escobedo & Escapa, Participation of parents in the management of out-of-school care services as a source of solidarity at the local level, 2014), basado en el proyecto de investigación-acción de la Fundació Bofill «*Famílies amb Veu*» (Comas, Escapa, Abellán, & Alcantud, 2013)).

Si bien las políticas públicas más importantes se centran en la creación de servicios formales de EAPI y extraescolares, una iniciativa política reciente ayudaría a las familias a complementar estos servicios formales con servicios domésticos informales. Estos podrían usarse cuando el horario ofrecido para la atención a la primera infancia o los cuidados extraescolares no coincide con la jornada laboral. Hasta ahora, lo normal es que cada uno tenga que pagar estos servicios de su propio bolsillo. Pero en marzo de 2021, el gobierno aprobó el Plan Corresponsables en el marco de las políticas de igualdad de género, para abordar algunas de las lagunas en la estructura actual de las políticas de servicios públicos de cuidado en España. El plan tiene dos objetivos: hacer más accesibles los servicios de cuidados domésticos para las familias y de formalizar el trabajo de cuidado informal. El plan pretende formalizar el cuidado doméstico informal para familias con hijos menores de 14 años, así como los servicios extraescolares, deportivos y de ocio en instalaciones públicas también para menores de 14 años. Con este plan, el gobierno también quiere mejorar la creación de empleo de calidad para jóvenes con cualificaciones pertinentes, como de atención a la primera infancia o de supervisión de actividades deportivas y de ocio, así como para aquellos con experiencia en cuidado formal e informal. Un último objetivo es crear procesos de acreditación para la experiencia en cuidados no profesionales, en particular mujeres mayores de 45 años (Ministerio de Igualdad, 2021). El presupuesto del plan de 190 millones de euros en 2021 pretende estimular la asignación de otros recursos locales, autonómicos o privados. En algunos casos, el plan refleja estrategias propuestas durante los 90, como los procesos de acreditación basados en la experiencia profesional y las asociaciones público-privadas para estimular la formalización de servicios domésticos y de cuidado que requieran bastante trabajo (Jiménez, Blasco, Escobedo, Hernández, & Spendeler, 2000). El hecho de que el plan haga hincapié en las familias vulnerables que no pueden pagar el precio completo de mercado por este tipo de servicios formales también apunta a las deficiencias de la Ley de Dependencia de 2006 en relación con las familias con hijos.

### ***Servicios sociales para familias y protección de menores***

Las comunidades autónomas ofrecen servicios a las familias y de protección de menores a través de sus sistemas de servicios sociales básicos y especializados. Además de estos servicios específicos dirigidos a las familias y a los niños, las familias también se benefician de otros servicios sociales. Entre estos

están, por ejemplo, los servicios dirigidos a personas mayores o discapacitadas; o las transferencias económicas de emergencia para hogares que no optan a prestaciones mensuales regulares, pero que pasan por una crisis aguda. En algunas autonomías, los hogares que reciben prestaciones bajo el régimen de ingreso mínimo también tienen acceso preferencial a ciertos servicios sociales, pero el alcance de esta práctica es difícil de juzgar (Rodríguez-Cabrero, Arriba González de Durana, Marbán Gallego, Montserrat Codorniu, & Javier Moreno-Fuentes, 2016).

Los avances recientes apuntan a un derecho de familia más terapéutico, con medidas para prevenir el divorcio o evitar sus peores consecuencias para los niños (Fariña & Ortuño, 2020). La mediación familiar se introdujo por primera vez en España en los 90, y la primera ley de mediación familiar se publicó en 2001 en Cataluña.<sup>5</sup> A pesar de su relativamente corta andadura, el interés por la mediación familiar se ha afianzado considerablemente en los últimos años, de modo que 13 comunidades autónomas ya han aprobado leyes de mediación familiar (Unión de Asociaciones Familiares (UNAF), 2015). En la actualidad, muchas autonomías ofrecen la mediación familiar tanto fuera como dentro del sistema judicial (Ortiz Pradillo, 2016), y también han empezado a ofrecer otros servicios adicionales, como puntos de encuentro familiar para divorcios especialmente conflictivos, designación judicial de un coordinador parental para la custodia compartida e incluso mandatos judiciales de terapia familiar obligatoria.

Una de las principales ventajas de la mediación familiar es que se trata de un mecanismo de comunicación eficaz que puede ayudar a las parejas en proceso de separación a alcanzar acuerdos duraderos que tengan en cuenta las necesidades y el bienestar de todos los miembros de la familia, en especial, de los hijos. Además, puede ser una forma de resolver los conflictos más rápida, sencilla y barata que el sistema judicial tradicional.

Sin embargo, a pesar de estas ventajas, la aceptación de los servicios de mediación familiar sigue siendo baja en España. En 2015, alrededor de una cuarta parte de los divorcios en España fueron contenciosos, no de común acuerdo. De los cerca de 23 000 casos, el juez remitió a mediación a los contendientes en unos 6000, pero en más de la mitad de los casos ni siquiera hubo una primera sesión informativa (Lozano-Martín & González-de-Patto, 2018). Las razones de que se recurra relativamente poco a la mediación pueden ser, entre otras, la falta de interés de los jueces, los abogados o las parejas que se divorcian, o las dificultades para acceder a los servicios.

En la última década, también se han visto importantes avances en la promoción de programas de parentalidad positiva. Desde 2009 y como respuesta a la recomendación realizada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa,<sup>5</sup> el entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (actual Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030) ha puesto en marcha varias iniciativas para fomentar este nuevo concepto de crianza entre las familias e instituciones españolas. Estas iniciativas incluyen la preparación de directrices y documentos técnicos para ayudar a los gobiernos locales a desarrollar servicios y programas que promuevan la parentalidad positiva a nivel local a través de la realización de conferencias nacionales, la creación de grupos de trabajo interautonómicos y la financiación de servicios y proyectos educativos para ayudar a las familias en la crianza de los hijos. También se ha creado una plataforma *online*<sup>5</sup> para contribuir a la sensibilización del público en general y ofrecer a los profesionales un espacio de aprendizaje e intercambio de buenas prácticas sobre el tema.

Como resultado de estas iniciativas, los programas locales desarrollados para abordar específicamente las necesidades de los padres en la crianza de los hijos han experimentado una rápida expansión en todo el país. Durante los primeros años, las comunidades autónomas pusieron en marcha programas de parentalidad positiva dirigidos a ayudar a las familias desfavorecidas a criar a sus hijos en contextos de pobreza generalizada y exclusión sociocultural estructural. La intención de estos programas era reducir la necesidad de intervención de los servicios de protección infantil. Hoy en día, estos servicios tienden a ofrecer asistencia en la crianza de los hijos a todo tipo de familias vulnerables, desde las de bajo riesgo a las de alto riesgo. La atención ha derivado hacia el aumento de las habilidades de crianza y el apoyo social en todos los ámbitos a fin de mejorar el funcionamiento autónomo de los padres (Rodrigo, 2016).

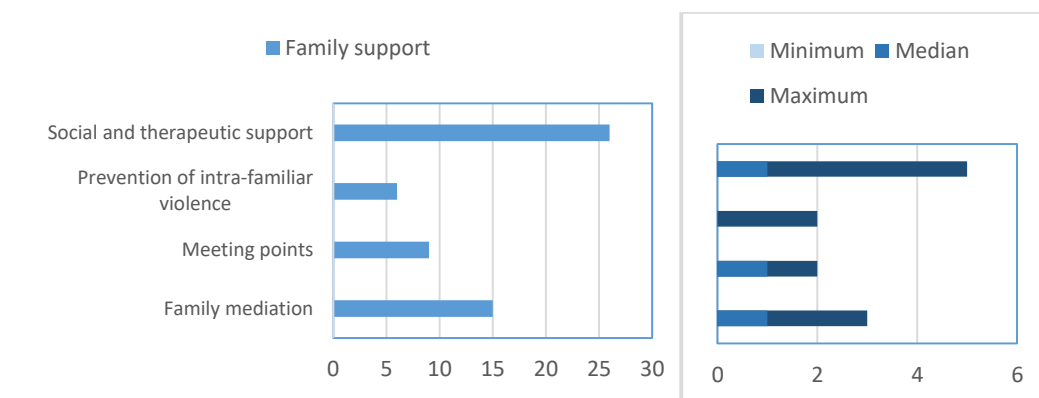
El Catálogo de Referencia de Servicios Sociales 2013 define los servicios a los que se puede acceder en todo el territorio español siempre que se cumplan las condiciones de acceso (Ministerio de Sanidad, 2013). En lo que respecta a las familias, son servicios de apoyo psicológico, educativo y social, por ejemplo, programas de parentalidad positiva; mediación familiar en casos de separación o divorcio; puntos de encuentro familiar para los casos en que el contacto entre un menor y un progenitor u otro familiar sea complicado y necesite supervisión para

su normalización; y apoyo socioeducativo fuera del horario escolar para niños con dificultades educativas específicas. Hay líneas telefónicas especiales para víctimas de violencia de género y para menores. Las mujeres reconocidas como víctimas de violencia de género, ya sea por resolución judicial o por informe de los servicios sociales, pueden acceder a servicios de apoyo psicosocial prestados por equipos interdisciplinarios. Los niños en riesgo social o familiar pueden recibir ayudas de programas para la preservación de la familia o de apoyo a las víctimas de abuso (sexual); incluso se puede acordar la atención residencial o en acogida familiar. Las comunidades autónomas también evalúan a las posibles familias de acogida y adopción, y las acompañan antes y después de su formalización. Por último, el catálogo de referencia incluye los servicios de educación y atención a la primera infancia. Además de estos servicios específicos para familias y menores, las familias también pueden, por supuesto, acceder a todos los demás servicios sociales a los que su situación les dé derecho, como los relacionados con la inclusión social.

Cada autonomía ofrece distintos tipos de servicios familiares conforme a su catálogo de servicios sociales, pero estos pueden ofrecer una imagen incompleta. Los servicios sociales y terapéuticos son los servicios de apoyo familiar más comunes en las regiones, con la excepción de Extremadura y Galicia ([Figura 2.7](#)). Solo cinco regiones (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Murcia) mencionan específicamente los programas contra la violencia intrafamiliar dentro de sus servicios de apoyo familiar. Todas las comunidades, a excepción de Asturias, Cataluña y Galicia, cuentan con servicios de mediación que tienen como objetivo prevenir y resolver los conflictos familiares sin recurrir al sistema judicial. De hecho, los catálogos de Cataluña y Galicia por lo general no mencionan los servicios de apoyo a la familia, aunque el de Cataluña sí cita uno y además cuenta con una ley de mediación familiar desde 2001. No obstante, en algunos casos, pueden ofrecer un determinado servicio que no esté incluido en los servicios familiares, sino en otra categoría como «prevención», «dependencia» o «autonomía personal» para grupos objetivo específicos. En otros casos, las autonomías pueden ofrecer servicios a través de otra área del sistema de protección social distinta de los servicios sociales. Por ejemplo, la atención de la primera infancia puede depender de educación o de sanidad, en vez de servicios sociales.

### Figura 2.7 . El apoyo social y terapéutico es la mayor de las categorías de servicios a las familias en los catálogos autonómicos de servicios sociales

Número de servicios de apoyo a la familia por subárea y distribución del número de servicios en cada una por comunidad autónoma



Notas: Los catálogos analizados son los de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Extremadura, las Islas Baleares, La Rioja, Murcia, Navarra y el País Vasco, así como el catálogo provisional para Galicia. Si no aparecen el mínimo o la mediana, el valor es igual a cero.

Fuente: Proyecto de Servicios Sociales de la OCDE (próximamente).

La mayor demanda de servicios de protección infantil ha precipitado la promulgación de legislaciones autonómicas para su organización. Una reforma legal a nivel estatal realizada en 2015 intentó establecer los elementos esenciales para un sistema de protección infantil más coherente a nivel nacional (Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia). La reforma pretendía introducir criterios comunes para la definición de las situaciones de riesgo y los casos más graves de maltrato o desamparo. Solo estos últimos conllevan la separación del niño de sus padres biológicos. La reforma también modificó la definición y los requisitos procesales para establecer medidas de protección (atención residencial o familiar y acogimiento familiar preadoptivo). La idea era unificar las definiciones y criterios empleados por las diferentes comunidades autónomas, partiendo del supuesto de que es preferible el acogimiento familiar al residencial. La ley incluso determinaba que, para los niños menores de tres años, había que acordar el acogimiento familiar en vez del residencial, a menos que se acreditara su imposibilidad. La misma disposición también establecía que se aplicará el mismo criterio a los niños de 3 a 6 años «en el plazo más breve posible». La Ley no mencionaba programa ni financiación alguna dirigida a aumentar la disponibilidad de familias de acogida. En el mismo nivel normativo, la Ley también facilitaba los conjuntos de derechos y deberes tanto de los cuidadores de la familia de acogida como de los niños acogidos. Introdujo nuevas categorías de acogimiento familiar que sustitúan las usadas por las normativas autonómicas. Por último, la reforma apuntaba a la homogeneización de las definiciones legales de acogimiento familiar y acogimiento preadoptivo, a la unificación del régimen jurídico y al desarrollo de criterios comunes para acceder a los servicios de acogimiento familiar. La Ley también ordenaba la implementación de una herramienta de información estatal que habría de proporcionar datos sobre medidas de adopción y acogimiento familiar en toda España.

A fecha de hoy, solo un puñado de autonomías parece haber completado la tarea de implementar las definiciones y los estándares establecidos por la legislación estatal.<sup>5</sup> Más bien, la mayoría ha reaccionado adoptando reglas específicas para asuntos urgentes, como los menores extranjeros no acompañados. Algunos se quejaron de que la legislación estatal cuestionaba sus poderes para promulgar y desarrollar políticas de protección infantil y herramientas legales para ofrecer servicios de acogimiento.<sup>5</sup> Los

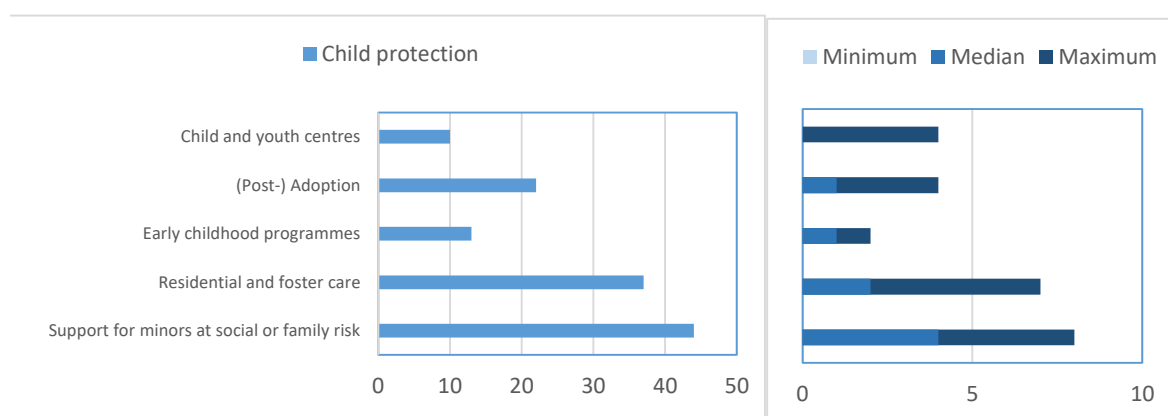


esfuerzos tanto de las autonomías como del estado para establecer criterios generales comunes para el acceso a los servicios y desarrollar dicho instrumento informativo aún no han tenido éxito.

Los programas para jóvenes en riesgo son los más citados en los catálogos de servicios sociales de las distintas autonomías, seguidos de los de acogimiento residencial y pre y postadopción (**Figura 2.8**). Casi ninguna comunidad menciona centros juveniles dentro de su catálogo de servicios sociales, pero es posible que aún existan a nivel municipal; o que estén contempladas como parte de las políticas de juventud o de ocio. Los catálogos de Andalucía, Extremadura, Galicia y Murcia no mencionan programas de primera infancia dirigidos a niños menores de seis años.

### Figura 2.8 . El apoyo a los jóvenes en riesgo, el acogimiento residencial y familiar y los servicios de (post)adopción son áreas de protección a la infancia importantes

Número de servicios de protección de menores por subárea y distribución del número de servicios en cada una y por comunidad autónoma



Notas: Los catálogos analizados son los de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, las Islas Baleares, La Rioja, Murcia, Navarra y el País Vasco, así como el catálogo provisional para Galicia. Si no aparecen el mínimo o la mediana, el valor es igual a cero.

Fuente: Proyecto de Servicios Sociales de la OCDE (próximamente).

Los datos muestran que la violencia dentro de la pareja está muy extendida. En 2004, un nuevo instrumento legal integral estableció una amplia gama de medidas de apoyo, que van desde el asesoramiento individual para las víctimas hasta incentivos económicos estructurales para que los empleadores contraten a ex víctimas de violencia de pareja.<sup>5</sup> También aumentó las penas potenciales por actos de violencia de género contra las mujeres y creó tribunales especiales,<sup>5</sup> responsables de conocer todos los asuntos penales relacionados con la violencia de género, pero también de los asuntos civiles concernientes a las relaciones jurídicas familiares que impliquen a la víctima y al presunto perpetrador (Artículo 87 ter. 2 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, modificado por artículo 44 Ley Orgánica 1/2004). Si un progenitor está involucrado en violencia de género o doméstica, el juez deberá considerar la suspensión de sus derechos de custodia (artículo 65 Ley Orgánica 1/2004). Pero esta suspensión no es automática ni obligatoria y rara vez se aplica en la práctica.

Los servicios ofrecidos a las víctimas de violencia de género cumplen los requisitos establecidos por un convenio europeo en cuanto a su existencia, aunque no siempre en cuanto a las plazas reales disponibles. El Convenio de Estambul, jurídicamente vinculante y que entró en vigor en 2014, tiene como objetivo hacer frente a la violencia de género en Europa y garantizar la protección y el apoyo a las víctimas femeninas, así como a sus hijos. El Convenio establece los servicios mínimos que han de proporcionar los países, a saber: servicios de apoyo generales y especializados, asistencia en denuncias, refugios, líneas telefónicas de ayuda 24 horas, centros de crisis por violación o violencia sexual y la protección de

menores testigos (Meurens, et al., 2020). España ofrece todos estos servicios. Sin embargo, como en casi todos los demás países, la prevalencia de los centros de referencia de violencia sexual y la disponibilidad de camas en los albergues siguen estando por debajo de los objetivos de la Convención.

Los albergues permiten que las víctimas de violencia de pareja estén a salvo de sus agresores, reciban asesoramiento y organicen su alojamiento y otras necesidades para que no tengan que volver a su anterior domicilio. Algunos de estos albergues están abiertos a mujeres con sus hijos, algunos también a hombres víctimas de violencia de pareja y otros están especializados en las necesidades específicas de las mujeres migrantes. Todos los países analizados cuentan con albergues. Sin embargo, el número de plazas disponibles puede no ser siempre suficiente; diferentes partes del país pueden tener diferentes disponibilidades; y es posible que los refugios no siempre satisfagan las necesidades de todas las víctimas. El requisito mínimo del Consejo de Europa es que tiene que haber una plaza familiar (para una mujer y un niño) por cada 10 000 habitantes. Un informe de 2019 de la ONG *Women Against Violence Europe*, que utilizó una versión modificada del objetivo de un refugio familiar (para una mujer y un niño) por cada 10 000 habitantes, estimó que, en 2018, el número real de camas quedaba un 42 % por debajo del objetivo (WAVE, 2019). De los países analizados, solo cuatro (Luxemburgo, Malta, Eslovenia e Irlanda del Norte) cumplieron realmente el objetivo.

### ***Políticas de permisos familiares y conciliación de la vida laboral y familiar***

Las políticas de permisos familiares permiten que los progenitores suspendan su contrato de trabajo temporalmente para cuidar de los hijos. En España, las políticas de permisos familiares son, en general, competencia del Estado e incluyen medidas como permisos durante el embarazo y el posparto, permisos por motivos familiares urgentes, como el cuidado de hijos o familiares enfermos, y reducciones de jornada reguladas por los mismos motivos. Por lo general, se aplican a los empleados de los sectores público y privado, pero recientemente se han establecido medidas paralelas para ofrecer una cobertura de la Seguridad Social similar a los progenitores que trabajan por cuenta propia. Los profesionales independientes que no están afiliados a planes de la Seguridad Social, suelen formar parte de convenios específicos con aseguradoras privadas, lo que les permite acceder a prestaciones económicas durante los períodos de embarazo, parto o cuidado de los hijos.

Antes del nacimiento o adopción de un hijo, los futuros progenitores pueden tener derecho a vacaciones, permiso o interrupciones del contrato. Todo futuro padre o madre tiene derecho a cogerse un tiempo para exámenes o clases prenatales, cursos o pruebas obligatorias durante el proceso de adopción o acogida (artículo 37.3, f) Estatuto de los Trabajadores - ET; y artículo 48 e) Estatuto Básico del Empleado Público - EBEP). Las madres biológicas también pueden anticipar su baja por maternidad hasta cuatro semanas antes de la fecha probable del parto (artículo 48.4 VI ET).<sup>5</sup> Las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia pueden suspender temporalmente su contrato de trabajo si su puesto de trabajo actual la expone a riesgos para la salud y no es factible o no puede exigirse razonablemente cambiar el puesto de trabajo (artículo 45, e) y 48.7 ET). La suspensión podrá alargarse hasta el noveno mes de vida del niño (artículo 45.1 e) ET). La Seguridad Social paga un subsidio equivalente a la cantidad establecida en el contrato de trabajo por incapacidad temporal profesional.

Después del nacimiento, los padres tienen derecho a los permisos de maternidad, paternidad y a las excedencias por cuidado de hijos. El permiso de maternidad tiene una duración de 16 semanas, de las cuales las seis primeras han de disfrutarse a jornada completa (artículo 48.4 I ET = 49 a) EBEP). Las madres pueden cogerse el resto del permiso de una sola vez o interrumpirla antes del primer cumpleaños del hijo, y a jornada parcial o completa; pero siempre y cuando su empleador esté de acuerdo. Desde el 1 de enero de 2021, se conceden los mismos derechos al otro progenitor (artículo 48.5 I ET), incluida la disposición de que las primeras seis semanas han de ser a jornada completa, aunque aquí también es necesario el acuerdo del empleador. Estos períodos de permiso son derechos individuales y ya no se pueden transferir al otro progenitor (artículo 48.4 V ET). La crianza monoparental de un hijo no implica la

duplicación de los derechos individuales del único progenitor.<sup>5</sup> Los progenitores afiliados a la Seguridad Social que se cojan un permiso y que cumplan unos mínimos requisitos de cotización<sup>5</sup> (como haber cotizado 180 días durante los siete años anteriores para mayores de 26 años) reciben un subsidio equivalente a la cantidad establecida en el contrato de trabajo por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes. Por lo general, la cuantía se acerca al 100 % del salario habitual del trabajador. Los cálculos se basan en la base de cotización aplicable, que varía entre siete grupos profesionales y que se actualiza anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta Ley también determina las cotizaciones mínimas y máximas para contingencias comunes. Actualmente los importes máximos y mínimos mensuales de la base son 4070 y 1050 EUR.

Varias reformas han dado forma al actual sistema de permisos de maternidad y paternidad. En 1989, el permiso de maternidad se amplió de 12 a 16 semanas y se introdujo la opción de transferir estas cuatro semanas adicionales al padre. En 1995, se mejoró el permiso por maternidad y se desligó de la baja por enfermedad. La Ley de Igualdad de Género de 2007 (Ley Orgánica 3/2007) creó un nuevo permiso de paternidad retribuido por la Seguridad Social en un principio de dos semanas y, posteriormente, de cuatro, combinado con reducciones reversibles de jornada más flexibles que también se extendieron a las contingencias de cuidado de adultos. Basada en la experiencia de los países nórdicos, la reforma se basó en el potencial de las políticas de permisos para fomentar la participación de los hombres en los cuidados postnatales. La última reforma de los permisos por nacimiento creó un permiso de nacimiento completamente neutro con respecto al género.

La motivación de esta reforma de los permisos por nacimiento era fomentar la distribución equitativa de la crianza y la eliminación del género en el disfrute de los permisos. El objetivo práctico parece ser eliminar la discriminación estadística de género en el mercado laboral mostrando a los empleadores que empleados y empleadas tienen derecho a los mismos permisos y prestaciones por nacimiento y, por lo tanto, pueden ausentarse del lugar de trabajo por motivos familiares durante el mismo tiempo. La reforma se centra en los primeros meses de la paternidad/maternidad, que suele ser el punto de inflexión en el que se abre la brecha entre las trayectorias profesionales de hombres y mujeres, sobre todo en los grupos con menor nivel educativo y condiciones laborales más precarias. Investigaciones internacionales previas indican que el permiso paternal retribuido permite que los hombres desarrollen competencias básicas de cuidados cuando lo disfrutan solos y durante un tiempo mínimo (O'Brien & Wall, 2017; Meil, Rogero-García, & Romero-Balsas, Why parents take unpaid Parental leave. Evidence from Spain, 2017), mientras que el permiso maternal retribuido protege el empleo femenino siempre que sea lo suficientemente largo (Addati, Cassirer, & Gilchris, 2014; Escobedo, Navarro, & Flaquer, El impacto de la maternidad y la paternidad en el empleo. Itinerarios laborales de madres y padres en hogares con menores de tres años. Análisis de cambios y discontinuidades a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales, 2008). No está claro que, en el caso español, el permiso sea lo suficientemente largo si se tiene en cuenta el aumento detectado en el desempleo materno o el abandono del mercado laboral tras su finalización. (Escobedo, Navarro, & Flaquer, Perspectivas de desarrollo y evaluación de las políticas de licencias parentales y por motivos familiares en España y en la Unión Europea, 2007)

Después del permiso de paternidad o maternidad y hasta que el bebé cumpla los nueve meses (12 en el caso de las empleadas públicas), ambos progenitores pueden solicitar una hora de ausencia del trabajo al día para cuidar de su hijo (artículo 37.4 ET, modificado por el artículo 2.9 RDL 6/2019; y artículo 48, f) EBEP). La duración de este permiso aumenta de manera proporcional en los casos de parto múltiple. Al igual que los permisos de maternidad y paternidad, el permiso de lactancia es un derecho individual que no se puede transferir de un progenitor a otro. Para incentivar el uso de este permiso simultáneamente, si ambos lo solicitan con la misma duración y condiciones se prorrogará hasta que el niño cumpla un año. En este caso, sin embargo, el salario se reduce de manera proporcional a la disminución del tiempo de trabajo. Mediante convenios colectivos o pactos individuales con el empleador, el permiso de lactancia se puede acumular para su disfrute en jornadas completas en vez de reducir su jornada media hora una hora diaria. La reducción no retribuida de las horas de trabajo de ambos progenitores entre el noveno y el

duodécimo mes de edad de su hijo da lugar a un subsidio equivalente al 100 por ciento de la base reguladora establecida para la prestación de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, y en proporción a la reducción que experimente la jornada de trabajo (artículo 185.1 LGSS).

Los progenitores de niños de un año o más pueden coger diferentes tipos de permisos:

- Pueden disfrutar de una excedencia no retribuida de hasta tres años a contar desde la fecha de nacimiento o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa de adopción o acogimiento del niño (artículo 46.3 I ET). Los progenitores que se acojan a esta excedencia mantendrán su antigüedad y podrán asistir a cursos de formación profesional. Su empleador deberá permitirles reincorporarse al mismo puesto de trabajo si la excedencia es de un año o menos (ampliable a 15 o 18 meses en caso de familia numerosa general o especial, respectivamente) o a uno equivalente si es más larga. A efectos de los requisitos de cotización para el cálculo de prestaciones, la Ley de la Seguridad Social considera este período como trabajado (art. 237.1 LGSS), pero no paga ningún subsidio a los padres que lo disfrutan.
- Para el cuidado de niños menores de 12 años o de personas con discapacidad que no realicen ninguna actividad remunerada, los trabajadores pueden reducir su jornada laboral a la mitad. Durante los dos primeros años, la Seguridad Social trata estos períodos como si el trabajador hubiese seguido trabajando a jornada completa a efectos de las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad (artículo 237.3 LGSS).
- Los progenitores de hijos que padezcan enfermedades graves pueden reducir aún más su jornada laboral, del 50 al 100 % (artículo 190 II y III LGSS). En este caso, los que trabajen en el sector privado podrán percibir un subsidio de la Seguridad Social equivalente al 100 % de la cuantía establecida en el contrato de trabajo por incapacidad temporal profesional, calculada en función de la reducción efectiva de la jornada. Los empleados públicos, por su parte, perciben la totalidad de su salario (artículo 49 e) EBEP). El subsidio deja de abonarse cuando los hijos ya no necesitan hospitalización o tratamiento, o cuando cumplen 18 años, aunque todavía lo necesiten. Aunque ambos progenitores cumplan con los requisitos para esta prestación, solo se concede a uno de ellos.

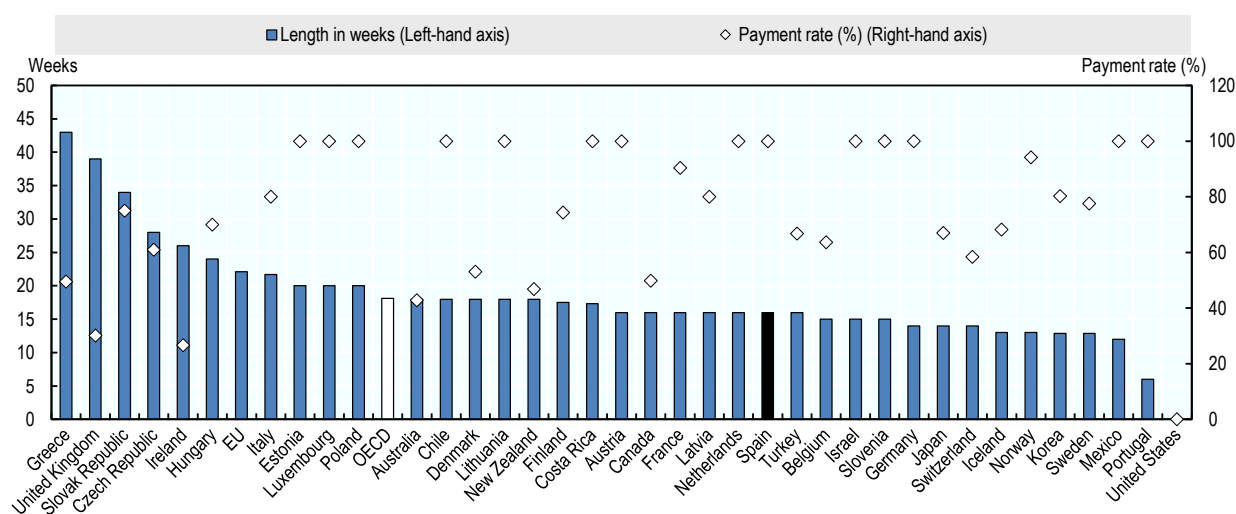
Hay controversia sobre si se puede optar al subsidio cuando solo uno de los progenitores está trabajando y afiliado a la Seguridad Social (Blasco Lahoz & López Gandía, 2020). Según el artículo 4.2 del RD 1148/2011, ambos progenitores deben estar afiliados y dados de alta en alguno de los regímenes de seguridad social. El Tribunal Supremo sostuvo que, si uno de los progenitores no trabaja, el otro no necesita reducir su jornada de trabajo. La cuestión también se planteó en los casos de divorcio, en los que solo uno de los progenitores tenía la custodia. El Tribunal Supremo rechazó la concesión del subsidio por estar vivo el vínculo legal entre el hijo y el otro progenitor, lo que ha de tener consecuencias en sus deberes parentales.<sup>5</sup> La doctrina jurídica argumenta críticamente que no tiene sentido que un progenitor custodio no pueda solicitar un permiso sin perder parte de sus ingresos cuando el otro progenitor divorciado no está trabajando y tiene un contacto mínimo o nulo con el niño enfermo (Gala Durán, Conciliación de la vida laboral y familiar y seguridad social: las medidas relacionadas con el cuidado de menores enfermos y con la reducción de la jornada y la excedencia, 2018). El permiso para cuidar de los hijos con enfermedades no graves sigue sin estar regulado, aunque se ha hecho una excepción durante la crisis de COVID-19 para los padres cuyos hijos tenían un diagnóstico positivo de COVID-19 o debían hacer cuarentena. En el marco del «Plan MECUIDA» del Gobierno de España, los progenitores con hijos diagnosticados de COVID-19 tenían la opción de cogerse un permiso retribuido por enfermedad de 10-14 días (con baja médica) mientras que, si los hijos necesitaban

cuarentena, pero no tenían diagnóstico de COVID-19, se les concedía un permiso no remunerado o la adaptación de su jornada o el uso del teletrabajo con el empleador.

En España, los permisos por maternidad y paternidad son, en sí mismos, relativamente generosos, pero la falta de más permisos parentales retribuidos posteriores a aquéllos reduce dicha generosidad. Si bien el permiso de maternidad es algo más de dos semanas más corto que la media de la OCDE y seis semanas más corto que la media de la UE-28 (según datos de 2018), la tasa de reemplazo del 100 % para un trabajador medio es muy generosa (Figura 2.9). Sin embargo, además de los permisos de maternidad y paternidad, muchos otros países de la OCDE también ofrecen otros permisos parentales a los que, por lo general, pueden optar tanto los padres como las madres. Estos permisos suelen ser de mayor duración, pero con una menor tasa de reemplazo. Si se tiene en cuenta este permiso, la brecha en la duración entre el permiso de maternidad y la excedencia por cuidado de hijos en España y la media de la OCDE crece hasta casi 38 semanas. La reciente ampliación del permiso de paternidad a 16 semanas sitúa a España muy por encima de la media de la OCDE, que en 2018 estaba en ocho semanas combinando el permiso de paternidad y el parental reservado para los padres. La menor duración del permiso parental total en España en comparación con la media de la OCDE puede representar un desafío para las familias que tengan dificultades para garantizar cuidados de buena calidad para sus bebés. Esto es especialmente cierto dado que, según la reciente ampliación del permiso paternal por nacimiento, los padres han de coger seis de las 16 semanas junto con la madre en el momento del nacimiento (de modo que, en realidad, el período en que el niño puede estar en casa con los progenitores con permisos retribuidos no se alarga); y las diez semanas restantes podrán distribuirse a voluntad de aquellos, si bien deberá comunicarse a la empresa del padre y la madre (Meil, Escobedo, & Lapuerta, Spain country note, 2021). Sin embargo, también hay que tener en cuenta que se ha comprobado que los permisos parentales muy prolongados están asociados a la disminución de las oportunidades de trabajo no solo para las madres, sino también para todas las mujeres en edad fértil en general (Adema, Clarke, & Frey, 2015; Thévenon & Solaz, 2013).

**Figura 2.9 . El permiso para madres primerizas es ligeramente inferior a la media de la OCDE, pero con una tasa de reemplazo salarial alta**

Duración del permiso de maternidad retribuido y tasa media de reemplazo para una persona con un salario en la media nacional, 2018



Nota: La tabla hace referencia a los derechos de permiso retribuido vigentes a partir de abril de 2018. Los datos de Chile y Costa Rica se refieren a abril de 2017. Los datos reflejan únicamente los derechos a nivel nacional o federal, no las variaciones regionales ni los derechos adicionales/alternativos proporcionados por gobiernos estatales/provinciales o locales en algunos países (por ejemplo, Quebec en Canadá o California en los Estados Unidos). La «tasa media de reemplazo» se refiere al porcentaje de los ingresos anteriores que sustituye la prestación a lo largo del permiso retribuido para una persona que gane el 100 % de los ingresos medios nacionales a jornada completa. En la mayoría de los países, las prestaciones se calculan sobre la base de los ingresos brutos, con las «tasas de reemplazo» indicadas que reflejan la parte de los ingresos brutos sustituida por el subsidio. En Austria, Chile, Alemania, y Lituania, las prestaciones se calculan sobre la base de los ingresos netos anteriores (tras el impuesto sobre la renta y la cotización a la seguridad social), mientras que en Francia se calculan sobre la base de los ingresos después de la cotización a la seguridad social. Las tasas de reemplazo de estos países reflejan el porcentaje de los ingresos netos correspondientes sustituido por la prestación. Además, en algunos países, las prestaciones pueden estar sujetas a impuestos y contabilizarse como ingresos para calcular las cotizaciones a la seguridad social. Por consiguiente, la cantidad real que recibe la persona que coge el permiso pueden diferir de las indicadas en la tabla.

Fuente: OCDE (OECD Family Database), "PF.2.1. Sistemas de permisos parentales, Base de datos familiar de la OCDE, [http://www.oecd.org/els/soc/PF2\\_1\\_Parental\\_leave\\_systems.xlsx](http://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.xlsx).

La cobertura del permiso de maternidad es alta, mientras que muchos hombres no usaron ni un solo día de su permiso de paternidad, que antes era más corto. En 2018, según los resultados de la Encuesta de Fecundidad del INE, el 82,5 % de las madres primerizas y el 84,9 % de las que tuvieron su segundo hijo con derecho al permiso se acogieron al permiso; en comparación con el 74 % de los hombres con derecho (Meil, Escobedo, & Lapuerta, Spain country note, 2021; Meil, Rogero-García, & Romero-Balsas, Los permisos para el cuidado de niños/as: evolución e implicaciones sociales y económicas, 2020). Algunas razones por las que una proporción de las madres no utiliza el permiso de maternidad son trabajar en la economía sumergida o estar en precario, ser autónomas u otros motivos profesionales (Meil, Rogero-García, & Romero-Balsas, Los permisos para el cuidado de niños/as: evolución e implicaciones sociales y económicas, 2020). En 2016, el ratio entre el número de beneficiarios del permiso de paternidad y el número de nacidos vivos fue de 59,8, frente a los 35,3 de 2007 (OECD, OECD Family Database). Esta ratio es ligeramente más alta que la media de los 11 países de la OCDE que disponen de esta estadística. El aumento del permiso de dos a cuatro semanas en 2017 no se tradujo en una reducción de la tasa de uso, aunque sí aumentó la proporción de padres que no aprovecharon todo el período de permiso al que tenían legalmente derecho. De hecho, el porcentaje de padres que cogieron el permiso con respecto al total de nacimientos pasó del 59,8 %, en 2016, al 68,8 % en 2018 (Meil, Wall, Atalaia, & Escobedo, 2022). La cobertura puede incluso haber aumentado al 85 % después de 2017 (Flaquer & Escobedo, Las licencias parentales y la política social a la paternidad en España, 2020), aunque los cambios en la forma en que se generan las estadísticas han creado discontinuidades y dificultades para comprender los patrones del permiso de paternidad.<sup>5</sup> Datos de la Encuesta de Familias Jóvenes Españolas de 2021 sugieren que la mitad de los hombres que fueron padres en 2020 dividieron su permiso en varios periodos, frente al 38 % en 2019. La prevalencia de permisos a tiempo parcial aumentó del 16 al 22 % (Meil, Escobedo, & Lapuerta, Spain country note, 2021) basado en (Meil G., Rogero-García, Romero-Balsas, Diaz-Gandasegui, & Muntañola-Saura, Young Spanish Families 2021 Microdata, 2021)).

La excedencia por cuidado de hijos sigue sin estar retribuida y, por lo tanto, no es asequible para la mayoría de los trabajadores, en especial, para los que tienen contratos de duración determinada, que constituyen una parte importante en los grupos de edad más jóvenes. En 2019 menos del 5 % de los progenitores de los niños menores de tres años se cogieron esta excedencia no retribuida. Entre los que sí hacen uso de este derecho, la gran mayoría (90,9 %) son mujeres, que, de media, ganan menos que sus parejas (Guerrero Vizuete, 2018). Los hombres que se cogen una excedencia suelen tener un trabajo estable, a menudo en el sector público, y un nivel educativo superior a la media. (Flaquer & Escobedo, Las licencias parentales y la política social a la paternidad en España, 2020)

Los trabajadores también tienen derecho a solicitar adaptaciones en la organización de su jornada de trabajo, incluido el trabajo a distancia (artículo 34.8 ET). Las adaptaciones solicitadas han de ser necesarias para la conciliación de su vida familiar y laboral, además de razonables y proporcionadas. En un primer momento, la ley se limitaba a mencionar que había que fomentar los convenios colectivos o

individuales para establecer medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, como jornadas continuas u horarios flexibles. Sin embargo, los datos sugieren que los convenios colectivos rara vez incluyen estos acuerdos (Barrios Baudor, 2019). En ausencia de un convenio colectivo, los empleadores podían rechazar las solicitudes de los trabajadores sin mayor justificación<sup>5</sup> y había poco que respaldara la consecución de los objetivos. En 2019, las modificaciones en el marco legal de las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar intentaron mejorar la repercusión práctica de los derechos de los trabajadores. Todavía se supone que el alcance de las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar ha de determinarse en las negociaciones colectivas. Sin embargo, en la actualidad y a falta de las disposiciones colectivas pertinentes, cada trabajador tiene derecho a solicitar un proceso de negociación con el empleador para establecer las condiciones de trabajo flexible que pueda necesitar. Para que el empresario deniegue las solicitudes, tiene que aportar razones objetivas relacionadas con necesidades organizativas o productivas (artículo 34.8 ET).<sup>5</sup> Si el conflicto persiste, el trabajador puede acudir a la jurisdicción social a través de un procedimiento especial. Los tribunales asignan a los peticionarios la carga de probar su necesidad de medidas de conciliación, sobre todo en relación con la disponibilidad del otro progenitor u otras circunstancias familiares.<sup>5</sup> El plan transitorio MECUIDA de adaptación o reducción de la jornada laboral implantado durante la pandemia se ha prorrogado en varias ocasiones desde marzo de 2020. Según el plan, los empleados han tenido derecho a la adaptación de su jornada y/o a su reducción previo aviso con 24 horas de anticipación a sus empleadores en caso de que tengan que cuidar de niños que, por ejemplo, entren en cuarentena o a otros miembros de la familia que enfermen de COVID-19.

En la práctica, la flexibilidad del horario laboral sigue siendo a menudo limitada. De acuerdo con la 6.<sup>a</sup> Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo de 2015, menos de una cuarta parte de los empleados españoles tenía control parcial o total sobre las horas de trabajo diarias, en comparación con una media europea de aproximadamente un tercio. Las diferencias entre madres, padres y personas sin hijos fueron mínimas (OECD, *Be Flexible! Background brief on how workplace flexibility can help European employees to balance work and family*, 2016). Junto con muchos otros factores importantes, la falta de flexibilidad a la hora de establecer el horario diario de trabajo puede contribuir a la dificultad para conciliar la vida laboral y familiar. En España en 2012, menos de un tercio de los progenitores trabajadores cuyos hijos más pequeños aún no habían alcanzado la edad escolar indicaron que tenían poca o ninguna dificultad para combinar sus responsabilidades laborales y familiares, en comparación con la media en los 25 países de la OCDE del 42 % (OECD, *Walking the tightrope: Background brief on parents' work-life balance across the stages of childhood*, 2016).

### **Política de vivienda**

Aunque la política de vivienda no pertenece directamente al ámbito de la política familiar, la disponibilidad de vivienda tiene un enorme impacto en la tasa de formación de hogares y familias, y en su bienestar. Además, ciertas medidas de política de vivienda se dirigen a las necesidades específicas de las familias numerosas.

El marco normativo básico se ha cimentado en los sucesivos planes trienales de vivienda, que han pasado de promover la vivienda en propiedad a facilitar el alquiler. El Estado aprueba y financia estos planes, y las comunidades autónomas los ejecutan gestionando las correspondientes ayudas y prestaciones previa firma de un acuerdo con el Estado. Desde el primero (1981-83), los planes se han centrado tradicionalmente en estimular la construcción de nuevas viviendas y subvencionar su propiedad. En concreto, las familias numerosas tienen prioridad en la adjudicación de viviendas y cuentan con condiciones de financiación más favorables (Palomar Olmeda & Terol Gómez, 2017). A raíz de la crisis económica mundial, se concluyó que los incentivos para la compra de viviendas habían contribuido al aumento de los precios y a un insólito excedente de viviendas vacías. Al mismo tiempo, miles de personas fueron desahuciadas de sus hogares por impago de la hipoteca. Como resultado directo, los planes estatales de vivienda empezaron a centrarse en fomentar el alquiler en vez de la compra. Este es también



el planteamiento del plan vigente para el período 2018-21 (aprobado por RD 106/2018, de 9 de marzo, BOE n.º 61, de 10 de marzo de 2018).

Para beneficiarse de las ayudas del plan de vivienda, hay que cumplir una serie de criterios generales no ligados al estatus familiar, aunque las familias numerosas y monoparentales pueden percibir un trato preferente. Como requisito general, el plan exige que los beneficiarios posean la nacionalidad española o tengan residencia legal en España. Los requisitos de acceso a las ayudas no dependen únicamente de la renta personal declarada, sino también de los ingresos de todos aquellos que convivan en el mismo hogar. El reglamento considera la «unidad de convivencia» como el «conjunto de personas que habitan y disfrutan de una vivienda de forma habitual y permanente y con vocación de estabilidad, con independencia de la relación existente entre todas ellas» (ver artículo 7.2 b) RD 106/2018). Por lo tanto, no parece aplicarse la noción de «unidad familiar» basada en lazos de sangre o legales. No obstante, la misma normativa habla de «sectores preferentes» a los que dirigir las ayudas y subsidios, entre los que se encuentran las familias numerosas o monoparentales; las que han perdido su vivienda habitual tras una ejecución hipotecaria; los hogares con víctimas de violencia de género o con algún miembro discapacitado; y otras unidades económicamente vulnerables. El requisito de residencia en el hogar se acredita mediante el certificado de empadronamiento. Los niños cuyos progenitores tienen la custodia compartida solo pueden empadronarse con uno de ellos. Si los hijos no están empadronados con el solicitante del subsidio, éste deberá presentar pruebas oficiales de la resolución judicial que acuerda el régimen de custodia compartida para que se los pueda considerar parte de su unidad.<sup>5</sup>

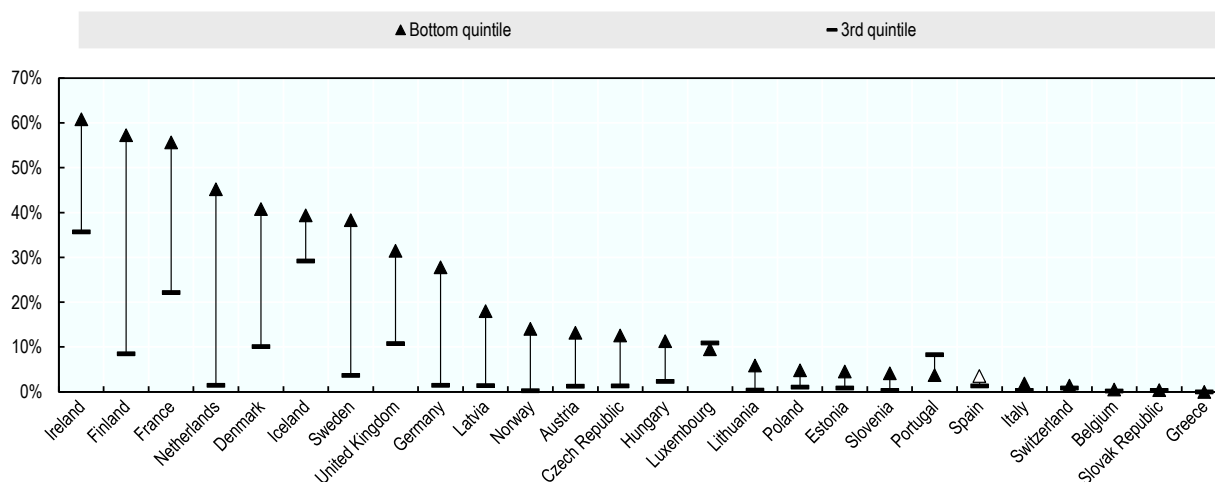
El plan estatal de vivienda se estructura en nueve programas, entre los que hay ayudas directas para la adquisición de viviendas protegidas y para el alquiler. El programa de adquisición de vivienda mantiene los beneficios ya reconocidos al amparo de planes anteriores. El segundo programa ofrece subsidios para el pago de alquileres. (Artículo 10 RD 106/2018). La renta máxima disponible por la unidad de convivencia ha de ser igual o inferior al triple del IPREM.<sup>5</sup> Para calcular el límite máximo de ingresos, la primera persona adulta cuenta 1,5 veces el IPREM y cada persona adicional 0,5 veces el IPREM. En el caso de familias numerosas de categoría especial o general o de personas con discapacidad, los factores de multiplicación son, respectivamente, 0,6 y 0,75 por cada miembro adicional. En cualquier caso, cabe señalar que las autonomías normalmente establecen una cantidad mínima de ingresos como requisito de acceso para evitar que los inquilinos no puedan pagar el alquiler por carecer de ingresos suficientes. El alquiler ha de ser igual o inferior a 600 EUR mensuales, o de 900 EUR en caso de familias numerosas. Las comunidades autónomas y el ministerio podrán modificar este máximo mediante un acuerdo en el caso de que existan estudios actualizados de la oferta de vivienda en alquiler que acrediten tal necesidad. La cuantía de la ayuda varía en función de las circunstancias de los arrendatarios, según determine la normativa autonómica del programa en cuestión. Por norma general, se concede a los beneficiarios una ayuda de hasta el 40 % del alquiler mensual, que puede incrementarse en 10 puntos porcentuales para los beneficiarios mayores de 65 años. (Artículo 14 RD 106/2018). La ayuda se otorga por un período de tres años (artículo 16). Hay un programa específico de prestaciones económicas directas para el pago del alquiler dirigido a jóvenes menores de 35 años. Este programa tiene los mismos requisitos de ingresos, límites de alquiler, duración y alcance para solicitar las ayudas.

El número de beneficiarios de las ayudas de vivienda es relativamente bajo en comparación con otros países de la OCDE; y la vivienda de alquiler social juega un papel insignificante. En 2017, solo el 3,5 % de los hogares del quintil de ingresos más bajos recibía las ayudas, mientras que en muchos otros países su participación supera el 10 %, en algunos casos, de manera considerable (**Figura 2.10.**). Ligeramente por encima del 1 %, la proporción de viviendas de alquiler social del parque total de viviendas también es muy baja en España en comparación con otros países de la OCDE. De hecho, solo otros cuatro países de entre los que cuentan con datos disponibles tienen un porcentaje menor; y la mediana es casi cuatro veces mayor (OECD, Affordable Housing Database, 2021).



## Figura 2.10. Solo una parte muy pequeña de los hogares españoles percibió ayuda para vivienda en 2017

Proporción de hogares que reciben ayuda para vivienda, quintil inferior y tercero de la distribución de la renta disponible, en porcentaje, 2017



Nota: quintiles basados en la distribución de la renta disponible equivalente. Los hogares de bajos ingresos son los que se encuentran en el quintil inferior de la distribución de la renta neta.

Fuente: OCDE (Affordable Housing Database, 2021), «PH3.3 Recipients and payment rates of housing allowances», *Base de datos de viviendas asequibles de la OCDE*, <http://www.oecd.org/els/family/PH3.3-recipients-payment-rates-housing-allowances.xlsx>.

En respuesta a la pandemia de COVID-19, se han cambiado las políticas. Se sustituyó un programa dirigido a la población afectada por desahucios o ejecuciones hipotecarias por un nuevo programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas desahuciadas de su vivienda habitual, personas sin hogar y otros grupos especialmente vulnerables (Orden TMA/336/2020, de 9 de abril). Para estos beneficiarios, las ayudas podrán alcanzar hasta el 100 % del alquiler (con las mismas cuantías máximas establecidas en el programa general). Además, los beneficiarios podrán recibir hasta 200 EUR al mes para hacer frente a los gastos de mantenimiento, comunidad y servicios básicos. Estas ayudas podrán concederse por un plazo máximo de cinco años. Otro programa proporciona ayudas a los arrendatarios que no hayan podido pagar temporalmente el alquiler, en su totalidad o en parte, y que puedan demostrar haber caído en una situación de vulnerabilidad económica y social como consecuencia del impacto de la COVID-19. Las comunidades autónomas son las encargadas de implementar el programa y determinar los requisitos económicos y sociales. Aun así, tienen que respetar las normas básicas nacionales establecidas en el RDL 11/2020, que establece que el solicitante ha de estar desempleado y haber sufrido una pérdida sustancial de sus ingresos; tener una renta inferior al triple del IPREM mensual (incrementada en 0,1 veces el IPREM por cada hijo o miembro de la familia mayor de 65 años a cargo de la unidad familiar, o 0,15 veces el IPREM por cada hijo en el caso de familia monoparental);<sup>5</sup> y tener unos gastos de alquiler superiores o iguales al 35 % de los ingresos netos de toda la unidad familiar. A diferencia de otros programas, este sí se refiere a la «unidad familiar» definida como aquella formada por el arrendatario, su cónyuge o pareja registrada (no separado), y sus hijos, cualesquiera que sean sus edades, junto con sus cónyuges, que convivan en el mismo hogar. La prestación puede cubrir hasta 100 % del alquiler con un importe máximo de 900 EUR mensuales. Se puede otorgar por un período de hasta 6 meses. La entrada en vigor de este programa en mayo de 2020 dio lugar a una avalancha de solicitudes. En pocos días se agotó el crédito presupuestario que tenían las comunidades autónomas para estas ayudas.<sup>5</sup>

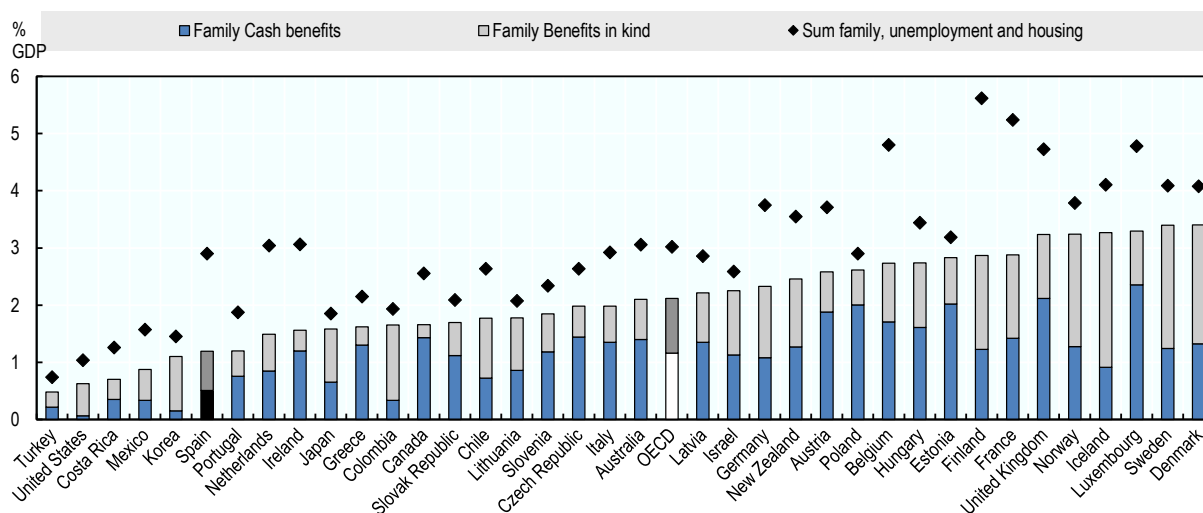
## El gasto social en las familias y su impacto redistributivo

España gasta relativamente poco en prestaciones y servicios familiares específicos. En 2017, las transferencias familiares y las prestaciones en especie ascendieron en España al 1,2 % del PIB frente a la media de la OCDE del 2,1 % y la de la UE del 2,3 %. Dentro de este gasto, España favorece las prestaciones en especie frente a las económicas: el 57 % del gasto centrado en la familia se dedica a prestaciones y servicios en especie, en comparación con el 45 % en toda la OCDE. Las desgravaciones fiscales para las familias representan otro 0,12 % del PIB en España, en comparación con las medias de la OCDE y la UE de 0,23 y 0,29 % respectivamente (OECD, OECD Family Database). Como porcentaje del PIB de sus respectivos años, los presupuestos de prestaciones familiares de 2005 y 2017 fueron idénticos. Con anterioridad al 2005, hubo un aumento notable, pasando del 0,3 % en 1990 al 0,9 % en 2000.

En cambio, el gasto social global español no es inferior a la norma en toda la OCDE. En 2017, España destinó el 2,9 % de su PIB a prestaciones familiares, de vivienda y desempleo. Esta proporción es comparable al promedio de países de la OCDE de 3,0 %. Como en muchos otros países de la OCDE, sobre todo europeos, el gasto en prestaciones por desempleo eclipsó con creces el gasto en ayudas de vivienda: España gastó casi 16 veces más en lo primero que en lo segundo, mientras que la ratio en la OCDE era de menos de dos.

### Figura 2.11. España dedica un porcentaje relativamente bajo de su PIB a las prestaciones específicas para las familias

Gasto público social como porcentaje del PIB, 2017



Nota: Las prestaciones familiares en efectivo y en especie se refieren a la asistencia pública destinada exclusivamente a las familias (por ejemplo, pagos y subvenciones por hijos, prestaciones de permisos parentales y ayudas para el cuidado de los hijos) y no incluye el gasto en otras áreas de la política social, como salud y vivienda, que también redundan en beneficio de las familias, aunque no exclusivamente. La cobertura del gasto en servicios familiares y comunitarios en los datos de Gasto Público Social de la OCDE puede ser limitada, ya que dichos servicios suelen proporcionarlos y/o cofinanciarlos los gobiernos locales. Estos últimos pueden recibir subsidios generales en bloque para financiar sus actividades, y los requisitos de presentación de informes no siempre son lo suficientemente detallados para que las agencias centrales de estadística tengan una visión detallada de la naturaleza de los gastos locales.

Fuente: OCDE (OECD Social Expenditure Database, 2020), «Public expenditure on family by type of expenditure (cash and in kind), in percentage of GDP», Base de datos de gasto social de la OCDE, [https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG#).

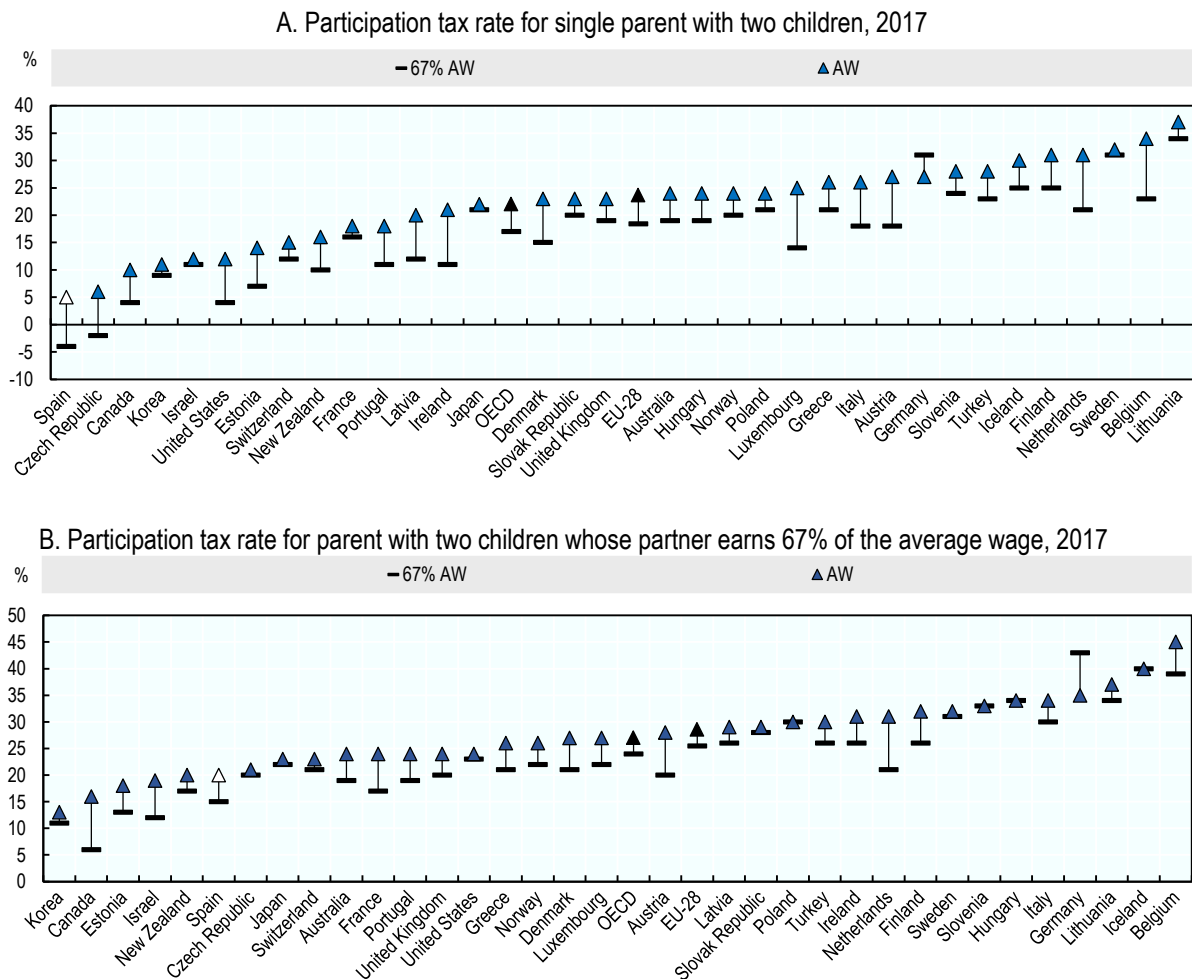
La interacción entre los impuestos y los beneficios fiscales y en especie influye en si merece la pena trabajar y en cómo se distribuyen entre la población los ingresos después de transferencias. Una revisión completa del impacto conductual y distributivo del paquete de políticas familiares de España queda fuera del alcance del presente informe. No obstante, varios datos apuntan a un desincentivo comparativamente pequeño para que, en hogares biparentales, trabajen ambos progenitores, pero también a una capacidad redistributiva relativamente modesta del sistema tributario y prestacional.

El sistema tributario no desincentiva el trabajo tanto como en otros sitios. Cuando un progenitor monoparental con hijos de dos y tres años que anteriormente recibiera una renta mínima de inserción empieza a trabajar por el salario de jornada completa medio nacional y envía a sus hijos a una escuela infantil durante toda la jornada, la tasa de tributación implícita de las prestaciones perdidas y el aumento neto de los gastos de cuidado infantil ascienden únicamente al 5 % en Madrid (**Figura 2.12 Panel A**).

Se trata de la tasa fiscal de participación más baja de los países de la OCDE y sale muy favorecida si se compara con la media del 22 % de la OCDE y del 24 % de la UE-28. Si el sueldo solo asciende a dos tercios del salario medio, la tasa fiscal de participación es incluso negativa, lo que significa que los ingresos del padre o la madre aumentarían más que lo que gana en el trabajo. Cuando uno de los progenitores de una familia biparental en la que el otro miembro gana el 67 % del salario medio empieza a trabajar por un sueldo medio, el aumento de los impuestos a pagar y de los gastos de cuidado de los hijos, y las reducciones de las prestaciones ascienden al 20 % en España, frente al 27-29 % en la OCDE y la UE (**Figura 2.12 Panel B**).

En algunos países, como Bélgica e Islandia, la tasa fiscal de participación puede incluso acercarse al 50 %, incluso con tasas de ingresos en o por debajo la media. Dicho esto, los cálculos asumen que el niño de dos años puede asistir a una institución pública de cuidado infantil; de lo contrario, la tasa fiscal de participación tributaria probablemente sea más alta.

**Figura 2.12. La carga impositiva para un progenitor que empieza a trabajar no es tan alta en España como en otras partes**



Nota: La estimación es para 2019. Este indicador mide los desincentivos económicos para participar en el mercado laboral. Calcula el porcentaje de los ingresos que se pierden por culpa de los mayores impuestos, de la reducción de las prestaciones y del coste neto del cuidado de los hijos cuando un progenitor acepta un trabajo a jornada completa y tiene que pagar a un centro para que cuide de sus hijos pequeños durante toda la jornada. Este indicador se calcula asumiendo que la familia ha solicitado prestaciones de asistencia social y/o Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), pero no percibe el subsidio de desempleo. El cálculo supone que los niños tienen 2 y 3 años, y los padres 40. En países donde los impuestos o beneficios varían de una región a otra, se asume el caso «típico». Para España, el cálculo toma como modelo una familia residente en Madrid. Fuente: OCDE (Tax-benefit web calculator), «PTRs for parents claiming Guaranteed Minimum Income (GMI) benefits and using childcare services», *Modelo de impuestos y prestaciones de la OCDE*, <https://stat.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PTRSA>.

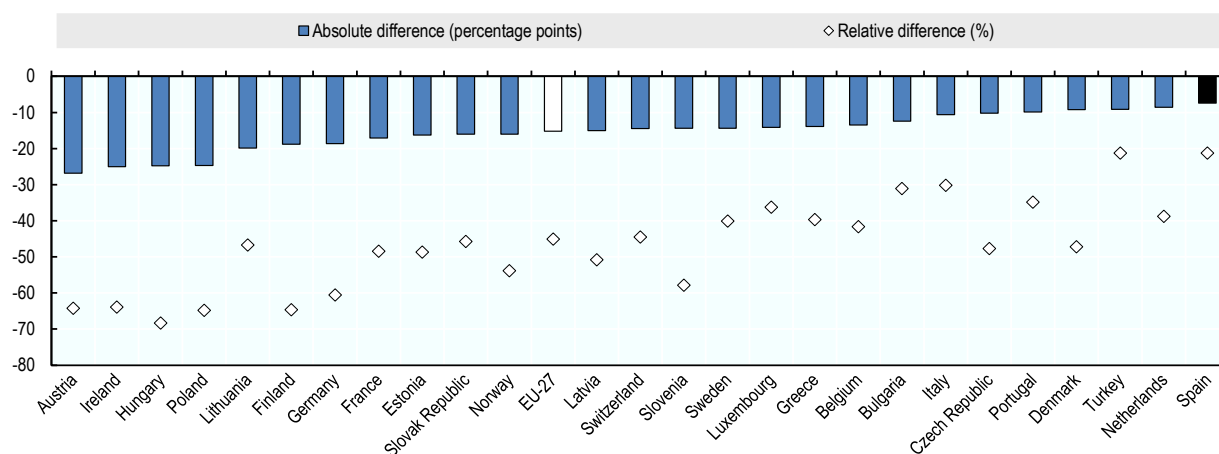
Cuando atiende al impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza, el efecto sobre la pobreza infantil es relativamente limitado. Una comparación de la proporción de niños y adolescentes en riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales revela que, en España, las prestaciones solo reducen ligeramente su tasa de pobreza. En 2019, la tasa de pobreza infantil después de transferencias era solo 7,4 puntos porcentuales menor que antes de las transferencias, lo que implica una reducción del 21 % (Figura 2.13) lo que es considerablemente inferior a la media del 45 % de la UE-27. Esta limitada reducción de la pobreza se debe a que el modelo de estado del bienestar español se centra principalmente en abordar la pérdida de ingresos relacionada con la vejez, las discapacidades y el desempleo, en vez de luchar contra las consecuencias de la segmentación del mercado laboral y la

pobreza de los trabajadores (Cabrero, Arriba González de Durana, Marbán Gallego, & Montserrat Codorniu, 2019).

Cuando se observan las tasas de pobreza en general, no solo las infantiles, y el efecto global de los impuestos y las prestaciones, el impacto en la reducción de la pobreza es mayor. Las tasas de pobreza antes de impuestos y transferencias en España son, con un 34 % en 2019, las segundas más altas entre los países de la OCDE (media del 27 %), justo después de Francia (Figura 2.14). Gracias a los impuestos y las transferencias sociales, la tasa de pobreza se reduce significativamente en la mayoría de los países, incluida España. En 2019, el 14,2 % de la población española vivía en situación de pobreza relativa después de tener en cuenta impuestos y transferencias, frente al 11,5 % de media en la OCDE. Sin embargo, España sigue estando en el tercio superior de los países de la OCDE con las tasas de pobreza relativa más altas.

### Figura 2.13. El impacto en la reducción de la pobreza de las transferencias sociales en España es bajo en comparación con otros países de la UE

Diferencia porcentual en la proporción de menores de 18 años en riesgo de pobreza antes y después de transferencias sociales, 2019

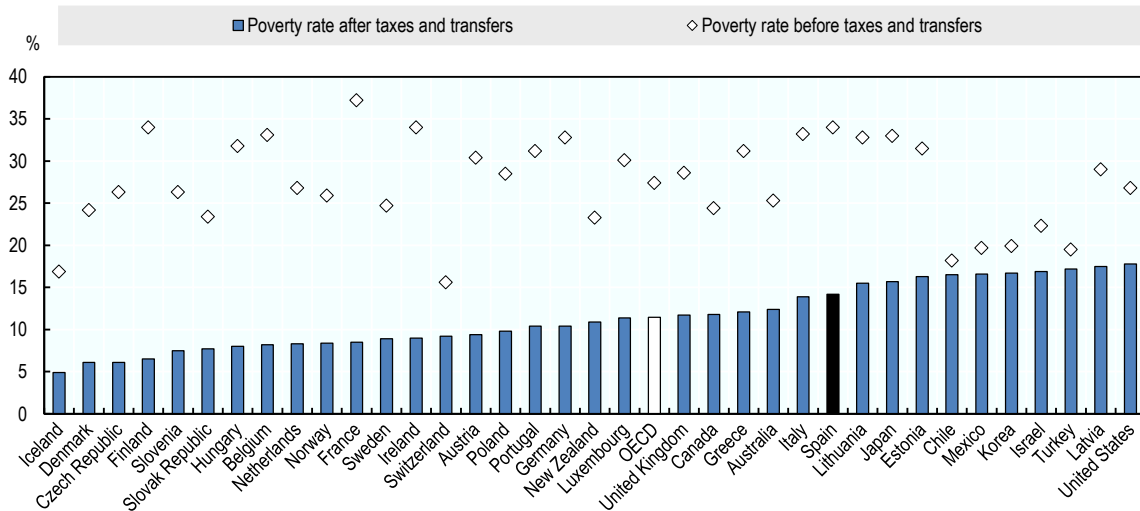


Nota: El umbral de riesgo de pobreza se define como el 60 % de la renta mediana equivalente, antes y después de transferencias sociales, respectivamente.

Fuente: Cálculo basado en Eurostat (2020), *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex* y *At-risk-of-poverty rate before social transfers (pensions included in social transfers) by poverty threshold, age and sex*.

## Figura 2.14 . Los impuestos y las transferencias sociales reducen significativamente la pobreza en España, pero esta sigue siendo elevada

Tasas de pobreza antes y después de impuestos y transferencias, 2019



Notas: El umbral de pobreza está establecido en el 50 % de la renta mediana en cada país. Los datos son para 2014 para Nueva Zelanda; 2015 para Japón y Turquía; 2017 para Chile, Dinamarca, Alemania, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, México, Países Bajos (provisional), Suiza y los Estados Unidos. Las tasas de pobreza de México y Turquía son en realidad después de impuestos y transferencias.

Fuente: Base de datos de distribución de ingresos de la OCDE, <http://oe.cd/idd>.

## Bibliografía

- Abril Morales, P., Monferrer Tomás, J., Botía-Morillas, C., Jurado-Guerrero, T., & Bogino-Larrambeber, V. (2020). Pymes que facilitan la conciliación corresponsable a los hombres. *Política y Sociedad*, 57(2), 499-519.
- Addati, L., Cassirer, N., & Gilchris, K. (2014). *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world*. International Labour Office, Geneva.
- Adema, W., Clarke, C., & Frey, V. (2015). Paid parental leave: Lessons from OECD countries and selected U.S. states. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://doi.org/10.1787/1815199X>
- Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil. (n.d.). *Alianza País Pobreza Infantil Cero*. Retrieved 06 10, 2021, from <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/alianza-pais-pobreza-infantil-cero>
- Arriba González de Duran, A., & Moreno Fuentes, J. (2015). *A new legal framework to support families in Spain*. European Social Policy Network.
- Ayuso, L. (2007). *Las asociaciones familiares en España*. Las asociaciones familiares en España, Madrid.
- Ayuso, L. (2009). Emergence and Configuration of the Spanish Family Partnership. *Revista Internacional de Sociología*, 67(1). doi:10.3989/ris.2009.i1.124
- Barrios Baudor, G. (2019). Adaptación de la jornada de trabajo por motivos de conciliación de vida familiar y laboral. *Revista Aranzadi Doctrinal*(9).
- Blasco Lahoz, J., & López Gandía, J. (2020). *Curso de Seguridad Social*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Cabrero, G., Arriba González de Durana, A., Marbán Gallego, V., & Montserrat Codorniu, J. (2019). *In-work poverty in Spain*. European Social Policy Network. Retrieved from <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21091&langId=en>

- Carrasco Perera, Á. (2004). Divorcios rápidos. *Actualidad Jurídica Aranzadi*(642).
- CIIMU. (2007). *Final Conference Dossier of the WELLCHI Network: The well-being of children: the impact of changing family forms, working conditions of parents, social policy and legislative measures*. Retrieved 05 26, 2021, from <https://institutinfancia.cat/mediateca/final-conference-of-the-wellchi-network/>
- Comas d'Argemir, D., Marre Cifola, D., & San Roman Sobrino, B. (2016). La regulación política de la familia. Ideología, desigualdad y género en el "Plan Integral de Apoyo a la Familia". *Política y Sociedad*, 53(3). doi:10.5209/rev\_POSO.2016.v53.n3.48880
- Comas, M., Escapa, S., Abellán, C., & Alcantud, A. (2013). *Més que un gra de sorra. Les Associacions de Mares i Pares d'Alumnes (AMPA) a Catalunya*. Fundació Jaume Bofill.
- Consejo General del Poder Judicial. (2019). *Tablas orientadoras para determinar las pensiones alimenticias de los hijos en los procesos de familia*. Retrieved 02 05, 2021, from [6.poderjudicial.es/PensionAlimenticiaWeb/frmGeneral.aspx](http://6.poderjudicial.es/PensionAlimenticiaWeb/frmGeneral.aspx)
- Departament de Drets Socials. (n.d.). *Observatori Català de la Família*. Retrieved 06 10, 2021, from [https://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits\\_tematicos/families/observatori\\_catala\\_de\\_la\\_familia/](https://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/families/observatori_catala_de_la_familia/)
- Díaz Calvarro, J. (2019). Las modificaciones introducidas en la deducción por maternidad y la deducción por familia numerosa y persona con discapacidad a cargo. ¿Una oportunidad perdida. *Quincena Fiscal*, 8.
- Durán-Sindreu Terol. (2020). *Derecho de la persona y la familia*. (C. Villagrasa Alcaide, Ed.) Atelier, Barcelona.
- Escobedo, A. (2014). Conciliating Parents' Labor and Family Life. In *Handbook of Child Well-Being*. Springer Netherlands, Dordrecht. doi:10.1007/978-90-481-9063-8\_85
- Escobedo, A., & Escapa, S. (2014). Participation of parents in the management of out-of-school care services as a source of solidarity at the local level. Cost Action SOS Cohesion.
- Escobedo, A., Navarro, L., & Flaquer, L. (2007). Perspectivas de desarrollo y evaluación de las políticas de licencias parentales y por motivos familiares en España y en la Unión Europea. *Colección Estudios Sociales*(3).
- Escobedo, A., Navarro, L., & Flaquer, L. (2008). El impacto de la maternidad y la paternidad en el empleo. Itinerarios laborales de madres y padres en hogares con menores de tres años. Análisis de cambios y discontinuidades a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales. FIPROS.
- Espín Cánovas, D. (1996). Protección de la familia. In Ó. Alzaga Villaamil (Ed.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*. Cortes Generales/ Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.
- Eurostat. (n.d.). *EU Statistics on Income and Living Conditions*.
- Eurydice. (2021). *Spain: Early Childhood Education and Care*. Retrieved 03 09, 2021, from [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-education-and-care-79\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-education-and-care-79_en)
- Fariña, F., & Ortuño, P. (2020). *La gestión positiva de la ruptura de pareja con hijos*. (F. Fariña, & P. Ortuño, Eds.) Tirant lo Blanch, Valencia.
- Feito-Alonso, R. (2012). *Web Educación y Jornada Escolar, conté informació, estudis i opinions entorn al debat sobre els horaris i jornada escolar. Bloc realitzat per un grup de de treball d'experts i representants de la CEAPA*. Retrieved 03 18, 2021, from <http://jornadacontinuaypartida.wordpress.com/estudios-sobre-la-jornada-escolar/>
- Fernández-Enguita, M. (2007). Educar es cosa de todos: escuela, familia y comunidad'. In J. Garreta i Bochaca (Ed.), *La relación familia-escuela*. Universitat de Lleida.

- Flaquer, L. (1990). La familia española: Cambio y perspectivas. In S. Giner (Ed.), *España: Sociedad y política* (pp. 509-549). Espasa Calpe, Madrid.
- Flaquer, L. (2012). Liberalización sin protección: Un balance de los resultados de la aplicación de la Ley de divorcio de 2005. In T. Piconó Novales (Ed.), *La custodia compartida a debate* (pp. 23-41). Dykinson, Madrid.
- Flaquer, L., & Escobedo, A. (2020). Las licencias parentales y la política social a la paternidad en España. In L. Flaquer, T. Cano, & M. Barbeta-Viñas (Eds.), *La paternidad en España: La implicación paterna en el cuidado de los hijos* (pp. 161-190). CSIS, Madrid.
- Flaquer, L., & Soler, J. (1990). *Permanencia y cambio en la familia española*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Flaquer, L., Cano, T., & Barbeta-Viñas, M. (2020). *La paternidad en España: La implicación paterna en el cuidado de los hijos*. CSIC, Madrid.
- Flaquer, L., Escobedo, A., & Anton, F. (2014). Local welfare systems supporting female employment in Terrassa. In *Flows Working Paper Series*.
- FOESSA. (2020). *Vulneración de Derechos: Ingresos Mínimos*. Fundación FOESSA. Retrieved 03 07, 2021, from [https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2020/07/FOESSA\\_Focus\\_Ingresos\\_Minimos.pdf](https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2020/07/FOESSA_Focus_Ingresos_Minimos.pdf)
- Fraisse, L., & Escobedo, A. (2014). Changing family needs and local childcare policies. In *Social Vulnerability in European Cities: The Role of Local Welfare in Times of Crisis*. Palgrave.
- Gala Durán, C. (2018). Conciliación de la vida laboral y familiar y seguridad social: las medidas relacionadas con el cuidado de menores enfermos y con la reducción de la jornada y la excedencia. In A. Romero Burillo, & C. Rodríguez Orgaz (Eds.), *Trabajo, género e igualdad: un estudio jurídico-laboral tras diez años de la aprobación de la Ley 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* (pp. 455-499). Arranzadi Thomas Reuters, Navarra.
- Gala Durán, C. (2020). El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes. *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*(1), 111-155.
- Gálvez, J. (1984). Comentario al art. 39. In F. Garrido Falla (Ed.), *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid.
- García Berro, F. (2008). El Derecho Tributario ante el fenómeno de las crisis familiares. *Revista española de derecho financiero*(140), 855-900.
- García Berro, F. (2015). *Curso de derecho tributario: parte especial*. (F. Pérez Royo, Ed.) Tecnos, Madrid.
- Gobierno de España. (2021). *Ingreso Mínimo Vital llega en marzo a 203.000 hogares en los que viven más de 565.000 personas*. Retrieved 05 14, 2021, from <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/180321-imv.aspx>
- Gómez de la Torre del Arco, M., & López López, M. (2013). El IRPF en España: aspectos y evolución de la tributación familiar. *Anuario Jurídico y Económico Escurialens*, XLVI.
- Gómez-Granell, C., & Mari-Klose, P. (2012). *Família i relacions intergeneracionals: Un espai d'oportunitats per a l'educació dels fills i filles. IV Informe sobre la situació de la infància, l'adolescència i la família a Catalunya*. Ajuntament de Barcelona/ CIIMU, Barcelona.
- González, M. (2004). La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios. In V. Navarro López (Ed.), *El Estado del Bienestar en España* (pp. 365-398). Tecnos, Madrid.
- Gonzalo Valgaiin, A. (2006). Las últimas modificaciones del Derecho de Familia. *Themis. Revista Jurídica de Igualdad Jurídica*.



- Guerrero Vizuete, E. (2018). Tiempo de trabajo y conciliación familiar: la excedencia por cuidado de hijos y familiares. In Romero Burillo Ana M, & C. Rodríguez Orgaz (Eds.), *Trabajo, género e igualdad: un estudio jurídico-laboral tras diez años de la aprobación de la Ley 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* (pp. 241-294). Aranzadi Thomson Reuters, Navarra.
- Guillén, A. (2002). Protección social, género y ciudadanía: El Estado de bienestar español en el marco de la Unión Europea. In L. Flaquer (Ed.), *Políticas familiares en la Unión Europea* (pp. 57-86). Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- INE. (2020). *Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios - Notas de prensa*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE. (2020). *Fenómenos demográficos, Estadística de matrimonios. Resultados definitivos 2019*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid. Retrieved 03 08, 2021, from <https://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>
- INE. (2021). *Movimiento Natural de la Población (MNP) Indicadores Demográficos Básicos (IDB)*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid. Retrieved 03 08, 2021, from [https://www.ine.es/prensa/mnp\\_2019\\_p.pdf](https://www.ine.es/prensa/mnp_2019_p.pdf)
- Jiménez, E., Blasco, J., Escobedo, A., Hernández, R., & Spendeler, L. (2000). *Nuevas actividades nuevos yacimientos de empleo y desarrollo del espíritu emprendedor*.
- Kid's Cluster. (n.d.). *Kid's Cluster*. Retrieved 06 10, 2021, from <https://www.kids-cluster.com/en/>
- Lozano-Martín, A., & González-de-Patto, R. (2018). La Mediación Familiar Intrajudicial desde una perspectiva social. *Trabajo Social Global-Global Social Work*, 8(15). doi:10.30827/tsg-gsw.v8i15.7910
- Marí-Klose, M., Julía, A., & Redondo, P. (2019). *El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia*. Fundación FOESSA.
- Marí-Klose, P., Gómez-Granell, C., Brullet, P., & Escapa, S. (2008). *Temps de les famílies: Anàlisi sociològica dels usos dels temps dins de les llars catalanes a partir de les dades del Panel de Famílies i Infància*. Generalitat de Catalunya, Departament d'Acció Social i Ciutadania.
- Martín-Casals, M., & Ribot Igualada, J. (2008). The Postmodern Family and the Agenda for Radical Legal Change. In B. Atkin (Ed.), *The International Survey of Family Law 2008 Edition* (pp. 411-436). Jordan, Bristol.
- Martin-Casals, M., Ribot, J., & Solé, J. (2003). Spanish Report on the Grounds for Divorce. In *European Family Law in Action*. Intersentia, Antwerp.
- MEC. (2021). *Curso 2018-2019*. Ministerio de Educación y Formación Profesional. Retrieved 03 18, 2021, from <https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores/cifras-educacion-espana/2018-19.html>
- Meil Landwerlin, G. (1999). *La postmodernización de la familia española*. Acento editorial, Madrid.
- Meil, G. (1994). L'evolution de la politique familiale en Espagne. Du salaire familial a la lutte contre la pauvreté. *Population (French Edition)*, 49(4/5). doi:10.2307/1533665
- Meil, G. (1995). Presente y futuro de la política familiar en España'. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*(70), 67-90.
- Meil, G. (2002). Los desafíos al sistema de protección social derivados de la postmodernización de la familia. In L. Flaquer (Ed.), *Políticas familiares en la Unión Europea* (pp. 27-56). Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Meil, G. (2006). The Evolution of Family Policy in Spain. *Marriage & Family Review*, 39(3-4). doi:10.1300/J002v39n03\_07
- Meil, G. (2015). Familia. In *España 2015: Situación Social*. CIS, Madrid.
- Meil, G., Escobedo, A., & Lapuerta, I. (2021). Spain country note. In A. Koslowski, S. Blum, I. Dobrotić,

- G. Kaufman, & P. Moss (Eds.), *International Review of Leave Policies and Research 2021* .
- Meil, G., García, C., Luque, M., & Ayuso, L. (2008). Las grandes empresas y la conciliación de la vida laboral y personal en España. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*(71), 15-33.
- Meil, G., Rogero-García, J., & Romero-Balsas, P. (2017). Why parents take unpaid Parental leave. Evidence from Spain. In V. Cesnuytè (Ed.), *Family Continuity and Change* (pp. 247-270). Palgrave Macmillan.
- Meil, G., Rogero-García, J., & Romero-Balsas, P. (2020). Los permisos para el cuidado de niños/as: evolución e implicaciones sociales y económicas. In Blanco- Agustín, & et al. (Eds.), *INFORME España 2020*. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.
- Meil, G., Rogero-García, J., Romero-Balsas, P., Diaz-Gandasegui, V., & Muntañola-Saura, D. (2021). *Young Spanish Families 2021 Microdata*.
- Meil, G., Romero-Balsas, P., & Castrillo-Bustamante, C. (2019). The effectiveness of corporate gender equality plans in improving leave provisions for fathers in Spain. *Community, Work & Family*, 22(1). doi:10.1080/13668803.2018.1541165
- Meil, G., Wall, K., Atalaia, S., & Escobedo, A. (2022). Leave policies in European Southern Countries: trends towards de-gendering the use of leaves in Spain and Portugal. In *Research Handbook on Leave Policy*. Eward Elgar Publishing.
- Meurens, N., D'Souza, H., Mohamed, S., Leye, E., Chowdhury, N., Charitakis, S., & Regan, K. (2020). *Tackling violence against women and domestic violence in Europe The added value of the Istanbul Convention and remaining challenges*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament, Brussels. Retrieved 05 17, 2021, from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL\\_STU\(2020\)658648\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf)
- Ministerio de Igualdad. (2021). *El Consejo de Ministros aprueba el Plan Corresponsables con 190 millones de euros para la conciliación de las familias*. Retrieved 06 11, 2021, from <https://www.igualdad.gob.es/comunicacion/notasprensa/Paginas/el-consejo-de-ministros-aprueba-el-plan-correspons.aspx>
- Ministerio de Sanidad, S. (2013). *Catálogo de Referencia de Servicios Sociales* . Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Retrieved 04 28, 2021, from <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/CatalogoServiciosSociales.pdf>
- Ministerio de Trabajo e Inmigración. (2002). Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* , 40, 105-124.
- MSCBS. (2015). *Plan integral de apoyo a la familia 2015-2017* . Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Retrieved 02 04, 2021, from [https://www.mscbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/Familia\\_2015-2017.htm](https://www.mscbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/Familia_2015-2017.htm)
- MSCBS. (2018). *El Sistema Público de Servicios Sociales, Informe de rentas mínimas de inserción Año 2018*. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- Náñez Alonso, S. (2018). Análisis del beneficio fiscal a favor de la familia en los tributos cedidos en la España de las autonomías: Periodo 2000-2015. *Derecho PUCP*(80), 461-495. doi:10.18800/derechopucp.201801.013
- Obiol Francés, S. (2006). El sistema de prestaciones por hijo a cargo en España . *Revista Internacional de Sociología*, LXIV(43). doi:10.3989/ris.2006.i43.42
- O'Brien, M., & Wall, K. (2017). *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality. Fathers on Leave Alone*. Springer.
- Observatorio de las Familias. (n.d.). *Observatorio de las Familias*. Retrieved 06 10, 2021, from <https://ikusmirak.eus/es/quees/co-7/>

- OECD. (2016). *Be Flexible! Background brief on how workplace flexibility can help European employees to balance work and family*. OECD, Paris. Retrieved from <https://www.oecd.org/els/family/Be-Flexible-Background-Workplace-Flexibility.pdf>
- OECD. (2016). Walking the tightrope: Background brief on parents' work-life balance across the stages of childhood. OECD, Paris. Retrieved from <https://www.oecd.org/social/family/Background-brief-parents-work-life-balance-stages-childhood.pdf>
- OECD. (2020). Education at a Glance 2020: OECD Indicators. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/69096873-en>
- OECD. (2020). Is Childcare Affordable? OECD, Paris. Retrieved from [oe.cd/childcare-brief-2020](https://www.oecd.org/childcare-brief-2020)
- OECD. (2020). *OECD Social Expenditure Database*. Retrieved 03 07, 2021, from <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>
- OECD. (2021). *Affordable Housing Database*. Retrieved 02 20, 2021, from <http://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>
- OECD. (n.d.). *Net replacement rate in unemployment*. Retrieved 03 07, 2021, from <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NRR>
- OECD. (n.d.). *OECD Family Database*. doi:<http://www.oecd.org/social/family/database.htm>
- OECD. (n.d.). *Social Benefit Recipients (SOCR) annual data by country*. Retrieved 05 15, 2021, from <https://www.oecd.org/els/soc/recipients-socr-by-country.htm>
- OECD. (n.d.). *Tax-benefit web calculator*. Retrieved 08 20, 2019, from <http://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages/tax-benefit-web-calculator/#d.en.500997>
- Olías, L. (2020). Los obstáculos del ingreso mínimo vital: la mitad de hogares atendidos por Cáritas no tenía información sobre la ayuda. *El Diario*. Retrieved 03 07, 2021, from [https://www.eldiario.es/economia/obstaculos-ingreso-minimo-vital-mitad-hogares-atendidos-caritas-no-tenia-informacion-ayuda\\_1\\_6494923.html](https://www.eldiario.es/economia/obstaculos-ingreso-minimo-vital-mitad-hogares-atendidos-caritas-no-tenia-informacion-ayuda_1_6494923.html)
- Ortiz Pradillo, J. (2016). *Estudio Sistemático de la Mediación Familiar: Propuestas de Actualización y Mejora*. Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha.
- Palomar Olmeda, A., & Terol Gómez, R. (2017). La familia ante el derecho administrativo. In M. Yzquierdo Tolsada, & M. Cuenca Casas (Eds.), *Tratado de Derecho de la Familia*. Aranzadi Thomas Reuters, Cizur Menor.
- Roca Trías, E. (1990). Familia, familias y derecho de la familia. *Anuario de derecho civil*, 1055-1092.
- Rodrigo, M. (2016). Quality of implementation in evidence-based positive parenting programs in Spain: Introduction to the special issue. <https://journals.copmadrid.org/pi>, 25(2), 63-68. doi:10.1016/J.PSI.2016.02.004
- Rodríguez-Cabrero, G., Arriba González de Durana, A., Marbán Gallego, V., Montserrat Codorniu, J., & Javier Moreno-Fuentes, F. (2016). *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes: Spain 2015*. European Commission.
- Sintes, E. (2012). *A les tres a casa? L'impacte social i educatiu de la jornada escolar continua*. Fundació Jaume Bofill.
- Thévenon, O., & Solaz, A. (2013). Labour Market Effects of Parental Leave Policies in OECD Countries. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* (Vol. 2013). OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/5k8xb6hw1wjf-en>
- Unión de Asociaciones Familiares (UNAF). (2015). Valoración sobre la mediación familiar en España. Retrieved 11 29, 2021, from [www.unaf.org](http://www.unaf.org)
- Valiente Fernández, C. (1996). Olvidando el pasado: la política familiar en España (1975-1996). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. doi:10.24965/gapp.vi5-6.74
- Valiente, C. (2003). Central State Child Care Policies In Postauthoritarian Spain. *Gender & Society*,

17(2). doi:10.1177/0891243202250849

Vela Sánchez, A. (2005). *Las familias monoparentales: su regulación genérica actual y su tratamiento jurisprudencial: hacia su consideración jurídica unitaria y su protección integral*. Comares, Granada.

Wall, K., & Escobedo, A. (2009). Portugal and Spain: two Pathways in Southern Europe. In S. Kamerman, & P. Moss (Eds.), *The Politics of Parental Leave Policies* (pp. 207-226). Policy Press, Bristol.

WAVE. (2019). *WAVE Country Report 2019*. Women against Violence Europe, Vienna. Retrieved 05 18, 2021, from [https://www.wave-network.org/wp-content/uploads/WAVE\\_CR\\_200123\\_web.pdf](https://www.wave-network.org/wp-content/uploads/WAVE_CR_200123_web.pdf)

## Notas

<sup>5</sup> Real Decreto Ley de Protección a las familias numerosas de funcionarios públicos y de la clase obrera (21-6-1926).

<sup>5</sup> Ley de Protección a las Familias Numerosas (1-9-1941). La importancia atribuida a la protección de las familias numerosas se pone de manifiesto en el artículo 22 de la Ley Fundamental del Fuero de los Españoles (17-7-1945) del régimen franquista.

<sup>5</sup> La Ley de Protección a las Familias Numerosas se desarrolló en el Reglamento de la Ley 40/2003 de Protección a las Familias Numerosas aprobado por el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre.

<sup>5</sup> Hasta 1975, las mujeres casadas no tenían plena capacidad jurídica y necesitaban la autorización de sus maridos para, entre muchos otros actos jurídicos, celebrar contratos de trabajo o para comprar o vender inmuebles. En 1975 se suprimieron la mayor parte de las restricciones existentes a la capacidad jurídica de las mujeres casadas (Ley 14/1975, de 2 de mayo, por la que se modifican el Código Civil y el Código de Comercio sobre la condición jurídica de la mujer casada y sus deberes conyugales (BOE n.º 107, 5.5 .1975)).

<sup>5</sup> Véanse el artículo 16.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 («La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado»); el artículo 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966 («La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado»); y el artículo 16 de la Carta Social Europea de 1961 (Derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica - Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula fundamental de la sociedad, las partes contratantes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayudas a los recién casados o por medio de cualesquiera otras medidas adecuadas»).

<sup>5</sup> En consecuencia, la protección de la familia prevista en el artículo 39.1 CE «puede entenderse satisfecha con la existencia de las ayudas y subsidios familiares y no exige, necesariamente, que las rentas queden exentas de tributación». Véase también ATC 289/1999, 30.11.1999. La STS 6.5.2010 (RJ 2010 \ 3 595) empleó este razonamiento para descartar expresamente que la falta de un beneficio fiscal específico para las familias numerosas en la tasa que grava el servicio de suministro de agua lesione el derecho a la

igualdad garantizado en el artículo 14 CE o el principio rector de la protección de la familia recogido en el artículo 39 CE.

<sup>5</sup> El Tribunal Constitucional señaló que «el sistema de acumulación de rentas, en cuanto que incrementa la carga tributaria de la familia, desestimula [...] el trabajo fuera del hogar del posible perceptor de la segunda renta que es, en la mayor parte de los casos, la esposa. [...] desde este punto de vista, pues, [el régimen original de impuesto sobre la renta de 1978] se concilia difícilmente con el art. 39.1, en relación con el 32, ambos de la C.E., cuyo respeto exige, en primer lugar, la neutralidad del sistema tributario respecto de la situación recíproca de los cónyuges».

<sup>5</sup> Antes de la entrada en vigor de la CE, el derecho de familia español estaba profundamente arraigado en la protección del matrimonio y la discriminación de las mujeres solteras y los hijos. La filiación de los hijos extramatrimoniales solo podía declararse contra la voluntad del padre o de la madre bajo requisitos muy rigurosos que la hacían casi imposible (art. 135 CC). Los medios probatorios de la verdad biológica estaban descartados: El artículo 108 CC establecía, por ejemplo, que no se permitía impugnar la paternidad del marido salvo sobre la base de su imposibilidad física para tener relaciones sexuales durante los 180 días anteriores al nacimiento del hijo. Los efectos jurídicos de la filiación de los hijos llamados «naturales» (artículo 134 CC) y de los hijos ilegítimos (artículo 140 CC) eran muy diferentes de los de los hijos habidos dentro del matrimonio. Sobre la reforma del Código Civil, véanse la Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio; y la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil (BOE n.º 172, 20.7.1981). Según la nueva redacción del artículo 108 CC, «La filiación puede tener lugar por naturaleza y por adopción. La filiación por naturaleza puede ser matrimonial y no matrimonial. Es matrimonial cuando el padre y la madre están casados entre sí. La filiación matrimonial y la no matrimonial, así como la adoptiva, surten los mismos efectos, conforme a las disposiciones de este Código».

<sup>5</sup> La STC 19/2012, de 15 de febrero, añade que la familia constitucionalmente protegida «nada tiene que ver con el hecho físico de la convivencia entre los miembros que la integran» y concluye que vulnera el artículo 39.1 CE por excluir al progenitor que no convive con sus descendientes, pero que tiene la obligación legal de proporcionarles asistencia de cualquier mandato, de aplicar la reducción de la renta mínima familiar disponible para los integrantes de familias intactas.

<sup>5</sup> Esta fue una de las medidas estrella de la Ley de Igualdad (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres).

<sup>5</sup> Disposición Adicional 13ª de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. Además, los miembros de la familia que alcancen la mayoría de edad y que hayan estado en régimen de tutela o acogimiento familiar permanente o preadoptivo «conservarán la condición de hijos [de la familia]». Por último, también tienen la condición de familia numerosa tres o más hermanos huérfanos mayores de 18 años, o dos si uno de es discapacitado, que convivan y dependan económicamente unos de otros.

<sup>5</sup> Antes de 2003, la jurisprudencia consideraba que el progenitor que no vivía con sus hijos no podía disfrutar de la condición de familia numerosa independientemente del pago de las pensiones alimenticias. STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Administrativo, Sección 1) 532/2002, de 1 de julio (JUR\2002\242662) y Castilla-La Mancha (Sala de lo Administrativo, Sección 1) 241/2004, de 14 de julio (JUR\2004\196571).

<sup>5</sup> El umbral en este caso es el 75 % del salario mínimo interprofesional (ver artículo 4.2). LPFN

<sup>5</sup> El artículo 6 de la LPFN establece que el título ha de renovarse o extinguirse cuando cambie el número de miembros de la unidad familiar o las condiciones que lo motivaron, lo que supone un cambio de categoría o incluso la pérdida de la condición de familia numerosa. No obstante, la Disposición Final 5.2 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, añadió un segundo párrafo al artículo 6 que indicaba que el título seguiría en vigor mientras al menos uno de los hijos de la familia reúna las condiciones previstas en el artículo 3 LPFN. El Tribunal Supremo sostuvo que no solo el título, sino también la categoría se mantiene intacta. Los miembros de la familia que aún cumplan las condiciones disfrutarán del estado y categoría originales hasta que lleguen al límite, y el título deje de aplicarse.

<sup>5</sup> El País Vasco, además de establecer una ley marco y de desarrollar sus disposiciones a través de normas específicas, ha puesto en marcha cuatro planes estratégicos sucesivos que también ha evaluado. Véase Gobierno Vasco, «Plan interinstitucional de apoyo a las familias de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el periodo 2018-22. Invertir en las familias, invertir en la infancia».

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 6 de Ley 17/2010 (Castilla-La Mancha), de 29 de diciembre, de las Familias Numerosas de Castilla-La Mancha y de la Maternidad. Navarra modificó la Ley Foral 20/2003, de 25 de marzo, de Familias Numerosas de Navarra para adaptarla a la LPFN. Véase Ley Foral 6/2005, de 18 de mayo.

<sup>5</sup> La ley catalana también añade que «Cuando las personas progenitoras no convivan, cada una de ellas puede solicitar la expedición del título [de familia numerosa], siempre y cuando cumplan con las obligaciones inherentes a los deberes de la potestad». Sin embargo, de acuerdo con la ley estatal básica, solo uno de los progenitores puede solicitar el título en caso de separación legal o divorcio. A falta de acuerdo, la ley da preferencia al progenitor que convive con los hijos.

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, la Disposición Adicional D 26/2019 (Cantabria), de 14 de marzo y el artículo 7.7 Ley 8/2018 (Baleares), de 31 de julio, de apoyo a las familias.

<sup>5</sup> Artículo 4.5, D 151/2009 Cataluña), de 29 de septiembre; artículo 7.5, Ley 8/2018 (Islas Baleares), de 31 de julio; artículo 5 a), Orden CDS/384/2019 (Aragón), de 4 de abril (que también incluye «mantener una relación de afectividad análoga a la conyugal»). Artículo 5 D (Cantabria) 26/2019, 14.3.2019.

<sup>5</sup> Artículo 4.2 f) D (Cataluña) 151/2009, 29.9.2009. Las referencias a situaciones personales suelen ser a un grado de dependencia, incapacidad permanente absoluta o gran invalidez. Además, se establecen umbrales de renta para obtener la condición de familia monoparental (artículo 2.2 c) y d) D 19/2018 (Comunidad Valenciana), de 9 de marzo; artículo 3.2, c) y d) Ley Foral 5/2019 (Navarra), de 7 de febrero).

<sup>5</sup> Véanse artículo 7.6 Ley, 8/2018 (Islas Baleares), de 31 de julio; artículo 4.1 D 19/2018 (Comunidad Valenciana), de 9 de marzo. Con ligeras variaciones, ver normativa de Cantabria, Navarra y Aragón.

<sup>5</sup> Artículo 13.4 D (Cataluña) 151/2009, 29.9.2009; Artículo 21 D (Comunidad Valenciana) 19/2018, 9.3.2018; Ley de disposición adicional 4 (Islas Baleares) 8/2018, 31.7.2018; Artículo 30 Ley FORAL (Navarra) 5/2019, 7.2.2019; Artículo 13 D (Cantabria) 26/2019, 14.3.2019; Artículo 16, Orden CDS/384/2019 (Aragón), de 4 de abril.

<sup>5</sup> En el caso de los mayores de 18 años el beneficiario de la prestación es el propio hijo, siempre que no se encuentre incapacitado judicialmente (artículo 235.2 c) LGSS). Además, el subsidio por el cuidado de hijos es incompatible con las pensiones no contributivas concedidas a personas con discapacidad (art. 361.3 LGSS).

<sup>5</sup> No pueden acogerse al complemento de pensión las madres que hayan anticipado su edad de jubilación o se hayan jubilado parcialmente (ver artículo 60.4 LGSS). El Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 114/2018, de 16 de octubre, negó que tal limitación fuera inconstitucional por motivos de discriminación con respecto a las madres que se jubilaban antes. El Tribunal Constitucional argumentó que la base de la disposición del complemento por hijo no era solo la «contribución demográfica» de las madres, sino también la compensación de los perjuicios sufridos por aquellas que tenían una menor carrera laboral debido a las dificultades estructurales para conciliar el trabajo remunerado con el cuidado de los hijos.

<sup>5</sup> Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 12 de diciembre de 2019, Asunto C-450/18, WA contra Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

<sup>5</sup> Según la FEFN, el complemento de pensión supone un incremento medio de unos 60 EUR al mes, aunque en el caso de las familias numerosas la media sería de 100 EUR al mes. Véase nota de prensa FEFN 07.05.2020 <https://www.familiasnumerosas.org/noticias/notas-de-prensa/reclamaste-el-complemento-de-paternidad-en-las-pensiones-y-te-lo-han-denegado-puedes-volver-a-rec/>. Algunos juzgados han fallado a favor de los demandantes frente a la negativa del INSS. Véase STSJ Canarias (Sala de lo Social) 44/2020, de 20 de enero.

<sup>5</sup> STS (Sala de lo Social) de 5 de diciembre de 2008 (RJ\2 009\251) y STSJ de las Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Social, Sección 1) 363/2017, 27.4.2017 (AS\2017\1511) (nieta no en acogida). STSJ Cataluña (Sala de lo Social, Sección 1) 5872/2018, 8 de noviembre de 2018 (AS\2019\232) (madre anciana conviviente con solicitante no se incluye en «responsabilidades familiares»). Pero véase Juzgado de lo Social de Primera Instancia de Tarrasa 23 de octubre de 2014 (AS\2015\632) donde se alega que era necesaria una construcción flexible del requisito conforme a los valores constitucionales. Véase también STSJ Comunidad Valenciana (Sala de lo Social) 2881/2000, 7 de junio de 2000 (JUR\2001\1595) (hermana menor de edad huérfana que vive con la demandante; se alega una excepción sobre la base de los valores constitucionales y el hecho de que los hermanos están legalmente obligados a mantenerse entre sí).

<sup>5</sup> Algunas autonomías conceden la prestación incluso con un salario superior si se prevé que el trabajo va a ser temporal. Por ejemplo, el artículo 4.6 del Decreto 55/2020 (Cataluña), de 28 de abril, por el que se aprueba el reglamento de la renta garantizada de ciudadanía, potencia esta compatibilidad para las familias monoparentales y numerosas.

<sup>5</sup> La definición legal de unidad de convivencia también se aplica a las personas que comparten domicilio, aunque no tengan estos lazos familiares entre ellas. En este caso, han de ser mayores de 23 años y, al menos una, debe tener una invalidez superior al 65 % o más de 65 años y no optar a pensiones de invalidez o vejez, contributivas o no, de la Seguridad Social (artículo 6.2). c) RDL 20/2020).

<sup>5</sup> Pero véase la decisión tomada por el Parlamento Catalán el 7/8/2020 de no convalidar el Decreto Ley 28/2020, de 21 de julio, que pretendía modificar la Ley 14/2017, de la Renta Garantizada de Ciudadanía. Por lo tanto, parece posible recibir el importe total tanto de la prestación de renta mínima autonómica como del ingreso mínimo vital.

<sup>5</sup> La jurisprudencia es muy estricta en la interpretación de este requisito y rechaza otras pruebas documentales de la vida en común de las parejas de hecho. El elevado número de reclamaciones es prueba de que los requisitos formales suponen un obstáculo considerable para que los cónyuges supervivientes obtengan la pensión de viudedad.

<sup>5</sup> Véase artículo 1.3 Ley 3/2019. Esta pensión está sujeta a cumplimiento de requisitos de renta. Los ingresos totales de la unidad familiar a la que pertenezca el huérfano, divididos por el número de sus miembros, no deben exceder del 75 % del salario mínimo interprofesional anual, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

<sup>5</sup> La jurisprudencia es muy estricta en la interpretación de este requisito y rechaza otras pruebas documentales de la vida en común de las parejas de hecho. El elevado número de reclamaciones es prueba de que los requisitos formales suponen un obstáculo considerable para que los cónyuges supervivientes obtengan la pensión de viudedad.

<sup>5</sup> Véase artículo 1.3 Ley 3/2019. Esta pensión está sujeta a verificación de recursos. Los ingresos totales de la unidad familiar a la que pertenezca el huérfano, divididos por el número de sus miembros, no deben exceder del 75 % del salario mínimo interprofesional anual, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

<sup>5</sup> Artículos 8.1 y 2 RD 1618/2007. El artículo 7 del Decreto 123/2010 establece que el importe máximo será el 50 % del IPREM. Si la cantidad concedida por el tribunal es inferior a 100 euros, el fondo de garantía abonará esta cantidad y puede recuperar el exceso (ver STSJ Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6) 835/2019, de 27 de diciembre [JUR\2020\113 604]).

<sup>5</sup> Diputaciones Forales del País Vasco (Álava, Guipúzcoa, Vizcaya) y Navarra. Véanse las disposiciones adicionales n.º 1 de las normas forales sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas 3/2014, de 17 de enero (Guipúzcoa), 13/2013, de 5 de diciembre (Vizcaya) y 33/2013, de 27 de noviembre (Álava); y el artículo 2 del Decreto Foral 4/2008, de 2 de junio, modificado por el artículo 1.14 Ley Foral 38/2013, de 28 de diciembre.

<sup>5</sup> Entre muchos otros ejemplos, ver los artículos 12, 14 y 20 del DL 1/2018, de 19 de junio (Andalucía) sobre la extensión a las parejas de hecho algunas deducciones autonómicas del IRPF o las exenciones de otros impuestos.

<sup>5</sup> Véanse Resoluciones Vinculantes de la Dirección General de Tributos (DGT) V2230/18 de 26 de julio (JUR\2018\256836) y V0964/19, de 7 de mayo (JT 2019\703).

<sup>5</sup> Resolución Vinculante DGT V2041/2016, de 12 de mayo. Por el contrario, el transmitente puede deducirse la cantidad resultante de la transmisión de la parte de la propiedad de la vivienda familiar en pago de la compensación conyugal (Resolución Vinculante DGT V0368/12, de 21 de febrero [JUR 2012\121627]).

<sup>5</sup> Las cifras de participación citadas se basan en las respuestas de la encuesta. Difieren de los datos oficiales de escolarización del Ministerio de Educación porque estas últimas solo se refieren a programas que cumplen con la definición de CINE-0, lo que significa que han de tener un componente educativo intencional.

<sup>5</sup> Ley 1/2001, de 15 de marzo, sobre la mediación familiar en Cataluña.

<sup>5</sup> Recomendación REC 2006/19 del Comité de ministros del Consejo de Europa para los Estados miembros sobre políticas de apoyo a la Parentalidad Positiva.

<sup>5</sup> [www.familiasenpositivo.es/](http://www.familiasenpositivo.es/).



<sup>5</sup> Decreto 179/2018 (País Vasco), de 11 de diciembre, por el que se regula el acogimiento familiar en la Comunidad Autónoma del País Vasco.; Ley 26/2018 (Comunidad Valenciana), de 21 de diciembre, de Derechos y Garantías de la Infancia y la Adolescencia, desarrollada por el D 35/2021, de 26 de febrero, de regulación del Acogimiento Familiar; Resolución de 20 de febrero de 2020 (Andalucía) de aprobación del Estatuto Andaluz de las Personas Acogedoras.

<sup>5</sup> Véase el acuerdo alcanzado por el Gobierno de España con la Generalitat de Cataluña en el que el primero reconoce que la ejecución de la Ley se hará sin perjuicio de las competencias que la ley tiene conferidas a la comunidad en materia de derecho civil y servicios de protección a la infancia (art. 129 y 166 Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2006). Véase resolución EXI / 1324/2016, de 20 de mayo.

<sup>5</sup> Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (BOE n.º 313, de 29/12/2004).

<sup>5</sup> Véase especialmente el artículo 153.1 del Código Penal. Esta disposición fue considerada constitucional y no discriminatoria contra los hombres por una serie de sentencias del Tribunal Constitucional, empezando con STC 59/2008, de 14 de mayo y 98/2008, de 24 de julio.

<sup>5</sup> Para los empleados públicos el régimen es ligeramente diferente. Véase Disposición Adicional 16 EBEP. Los futuros padres y madres que necesiten visitar un país extranjero en relación con la adopción también disfrutaban de un permiso parental desde cuatro semanas antes de que se emita la orden judicial de adopción. Véase el artículo 48.5 III ET. En lo que respecta a los empleados públicos, el artículo 49 b) EBEP amplía el permiso retribuido hasta 2 meses, aunque se limite al salario básico.

<sup>5</sup> Véase, no obstante, STSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección 1) 1217/2020, de 6 de octubre (JUR\2020\343178) (que desestima la remisión de una cuestión de constitucionalidad del artículo 48.4 II y III ET en un caso de madre soltera, e interpretando las disposiciones impugnadas a la luz de los artículos 3 CDN, 8 CEDH y 39 CE). Con respecto a la semana adicional de permiso retribuido que tiene cada progenitor si el hijo tiene alguna discapacidad, véase la Respuesta del INSS de 11 de junio de 2019 [JUR\2019\190642] § 12, que fue modificada posteriormente por la Respuesta de 31 de julio de 2019 que reafirmaba el derecho de la madre a disfrutar de dos semanas de permiso retribuido. Guillermo L. Barrios Baudor, Prestación por nacimiento y cuidado del menor: primeras interpretaciones administrativas, Aranzadi Doctrinal 1 (2020).

<sup>5</sup> Una trabajadora afiliada a la Seguridad Social que no cumpla con los requisitos de cotización para acceder a la prestación de maternidad puede solicitar un subsidio no contributivo durante las primeras seis semanas después del parto. Este plazo se puede ampliar dos semanas más a) si el parto se produce en una familia numerosa o la familia se hace numerosa a consecuencia del parto; b) si el nacimiento se produce en una familia monoparental; c) si el nacimiento es múltiple; o d) si la madre o el hijo tienen una discapacidad igual o superior al 65 %. Esta bonificación asciende al 100 % del IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples).

<sup>5</sup> Véase STS (Sala de lo Social, Sección 1) 614/2018, de 12 de junio (RJ\2018\3101) y 293/2020, de 7 de mayo (RJ\2020\1459).

<sup>5</sup> Tras la reforma de 2019, el modo en que se presentan las estadísticas de la Seguridad Social española no permite continuar las series históricas de seguimiento, ni efectuar una adecuada comparación internacional. Los datos sobre el uso de los permisos se proporcionan únicamente por periodo continuado de prestación, sin distinción de género, ni información sobre los beneficiarios. La duración solo se proporciona para el primer progenitor (en alusión a la madre), que en su mayoría disfruta del permiso en un bloque completo de 16 semanas. Sobre segundo progenitor (el padre en las parejas heterosexuales),

no hay datos de la duración del permiso ni sobre si es a jornada completa o parcial. Por lo tanto, no está claro si los padres disfrutan de su permiso del tirón junto con la madre justo después del parto (las 6 primeras semanas después del nacimiento son obligatorias tanto para las madres como para los padres), a tiempo completo o parcial, o una vez que la madre se ha reincorporado al trabajo. Algunos grupos de defensa creen que muchos padres usan su permiso a la vez que la madre, consolidando así su papel de cuidador secundario, lo que tendría un impacto estructural menor a largo plazo a la hora de compartir la responsabilidad de la crianza de los hijos. Pero la metodología con la que llegan a esta estimación no está clara.

<sup>5</sup> Ver STC 24/2011, 14.3.2011. La cuestión ha suscitado controversias en los tribunales ordinarios (ver en concreto STS [Sala de lo Social, Sección 1] de 13 de junio de 2008 [RJ\2008\4227]) y 19 de octubre de 2009 [RJ\2009\7606]) y en el Tribunal Constitucional (ver en particular STC 3/2007, de 15 de enero, y 26/2011, de 14 de marzo). Cf David Montoya Medina, Dimensión constitucional de los derechos de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, *Aranzadi Social* 4 (2011).

<sup>5</sup> Artículo 34.8 III ET, *in fine*. Cualquier controversia sobre la materia podrá someterse a los tribunales de lo social mediante el procedimiento especial previsto en el artículo 139.1 de la LRJS. La carga de la prueba de las necesidades organizativas o productivas que impiden aceptar la solicitud del trabajador corresponde al empleador. Por ejemplo, STSJ de Navarra (Sala de lo Social, sección 1) 176/2019, de 23 de mayo (JUR\2019\238613).

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, la decisión del Juzgado de lo Social de Pamplona 334/2019, de 20 de noviembre (AS\2020\674).

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 2 de la Resolución (Cataluña) TES/986/2020, de 8 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia pública competitiva, de las subvenciones para el pago del alquiler.

<sup>5</sup> Este umbral es mayor para familias numerosas y hogares con personas discapacitadas. El umbral para familias numerosas de categoría general es de cuatro veces el IPREM y, para familias numerosas de categoría especial, de cinco veces el IPREM. Lo mismo se aplica en el caso de que haya ciertos tipos de personas con discapacidad severa.

<sup>5</sup> Excepcionalmente el límite se incrementa a 4 o 5 veces el IPREM si algún miembro de la familia es discapacitado o tiene impedimentos graves.

<sup>5</sup> Véase Resolución TES/1199/2020 (Cataluña), de 29 de mayo, de suspensión de la presentación de solicitudes de las ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19.

# **3**

## **Áreas de mejora en la política familiar en España**

---

Este capítulo parte de la descripción de la situación de las familias españolas y de la política familiar para identificar aquellas áreas donde algunos cambios podrían reforzar de manera más significativa la política de apoyo a las familias. Primero describe la creciente diversidad y el tratamiento legal actual de las familias. En segundo lugar, pasa a esbozar el alcance y las características de la pobreza infantil y el grado en que el sistema tributario-prestacional la aborda. Después, se centra en las características de las políticas de permisos y flexibilidad laboral, así como en los servicios relacionados con las familias. La última parte del capítulo analiza el estado actual de la cooperación vertical y horizontal en política familiar y la situación de los sistemas de seguimiento y evaluación.

---

En España, el apoyo familiar es integral, pero fragmentado e insuficiente. Es integral en el sentido de que existe una gran variedad de prestaciones, servicios y disposiciones legales para cubrir diferentes necesidades materiales y de otro tipo, incluidas medidas que permiten a los padres combinar sus responsabilidades familiares y laborales. Es insuficiente en el sentido de que la mayoría de las prestaciones relacionadas con la familia son de poco importe y están sujetas a la verificación de recursos y a ciertas condiciones relacionadas con la estructura familiar. Está fragmentado en el sentido de que las condiciones pueden variar de un impuesto o beneficio a otro, así como entre regiones. Esta fragmentación ha dado lugar a un sistema de protección en el que la mayoría de las medidas no están disponibles para muchos, en el que ciertos servicios y prestaciones, como los cuidados extraescolares y los permisos familiares, no satisfacen las necesidades de los padres y madres que trabajan, y en el que una proporción relativamente importante de niños y niñas están en riesgo de pobreza.

Partiendo de la revisión de los resultados y las políticas familiares actuales en España de los anteriores capítulos, el objetivo de este es identificar aquellas áreas en la que los cambios podrían reforzar de manera más significativa la política de apoyo familiar. En primer lugar, se centra en el diseño de un marco legal actualizado, que es fundamental para la implementación de una nueva política familiar. Después, se presta atención a los objetivos sustanciales de mejorar el bienestar de las familias mediante la reducción de la pobreza infantil y hacer que la vida familiar sea más fácil para todos. Por último, el tercer aspecto a contemplar es cómo mejorar la cooperación entre las diferentes áreas de la política y los niveles de gobierno, y cómo establecer instrumentos para realizar un seguimiento y evaluar las medidas de apoyo familiar. En la 3ª Parte del informe se presentan propuestas de reforma concretas basadas en las áreas identificadas y en la revisión de buenas prácticas de la 2ª Parte.

## Incorporar la diversidad familiar en un nuevo marco legal de política familiar

Con el tiempo, el marco legal de política familiar se ha ido ajustando a algunos de los cambios de la estructura de la familia española «típica». Sin embargo, estos ajustes han contribuido a las incongruencias en el tratamiento de las familias entre diferentes beneficios fiscales y prestaciones, y siguen sin reflejar toda la diversidad de familias. En esta sección se resumirán, en primer lugar, algunas de las tendencias de la diversificación familiar, para describir luego las características del tratamiento legal de las familias en la actualidad. Finalmente, se propondrán algunas características ideales para un nuevo marco legal para las familias.

### ***Un breve perfil de la diversidad familiar en España***

En las últimas décadas, las familias españolas se han hecho, de media, más pequeñas y menos «tradicionales» en su composición y en la división del trabajo.

Para empezar, la muy baja tasa de fecundidad es uno de los factores que han contribuido a que la proporción de familias numerosas sea inferior al promedio. Hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX, las mujeres en España solían tener un mayor número de hijos en comparación con otros países de la UE. Hoy en día, con un 1,3, la tasa de fecundidad total española es la más baja de la UE, que tiene una media de 1,5. Muchas parejas esperan para tener un hijo, en parte porque encontrar un empleo y una vivienda estables en España puede resultar difícil para los jóvenes, pero también por miedo a las dificultades económicas o a no poder mantener un equilibrio satisfactorio entre la vida personal y laboral. Esta postergación es, a su vez, uno de los factores que contribuyen a la divergencia entre la tasa de fecundidad deseada y la efectiva. En España, la proporción de hogares que tienen al menos un hijo menor es mayor que la media de la UE (32,5 % y 28,8 % respectivamente en el 2019). Sin embargo, el promedio de niños y niñas que viven en estos hogares es menor.

En segundo lugar, si bien una gran mayoría de niños y niñas sigue viviendo con los dos progenitores, la proporción de nacidos de progenitores solteros está aumentando. En el 2018, más del 80 % de los menores vivían con ambos padres o dentro de una familia reconstituida, una proporción básicamente idéntica a los promedios de la OCDE y la UE. En comparación con el 2004, la proporción de hijos menores que viven con padres casados disminuyó en siete puntos porcentuales y la proporción que vive con cohabitantes o con un solo progenitor aumentó en cuatro y siete puntos porcentuales respectivamente. Además, la proporción de nuevos nacimientos de progenitores solteros se triplicó, pasando del 17,7 % en el 2000 al 47,3 % en el 2018. La tasa de divorcios también aumentó durante muchas décadas, pero recientemente ha disminuido, probablemente porque, para empezar, se casan menos personas. En más de un tercio de los divorcios con hijos, ambos progenitores siguen teniendo la custodia compartida. La mayoría de los españoles que respondieron a diferentes encuestas de opinión expresaron actitudes liberales sobre la cohabitación, la paternidad sin matrimonio y sobre que parejas del mismo sexo sean padres.

Para terminar, en las familias españolas cada vez es más frecuente que trabajen ambos miembros, aunque todavía no tanto como en otros lugares. En 1999, un tercio de los menores de 15 años vivía en un hogar donde trabajaban todos los adultos. Para el 2018, esta situación se daba en casi seis de cada diez (58,6 %), ligeramente por debajo de los promedios de la OCDE (60,7 %) y de la UE (61,5 %). En España, en la mayoría de los hogares con hijos y con dos ingresos, ambos padres trabajan a jornada completa, mientras que, en algunos otros países, como Países Bajos, Alemania o Reino Unido, es mucho más habitual que un miembro trabaje a tiempo parcial. Casi las tres cuartas partes de los niños y niñas que viven con un solo progenitor, este trabaja, mientras que en la UE y la OCDE la proporción es ligeramente inferior a siete de cada diez. La edad del hijo más pequeño y el nivel de educación de las madres tienen un menor impacto en las tasas de empleo materno en España que en la mayoría de los países de la UE, pero el número de hijos tiene una mayor influencia. El crecimiento de la proporción de madres trabajadoras coincidió con el aumento de las actitudes positivas hacia el empleo materno. Los padres han aumentado el tiempo que dedican a las tareas domésticas y familiares, pero, según los últimos datos disponibles del 2009, los hombres seguían dedicando menos de la mitad de tiempo al trabajo no remunerado que las mujeres.

### ***Características del tratamiento legal de las familias en la actualidad***

La política familiar se refiere al conjunto de prestaciones, servicios, exenciones fiscales y modalidades de permisos que ayudan a los miembros de una familia a criar y cuidar de los hijos e hijas menores y de otras personas dependientes. Las leyes no solo definen el alcance de estas transferencias y servicios, sino también, lo que es más importante, qué hogares cuentan como familia a los efectos de cada ley. La Constitución española pone las bases para las medidas de apoyo a la familia. En concreto, se pide a las autoridades que garanticen la «protección social, económica y jurídica de la familia». La familia no se define en función de si los padres están casados o no, pero un trato más favorable a las unidades familiares basadas en el matrimonio (aunque no a los hijos con padres casados) no es necesariamente inconstitucional.

El derecho de familia, a su vez, define en qué condiciones se producen los matrimonios y divorcios legales, cómo se administra la custodia y la división de bienes en caso de separación o divorcio, y cómo trata la ley a las parejas no casadas que cohabitan. El derecho de familia ha experimentado una gran liberalización desde 1981 y especialmente desde el 2005. Las reformas del 2005 introdujeron el divorcio no culposo a petición y permitieron que las parejas del mismo sexo se casaran bajo el mismo régimen que las demás. Esta liberalización fue la culminación de una tendencia por la que cada vez más comunidades autónomas habían comenzado a reconocer los derechos y deberes de las parejas cohabitantes. Al contraer matrimonio, cada vez son más las parejas que optan por el régimen de separación de bienes en lugar del régimen de gananciales, que es el régimen por defecto en muchas

autonomías. En caso de separación, el régimen cuasi predeterminado en la actualidad en muchas comunidades autónomas es la custodia compartida de los hijos.

Dada la importancia de las diferentes áreas de la política familiar, como la protección social, la vivienda, la educación y la política de empleo para el bienestar familiar, los actores van desde los gobiernos y administraciones centrales, regionales y locales hasta organizaciones sin fines de lucro e incluso empresas. A nivel nacional, algunos gobiernos han favorecido el avance de la política familiar mediante la adopción de planes integrales de apoyo a las familias, mientras que otros han optado por introducir cambios específicos en áreas como permisos parentales, la conciliación de la vida laboral y familiar, y la actualización de la protección de la Seguridad Social para las familias. Asimismo, muchas comunidades autónomas han introducido marcos o planes de apoyo familiar.

El único marco legal nacional sobre política familiar en vigor es la Ley de 2003 sobre la protección de las familias numerosas. La definición de lo que constituye una familia mayor de lo normal ha cambiado con el tiempo hasta los tres hijos actuales. La ley también otorga el estatus de familia numerosa a familias más pequeñas bajo ciertas circunstancias, como el haber perdido un progenitor o la existencia de personas con discapacidad. No existe un marco legal nacional sobre familias monoparentales, pero sí hay importantes referencias a la monoparentalidad en otras normativas (incluida la normativa fiscal) y varias comunidades autónomas tienen disposiciones específicas para las familias monoparentales. Algunas comunidades autónomas también han dado algunos pasos en la dirección de actualizar la regulación de la familia numerosa, aunque la constitucionalidad de estos cambios aún está en debate. Hasta ahora, el Estado no ha cuestionado estos desarrollos regionales, probablemente porque estos esfuerzos de las comunidades autónomas no han cuestionado en esencia el estatus de la regulación de las familias numerosas como ley básica ni su alcance real, sino que simplemente la han completado y actualizado.

Las políticas familiares existentes ya reconocen situaciones de necesidades adicionales en ciertos tipos de familias. Además del número de hijos y la situación familiar, otros factores de diversidad apuntan a las necesidades específicas de apoyo debido, por ejemplo, a la discapacidad de un progenitor o un hijo, a que un miembro sea víctima de violencia por parte de su pareja o a los especiales retos a los que enfrentan las familias de origen inmigrante o que viven en zonas rurales aisladas. Sin embargo, este reconocimiento a menudo proviene del ajuste de leyes concretas, más que de una visión integral de todas las familias, lo que genera incongruencias entre las distintas áreas de la política. Un nuevo marco legal para las políticas familiares puede abordar estas incoherencias y, al mismo tiempo, reconocer que cada familia, incluidas aquellas que pertenecen a categorías que puedan suponer una mayor vulnerabilidad, tiene necesidades diferentes.

### *Un enfoque de la protección de las familias numerosas que deja fuera a una parte importante de las unidades familiares*

Durante mucho tiempo, la política familiar en España ha sido sinónimo de política para las familias numerosas. Pero este marco deja fuera a muchas familias que necesitan asistencia. En parte, esto se debe a que el modelo está basado en un tipo de familia que se ha vuelto marginal. Además, las sucesivas enmiendas legales solo han abordado necesidades concretas, como la discapacidad dentro de la familia o la dependencia prolongada de los hijos adultos. Las familias con un número menor de hijos quedan fuera de la imagen general. Las familias monoparentales, que corren un riesgo desproporcionado de pobreza y exclusión social, tampoco disfrutan de la misma protección y apoyo que las familias numerosas.

Uno de los puntos fuertes del marco legal de la familia numerosa es que está firmemente arraigado en la cultura familiar y la práctica administrativa españolas. Es bien conocido tanto por los actores públicos y privados como por las familias. Desde un punto de vista normativo, esta técnica es un atajo para dirigirse a las familias que necesitan apoyo, aunque no todas las familias numerosas están igualmente desfavorecidas (o no lo están en absoluto).

Los desarrollos legales regionales muestran que es necesaria una actualización en dos áreas: la exclusión de los progenitores no casados y el manejo de la disolución de las familias. La situación de las familias monoparentales con dos hijos, a las que actualmente se les concede el estatuto de familia numerosa solo en caso de fallecimiento del otro progenitor, también necesita un mayor esclarecimiento en relación con el desarrollo de un marco jurídico para las familias monoparentales. La controversia en este ámbito se ha centrado en el reconocimiento oficial como familia numerosa, en particular con el funcionamiento del título o tarjeta expedida por las autoridades autonómicas competentes. El Tribunal Constitucional destacó la necesidad de tener en cuenta la situación fáctica de las familias numerosas a la hora de conceder prestaciones o asignaciones. Esta posición exige una revisión del marco legal actual, ya sea para alinear la solución con la visión del Tribunal Constitucional o para aclarar las prácticas administrativas futuras.

Algunas autonomías han desarrollado definiciones de familias monoparentales y situaciones de monoparentalidad. Pero estas disposiciones no pueden influir en la concesión de prestaciones estatales o derechos sociales. Las normativas regionales no sirven para manejar cuestiones prácticas derivadas de las normas sociales o fiscales, como la evaluación de la posición legal del otro progenitor o qué sucede con las obligaciones de pensiones de alimentos. Sin embargo, no existe un marco legal nacional general que establezca en qué condiciones una persona progenitora monoparental puede acceder a las asignaciones o las prestaciones estipuladas para hacer frente a sus necesidades concretas.

### *Definiciones incoherentes de unidades y situaciones familiares*

No existe una definición básica común de unidad familiar a efectos de conceder prestaciones sociales o exenciones fiscales. La regulación de cada prestación incluye su propia definición, que puede ser similar o puede diferir en algunos puntos de las usadas en otros casos. Resulta difícil defender las diferencias existentes, puesto que la mayoría de estos instrumentos persiguen objetivos similares.

Además, el trato que reciben las parejas de hecho, los padrastros o las distintas formas de cuidadores de familias de acogida es diferente en los distintos conjuntos de normas. El estado civil de los progenitores puede influir en la elegibilidad para ciertas prestaciones sociales, que dependen de los recursos disponibles de la unidad familiar y, por lo tanto, puede dar lugar a diferencias en los recursos disponibles para los hijos de padres casados y no casados. En algunos casos, los miembros *de facto* pertenecen a la unidad familiar en cuestión; mientras que en otros casos no se les menciona. Por ejemplo, los hijos compartidos de padres solteros que cohabitan reciben un trato diferente que los hijos compartidos de parejas casadas o los hijos de padres solteros: en los dos últimos casos, los padres pueden disfrutar de ahorros fiscales de la imposición conjunta y beneficiarse de reducciones fiscales específicas que se les niega a las parejas no casadas. Con respecto al subsidio de desempleo no contributivo con verificación de recursos, se trata de distinta manera a los hijos de parejas casadas y no casadas, puesto que, en las parejas no casadas, se tienen en cuenta (parcialmente) los recursos del otro progenitor cuando este tiene recursos económicos, pero no si es pobre.

También se da un trato desigual a los mismos escenarios familiares en casos de disolución familiar, en particular en lo que respecta a los acuerdos de custodia de los hijos e hijas o las pensiones de alimentos de los hijos. Las disposiciones legales y la jurisprudencia pertinentes están promoviendo cada vez más los acuerdos de custodia física compartida tras la disolución de la familia. Sin embargo, la regulación del apoyo familiar no tiene esto en cuenta con criterios uniformes. Algunas prestaciones se conceden únicamente a las madres, otras al primer progenitor que los solicita y otras a ambos padres en proporción al tiempo de custodia. En los casos en que los padres no llegan a un acuerdo entre ellos, el marco legal nacional para las familias numerosas da preferencia al progenitor que viva con los hijos, sin tener en cuenta el acuerdo de custodia compartida vigente.

Con respecto a las familias reconstituidas, su estatus de derecho privado no está claro. Aunque la unidad viva bajo el mismo techo, legalmente solo hay una solidaridad económica mínima. Sin embargo, los hijastros no se convierten en hijos del padrastro a menos que los adopte, y esto es poco probable, ya que

la adopción rompe el vínculo legal con el otro padre. Si la pareja de una familia reconstituida se separa, los padrastros no tienen ninguna responsabilidad para con sus hijastros. Las regulaciones sobre beneficios fiscales y asistencia social tratan a las familias reconstituidas de manera desigual. En ocasiones, los padrastros reciben el mismo reconocimiento que los padres biológicos o adoptivos. Sin embargo, al carecer de una referencia jurídica especial para ellos, los tribunales y las autoridades competentes tienen dificultades a la hora de darles el mismo trato. La situación de los cuidadores de familias de acogida también era ambigua y solo recientemente ha mejorado. Sin embargo, la coherencia exige unificar el concepto utilizado en todo el sistema de protección familiar y debería identificarse adecuadamente la situación en cuestión de acuerdo con los diferentes tipos de acogimiento familiar.

Las diferentes leyes fiscales y de prestaciones ya tienen como objetivo abordar las necesidades de tipos específicos de familias, como las monoparentales, las que incluyen personas con discapacidad y aquellas en las que la madre es víctima de violencia de género. Pero las definiciones de estos tipos de familias no coinciden necesariamente en las distintas áreas de la política.

Cualquier regulación que aborde los límites de la monoparentalidad como situación protegida se enfrenta al dilema de ampliar el concepto de condición de familia monoparental a situación de monoparentalidad. El primer concepto se refiere a una estructura familiar específica. Por el contrario, el segundo se centra en los riesgos sociales similares a los normalmente asociados a las familias monoparentales, a pesar de que haya otro progenitor responsable de los hijos. Algunas comunidades autónomas han llegado a reconocer como familias monoparentales a las biparentales en las que uno de los progenitores está gravemente enfermo, encarcelado o no puede asumir las responsabilidades de la paternidad. El legislador nacional también optó por la vulnerabilidad del hogar en lugar de la estructura familiar al modificar los requisitos de elegibilidad para el IMV (ver Art. 10 del RDL 20/2020, modificado por el RDL 30/2020). Acogerse al estatus unifamiliar limita las preguntas a si el solicitante está casado o en una unión de hecho estable y qué tipo de relación tiene con las personas que viven en el mismo hogar. Centrarse en situaciones de monoparentalidad acerca necesariamente la evaluación de la situación familiar al diagnóstico social ordinario y desdibuja las necesidades especiales de los niños y las niñas que viven en hogares monoparentales, en comparación con los que pertenecen a familias desfavorecidas en general.

### *Diferentes fundamentos para evaluar la capacidad económica de las familias*

La mayoría de las prestaciones familiares están sujetas a requisitos de rentas, pero las reglas sobre el cálculo de la capacidad económica familiar difieren entre las distintas prestaciones y servicios y, a veces, son incoherentes. Garantizar un trato justo y equitativo en el acceso a los servicios y prestaciones públicos es fundamental, en especial para apoyar a las familias más desfavorecidas.

Las divergencias en la evaluación de la capacidad económica provienen de varias fuentes. En primer lugar, el umbral económico difiere para asignaciones similares, en parte porque se calcula con índices diferentes como el salario mínimo y el IPREM. Además, los factores empleados para comprobar los medios no son los mismos para todas las prestaciones. Hay diferencias en cuanto a la unidad económica a considerar (familia en base a lazos de parentesco, hogar o unidad de convivencia según las definiciones de las disposiciones correspondientes) y en cómo repartir esta capacidad entre los miembros de la familia. Falta una visión coherente sobre qué bienes o derechos hay que incluir en el cálculo, incluidos los criterios sobre la compatibilidad de una determinada prestación con otras asignaciones o derechos del mismo tipo, o con situaciones temporales de empleo formal.

Un caso especial en el que la evaluación de la capacidad económica es muy relevante se refiere a las pensiones de alimentos de los hijos, que pueden amenazar especialmente el bienestar económico de las unidades familiares monoparentales. Las soluciones que ofrece el marco legal existente no siempre son uniformes. En ocasiones, no se tienen en cuenta las obligaciones legales del otro progenitor al conceder una prestación a un padre o madre soltero/a. Sin embargo, la mayoría de las veces, ser el único sostén de la familia depende de la prueba de insolvencia de los otros progenitores o de la imposibilidad de hacer



cumplir la orden de manutención, como en el análisis de los requisitos de rentas antes de conceder un subsidio de desempleo o prestaciones regionales de renta mínima.

### *Diferencias regionales en el tratamiento de las familias*

Las comunidades autónomas han desarrollado legislaciones o planes estratégicos para atender y mejorar la política familiar. Además, algunas han introducido nuevas prestaciones destinadas a las familias que están criando hijos como, por ejemplo, pagos a tanto alzado para complementar las prestaciones de la Seguridad Social por parto y adopción. No obstante, las comunidades han ejercido su autonomía principalmente en las deducciones fiscales. Estas deducciones están vinculadas a requisitos diferentes en cada comunidad, lo que contribuye a acentuar las diferencias de cobertura entre estas. También apuntan a diferentes costes directos o indirectos relacionados con la familia. Como resultado, ciertas prestaciones y tratamientos fiscales pueden variar de una comunidad autónoma a otra, dando lugar a resultados potencialmente desiguales para familias en situaciones similares y a la posibilidad de perder prestaciones cuando las familias se trasladan de una región a otra.

### **Características de un nuevo marco legal propuesto**

La revisión del marco legal actual sugiere que un nuevo marco nacional general y básico que reflejara mejor la diversidad familiar debería tener, idealmente, una serie de características. La primera característica serían las definiciones armonizadas de la unidad familiar y de las características básicas de los diferentes tipos de familias, para poder utilizarlas en todo el sistema tributario y de protección social. Esto evitaría las incongruencias y brechas actuales, aclararía las elegibilidades de las familias y sería la forma más rápida de unificar los requisitos de derechos y servicios garantizados por la ley estatal básica. Una segunda característica deseable sería establecer criterios comunes para evaluar los recursos económicos de las unidades familiares. Una regla predeterminada que unificara el umbral general para los programas que conceden el acceso a servicios o beneficios de apoyo familiar resultaría muy útil y aliviaría los costes administrativos. Finalmente, el marco podría garantizar una protección mínima garantizada en todo el territorio español con margen para mejoras autonómicas. El alcance de esta protección mínima podría elaborarse en un diálogo entre el gobierno nacional, las comunidades autónomas y otras partes interesadas pertinentes.

## **Fortalecer el bienestar familiar**

Las políticas pueden influir en algunas de las dimensiones que afectan al bienestar familiar. La inseguridad económica y la pobreza son inmensamente perjudiciales para el bienestar personal, además, los niños y las niñas que experimentan la pobreza pueden tener que enfrentarse a obstáculos adicionales que afecten a sus oportunidades a lo largo de toda su vida, lo que contribuiría a una transmisión intergeneracional de las desventajas y la pobreza. Uno de los principales objetivos de un sistema sólido de apoyo familiar debería ser, por lo tanto, reducir en la medida de lo posible la pobreza infantil. Pero las familias económicamente vulnerables no son las únicas cuyo bienestar se beneficiaría de unas políticas bien pensadas. Por el contrario, es probable que las familias de cualquier nivel económico o social estén en una mejor situación si pueden recibir las prestaciones y servicios necesarios (como educación y atención de calidad en la primera infancia o apoyo para la crianza de los hijos) y tienen acceso a permisos y condiciones de trabajo flexibles. En esta sección se resumirá primero el alcance de la pobreza infantil, se describirán las transferencias relacionadas con la familia y los beneficios fiscales en España y luego se ofrecerán sugerencias que podrían contribuir a reducir la pobreza infantil para las áreas a reformar. Seguidamente, se centrará en las áreas de la política que afectan a muchas familias, más allá de las que están en riesgo de pobreza, como las políticas de permisos.

## **Reducir la pobreza infantil**

### *La extensión y los factores de riesgo para la pobreza infantil*

En España, la pobreza infantil es mucho más alta que en la mayoría de los demás países de la OCDE. En el 2018, casi uno de cada cinco niños (19,3 %)<sup>5</sup> vivía en situación de pobreza de ingresos relativa en España. Esta tasa contrasta con un promedio del 12,9 % en los países de la OCDE y es la más alta de los países europeos de esta organización. España también presenta una mayor brecha entre la proporción de niños, niñas y adolescentes y la población general en riesgo de pobreza (5,1 puntos porcentuales) que la media de la OCDE (1,2 puntos porcentuales). Estar expuesto a la pobreza monetaria es perjudicial para todos los miembros de una familia, pero sobre todo para los niños y las niñas. La pobreza de ingresos también aumenta el riesgo de que experimenten algún tipo de privación material. Por ejemplo, los niños y niñas en riesgo de pobreza tienen el doble de probabilidades de vivir en viviendas de mala calidad y el triple de probabilidades de no participar en actividades de ocio o de no comer frutas, verduras o proteínas todos los días.

Las tendencias de la pobreza infantil mostraron un pequeño repunte tras la crisis financiera mundial, seguido de un ligero descenso. Un reciente análisis entre los países de la OCDE muestra que los diferentes desarrollos de las tasas de empleo de los progenitores y la calidad del trabajo son los factores más importantes a la hora de explicar las diferencias transnacionales en la evolución de los ingresos de las familias de bajos ingresos. En España, entre el 2007 y el 2014, la disminución de la proporción de hijos con un progenitor con trabajo contribuyó a una fuerte caída de la renta familiar, junto con la disminución de la calidad del empleo, la menor transferencia pública y, en menor medida, el aumento de la proporción de familias monoparentales.

Los análisis de las características de los hogares con niños o niñas en riesgo de pobreza respaldan algunos de los hallazgos del análisis transnacional y complementan otros:

- El desempleo de los progenitores es un factor de riesgo extremadamente importante para la pobreza infantil en España, pero el empleo de los progenitores no protege a las familias del riesgo de pobreza del mismo modo que en otros lugares: en el 2018, el 79,6 % de los hogares desempleados con al menos un hijo eran pobres de ingresos (en comparación con la media de la OCDE del 64,5 %); pero también lo eran el 15,6 % de los hogares con trabajo (en comparación con la media de la OCDE del 8,5 %). Si bien el empleo materno ha ido creciendo durante varias décadas, sigue por debajo de las medias de la UE y la OCDE. Para aquellos individuos que sí tenían empleo, la incidencia de salarios bajos estaba ligeramente por debajo del promedio de la OCDE en el 2016, aunque había aumentado en relación con el 2006.
- Las familias monoparentales, y también las numerosas, corren el mayor riesgo de pobreza relativa. En el 2019, alrededor de un tercio de las familias numerosas de dos padres con al menos tres hijos estaban en riesgo de pobreza, al igual que cerca de tres de cada diez monoparentales y de una de cada ocho familias biparentales con uno o dos hijos. El mayor riesgo de las familias monoparentales y numerosas también existe en los 28 países de la UE, pero las diferencias son menos marcadas que en España.

### *Características del actual sistema fiscal y de prestaciones para las familias españolas*

A partir del panorama general de los factores de riesgo de pobreza infantil, queda claro que las mejoras en las tasas y la calidad del empleo de los padres y las madres contribuirían en gran medida a reducir el riesgo. Los instrumentos políticos para abordar estos factores, no obstante, quedan más allá del alcance de este informe. Este documento se centra, en cambio, en las principales características del sistema de impuestos y prestaciones, que se describen con más detalle en el Capítulo 2. Los servicios que pueden

ayudar a mitigar las consecuencias de la pobreza infantil se analizan en la siguiente sección, que trata sobre cómo mejorar el bienestar de todas las familias.

En España, las prestaciones familiares suelen ser relativamente modestas y no son universales. De hecho, se han suprimido varias prestaciones universales que existían anteriormente, como la prestación económica por nacimiento. Hoy en día, las familias numerosas, monoparentales o con una madre discapacitada, o en casos de parto o adopción múltiples pueden recibir un pago único de 1.000 EUR sujeto a límite de rentas. Para los hijos dependientes con discapacidad, la Seguridad Social proporciona un subsidio, no sujeto a límite de rentas, que puede ascender a 4.747 euros al año. Las madres (y más recientemente los padres si pueden demostrar que la paternidad y el cuidado de los hijos han afectado negativamente a la progresión de su carrera) con derecho a una pensión contributiva de la Seguridad Social reciben un aumento de su pensión del 5, 10 o 15 % si tienen dos, tres o cuatro o más hijos, respectivamente. La escasa importancia de las prestaciones familiares dentro del sistema español de la Seguridad Social se puede ver en la baja proporción de familias que reciben tales prestaciones (5,9 % frente a la media de la OCDE de 77,0 %) y los bajos importes medios que reciben. Después de la supresión de la prestación universal por nacimiento en el 2010, tanto la proporción de las prestaciones familiares de entre todas las prestaciones recibidas por las familias como la proporción de beneficiarios en todos los quintiles de ingresos (excepto el más bajo) se redujeron aproximadamente a la mitad, desde importes ya bajos de por sí.

Las familias también se benefician de otras prestaciones sociales que no están dirigidas específicamente a las familias. Entre ellas están las prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas. Las prestaciones contributivas por desempleo tienen tasas de reemplazo netas relativamente generosas, pero su cobertura es media. Además, los cónyuges e hijos que han perdido a la pareja o a un progenitor, respectivamente, pueden tener derecho a pensiones de viudedad y de orfandad. Los hogares con bajos ingresos también pueden recibir prestaciones de ingresos mínimos regionales y (desde el 2020) nacionales. Si bien estos no están dirigidos específicamente a las familias, de los aproximadamente 565.000 beneficiarios que había en marzo del 2021, el 40 % eran menores. Antes de la introducción de la prestación nacional, la tasa de cobertura de las prestaciones de ingresos mínimos estaba por debajo del promedio de la OCDE, y probablemente siga estándolo: solo una de cada diez personas en edad de trabajar y en riesgo de pobreza recibía la prestación, en comparación con una cuarta parte de los progenitores que viven con su pareja o de adultos sin hijos de media en la OCDE.

Un pago anticipado de la pensión por alimentos recientemente introducido proporciona un modesto subsidio bajo condiciones estrictas en caso de que un progenitor no cumpla con sus obligaciones de pago de la pensión por alimentos. Los tribunales establecen las pensiones por alimentos de los hijos en función de la edad y el número de hijos, el tipo de custodia, la capacidad económica de los padres y otros factores. Sin embargo, los motivos económicos para aliviar las obligaciones de los progenitores son casi nulos. Por esta y otras razones, muchos no cumplen con sus obligaciones y las medidas de cumplimiento a menudo resultan ineficaces. En los casos en que un progenitor con la custodia y bajos ingresos haya agotado todos los medios procesales para hacer valer sus derechos, puede recibir pagos por adelantado equivalentes a la cantidad mensual de la pensión por alimentos establecida o de 100 EUR, lo que sea menor, por un periodo máximo de dieciocho meses.

Si bien las prestaciones no contributivas se aplican a una proporción relativamente pequeña de la población, sí son muchas más las familias que pueden beneficiarse de las exenciones fiscales. Para la mayoría de las familias, la principal ventaja fiscal relacionada con la familia es la exención de los pagos por transferencias del impuesto sobre la renta; incluidas las prestaciones por maternidad o paternidad de la Seguridad Social, las prestaciones familiares, la pensión por alimentos y las prestaciones de ingresos mínimos. Para las familias casadas, la opción de presentar una declaración conjunta también puede suponer una menor carga fiscal; una opción que no está al alcance de las familias no casadas. La renta mínima personal y familiar no gravada por hijo aumenta con el número de hijos, de 2.400 EUR anuales para el primero a 4.500 EUR para el cuarto hijo o posterior (con un aumento de 2.800 EUR durante los

primeros tres años de vida de cada hijo). Las personas afiliadas a la Seguridad Social o a otro régimen profesional pueden tener derecho a deducciones por maternidad, paternidad, monoparentalidad o familia numerosa, que ascienden hasta los 2.400 euros para las familias numerosas de categoría especial y aumentan en 600 euros por cada hijo adicional-que exceda del número mínimo de hijos exigido para que dicha familia haya adquirido la condición de familia numerosa de categoría general o especial. Las diferentes comunidades autónomas ofrecen distintas deducciones fiscales relacionadas con la familia, por ejemplo, por discapacidad del cónyuge o pareja de hecho o de otro miembro de la familia, nacimiento o adopción de un hijo, baja por maternidad o paternidad, familias de acogida o monoparentales; o deducciones relacionadas con los gastos del hogar para servicios relacionados con el cuidado de niños y niñas u otros miembros del hogar. Los importes suelen ser bastante bajos y muchos están sujetos a límite de rentas o incluyen otros requisitos de elegibilidad.

Aunque el gasto social global (2,9 % en 2017) está en línea con la media de la OCDE (3,0 %), España gasta comparativamente poco en prestaciones y servicios familiares específicos. En el 2017, el gasto en transferencias familiares y prestaciones en especie fue del 1,2 % del PIB, en comparación con el promedio de la OCDE, que es del 2,1 %. El que los mencionados beneficios estén por debajo de la media indica que el sistema de impuestos y beneficios no ofrece fuertes desincentivos para que no trabajen ambos progenitores en un hogar biparental o los padres o madres solteros/as. Por otra parte, esta inferioridad de los niveles de beneficios y la tasa de cobertura relativamente baja de muchas transferencias también significan que las transferencias sociales solo reducen la tasa de niños en riesgo de pobreza en un 7 %, en comparación con la media transnacional del 29 % de la OCDE.

### *Instrumentos de una política que pueden contribuir a la reducción de la pobreza infantil*

Hay varias estrategias políticas que podrían ayudar en la lucha contra la pobreza infantil. Replantearse la política familiar desde la perspectiva de los derechos de los menores —reconociendo las diferentes capacidades de las familias para satisfacer las necesidades materiales básicas de sus hijos— podría ofrecer un modo de avanzar desde el paradigma de familia numerosa. Conectar la política familiar con una estrategia integral contra la pobreza infantil significa dar prioridad a las medidas preventivas, especialmente durante los primeros años del niño o la niña, y tratar a todos los menores por igual garantizando un acceso igualitario a las oportunidades y a la protección. Segundo, dado que el desempleo y la inactividad de los progenitores, sobre todo en casos de monoparentalidad, es un importante factor de riesgo para la pobreza infantil, las políticas para facilitar su acceso al mercado laboral podrían contribuir a reducir la pobreza infantil. Tercero, fortalecer las medidas para hacer cumplir las obligaciones de manutención de los hijos es una herramienta especialmente importante para mejorar la situación de los hogares monoparentales. Por último, hay razones para considerar la implantación de una prestación universal por hijo, pero hay que evaluar con cuidado los posibles costes y beneficios.

### **Hacer que la vida familiar sea más fácil para todos**

Si bien es probable que las familias de bajos ingresos tengan más dificultades que otras para satisfacer sus necesidades materiales o de otro tipo, también otras familias pueden tener dificultades para satisfacer ciertas necesidades materiales o para encontrar un cuidado adecuado para sus hijos e hijas en edad preescolar y escolar que cubra todo el horario de trabajo de los progenitores; o, como alternativa, que puedan permitirse una excedencia parental. Además, cualquier tipo de familia puede beneficiarse de la conciliación familiar o de los servicios de educación parental.

Un área en el que se ha hecho realmente difícil para muchas familias españolas satisfacer sus necesidades materiales es la vivienda. De media, la asequibilidad de la vivienda es solo un poco peor en España que en la OCDE. Pero, en particular, las personas jóvenes y con bajos ingresos que no tienen una casa en propiedad y, por lo tanto, dependen del mercado privado de alquiler o que aún tienen que pagar la hipoteca, pueden tener dificultades para costearse la vivienda: alrededor de cuatro de cada cinco

hogares con hipotecas o en alquiler con bajos ingresos están sobrecargados por los costes de la vivienda. Entre los 28 países de la OCDE que disponen de esta estadística, la proporción de inquilinos sobrecargados solo es más alta en Grecia, el Reino Unido y Dinamarca.

Las familias que viven en ciertas áreas rurales que resultan atractivas para residencias secundarias de residentes (principalmente) en ciudades también pueden enfrentarse a un mayor precio de la vivienda, pero además tienen que lidiar con una menor oferta de infraestructuras y de servicios públicos y privados. La población de las zonas rurales españolas se está volviendo más escasa, de mayor edad y más masculina. Hay una menor disponibilidad de internet de banda ancha que en la mayoría de los demás países de la OCDE.

### *Características de las políticas de permisos y flexibilidad laboral y servicios relacionados con la familia*

Las políticas de permisos en España incluyen el permiso por maternidad y el permiso para el otro progenitor, así como diferentes tipos de excedencias no remuneradas. El permiso por maternidad tiene una duración de dieciséis semanas, cuatro de las cuales pueden tomarse antes del día del probable nacimiento y seis de las cuales tienen que ser a jornada completa. Desde principios del 2021, se otorgan los mismos derechos al otro progenitor. Estos períodos de permiso son derechos individuales y no se pueden transferir al otro progenitor. Para los progenitores afiliados a la Seguridad Social que cumplen ciertos requisitos poco severos, la cantidad que reciben durante este tiempo se acerca al 100 % de su salario habitual, con unos límites inferior y superior de 1.050 y 4.070 euros al mes. Además de este permiso remunerado, los padres y las madres pueden acceder a una excedencia no retribuida durante los tres primeros años tras el nacimiento o la adopción; y reducir su jornada laboral (con una reducción proporcional de su salario) mientras sus hijos sean menores de 12 años. Los progenitores de niños o niñas con discapacidad pueden reducir sus horas de trabajo hasta la mitad (la Seguridad Social trata los dos primeros años como si hubieran contribuido con su salario a tiempo completo para el cálculo de la pensión y otras prestaciones); y los progenitores de niños o niñas con enfermedad grave pueden reducir su jornada laboral en al menos la mitad y hasta el 100 % (la Seguridad Social abona un subsidio del 100 % del importe establecido en el contrato laboral por incapacidad temporal por causas relacionadas con el trabajo). Los permisos para cuidar de niños o niñas con enfermedades no graves siguen sin estar regulados.

Las bajas por maternidad y paternidad son relativamente generosas en España, pero la falta de más permisos parentales retribuidos reduce la relativa generosidad. En particular, la brecha en la duración combinada de la baja por maternidad y excedencia parental remunerada en España en comparación con la media de la OCDE es de 38 semanas. Como en España la excedencia parental no está remunerada, menos del 5 % de los padres y las madres de los niños y niñas menores de tres años se acogen a una excedencia no retribuida. No obstante, gracias a la reciente ampliación, el permiso para el otro progenitor es el doble de media en España que en la OCDE.

Los trabajadores tienen derecho a solicitar (pero no a que se les conceda) adaptaciones en el horario y las condiciones laborales, incluido el teletrabajo, de ser necesario por motivos familiares. Se supone que los convenios colectivos establecen las condiciones, pero cuando no existen, los empleados pueden ahora solicitar una negociación con el empleador; y este tiene que proporcionar razones objetivas relacionadas con las necesidades organizativas o de producción para rechazar el ajuste solicitado. En caso de que persistan las controversias, los trabajadores pueden acudir a los tribunales sociales, pero tienen que fundamentar la necesidad de las medidas de conciliación. En la práctica, la flexibilidad del horario laboral sigue siendo a menudo limitada. De acuerdo con una encuesta del 2015, menos de una cuarta parte de los empleados españoles tenían un control parcial o total sobre las horas de trabajo diarias, en comparación con la media europea de cerca de un tercio. No hay ninguna ayuda económica estatal para apoyar la adaptación de los horarios de trabajo. Algunos gobiernos regionales están invirtiendo en este

ámbito y hay prestaciones sociales centradas en financiar medidas de conciliación de la vida laboral y familiar. Desde el inicio de la pandemia, los empleados tienen derecho a ajustar sus horas de trabajo previo aviso con 24 horas de anticipación a sus empleadores en caso de que tengan que cuidar de niños que, por ejemplo, entren en cuarentena o a otros miembros de la familia que enfermen de COVID-19.

La oferta pública de educación infantil y de atención antes y después del horario escolar puede dejar lagunas que padres y madres tienen que cubrir recurriendo a proveedores privados formales o informales, o mediante iniciativas propias. Si bien casi todos los niños asisten al segundo ciclo de educación infantil a partir de los tres años, el primer ciclo no está disponible ni es asequible para todas las familias. En particular, en las grandes ciudades no hay un número suficiente de escuelas infantiles públicas y los centros privados suelen ser demasiado caros. Como resultado, más de uno de cada cinco encuestados con bajos ingresos y más de uno de cada seis con ingresos medios con niños y niñas menores de seis años dijeron que les gustaría usar más servicios de cuidado infantil (formal), pero que no podían permitírselo. Una reciente modificación de la Ley Orgánica de Educación de 2006 refuerza la exigencia de que las comunidades autónomas incrementen la oferta de centros públicos de primer ciclo. Además, un nuevo plan de corresponsabilidad prevé medidas para fortalecer la formalización de los cuidadores informales y apoyar su contratación por parte de familias con hijos menores de catorce años. Las familias con niños y niñas pequeños en edad escolar aún pueden tener dificultades para cubrir la diferencia entre la salida del colegio y el final de la jornada laboral. Pocos niños asisten a programas extracurriculares en los mismos centros. Los colegios privados suelen ofrecer más horas y más servicios complementarios antes y después del horario de clases; y la proporción de alumnos que asisten al servicio de comedor en el centro es mayor que en las escuelas públicas. Las asociaciones de padres y madres de los colegios públicos pueden ofrecer algunas de las actividades que ofrecen las escuelas privadas y, en algunas comunidades autónomas, las autoridades regionales ofrecen apoyo económico a estos programas extraescolares.

Las comunidades autónomas y los ayuntamientos son los niveles de gobierno que ofrecen servicios de atención primaria y especializada de protección a la familia y a la infancia. Estos pueden incluir apoyo psicológico, educativo y social para las familias, como programas de parentalidad positiva; mediación familiar en casos de separación y divorcio; puntos de encuentro familiar para visitas familiares supervisadas; y apoyo a las víctimas de violencia de género. No está claro hasta qué punto estos servicios son de hecho universales en lugar de estar dirigidos a familias desfavorecidas o incluso «con problemas».

La política española relacionada con la vivienda no se dirige específicamente a las familias, sino que da prioridad a las familias numerosas y monoparentales, víctimas de violencia de género o que hayan perdido su hogar en una ejecución hipotecaria. Los planes estatales de vivienda se centraban tradicionalmente en estimular la construcción de nuevas viviendas y en la propiedad, pero ahora también ofrecen prestaciones para alquiler. Los ingresos de los solicitantes tienen que estar por debajo de un umbral que depende del tamaño de la familia. El alquiler debe ser inferior a 600 EUR (o 900 EUR en el caso de familias numerosas); y el subsidio máximo asciende al 40 % del alquiler para los solicitantes que no están en edad de jubilación. El número de beneficiarios es comparativamente bajo y la vivienda social de alquiler juega un papel insignificante.

### *Posibles herramientas políticas para facilitar la vida familiar a todos*

Ciertos cambios en algunas áreas de la política tienen la capacidad de mejorar la vida de una gran variedad de familias. Una primera posibilidad que podría explorarse es la introducción de un permiso parental remunerado. Sin embargo, antes hay que evaluar meticulosamente los costes fiscales y las posibles repercusiones en la equidad de género. Segundo, se podrían ampliar las opciones de atención formal para niños en edad preescolar y escolar. En tercer lugar, se podría seguir incentivando a los lugares de trabajo para que sean más favorables a las familias. Finalmente, se podría estudiar el impacto de los

programas de mediación familiar y parentalidad positiva en la calidad de vida de las familias y en la igualdad de género, y los programas se podrían ampliar.

## Mejorar la coherencia y la eficiencia de las políticas

Como los distintos aspectos de la política familiar pertenecen al área de responsabilidad de diferentes ministerios y niveles de gobierno, los cambios probablemente tendrán más impacto si los diferentes actores, como los gobiernos estatales, regionales y locales, los proveedores de servicios y las organizaciones familiares, interactúan entre sí e incluso alinean los instrumentos de sus políticas. Lo ideal sería que cualquier reforma importante en cualquier área de la política familiar fuera acompañada de un esfuerzo para monitorizar y evaluar su implementación. Este enfoque también podría servir para reducir la politización de los debates en torno a los modelos familiares y crear procesos de formulación para la política familiar basados en la evidencia científica. El seguimiento y la evaluación no deben ser un elemento adicional, sino el catalizador para hacer transversal la dimensión familiar en los diferentes ámbitos de las políticas públicas y la actividad legislativa.

En esta sección se analiza en primer lugar el estado actual de la cooperación vertical y horizontal en la política familiar. Posteriormente, se analiza la situación de los sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas familiares.

### ***Facilitar la cooperación entre diferentes áreas de la política y niveles de gobierno***

Los resultados familiares vienen determinados por una red compleja de políticas y programas estatales, regionales y locales en una amplia gama de áreas de la política familiar. Los beneficios y servicios ofrecidos pertenecen a diferentes áreas de competencia y niveles de responsabilidad pública. Las áreas más importantes se desarrollan como parte de la legislación laboral y de la Seguridad Social y las leyes tributarias. Las políticas de vivienda y educación, así como los servicios sociales, están sujetos a una intrincada red de competencias y regulaciones. Las leyes estatales se centran en la regulación básica de las prestaciones laborales y de la Seguridad Social, y en el marco del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Los servicios sociales son competencia de las comunidades autónomas y los prestan organismos públicos a nivel local y autonómico. La provisión de vivienda y educación también es competencia de las autonomías, pero el Estado proporciona directrices vinculantes y fondos específicos.

La mayoría de los instrumentos de planificación de políticas familiares ya dedican una parte sustancial al establecimiento y organización de juntas y consejos asesores cuyas tareas son facilitar la cooperación entre las áreas de la política y los niveles de gobierno. Además, algunos de estos instrumentos también permiten a las ONG realizar aportaciones.

La autoridad de referencia del gobierno nacional para las políticas de familia, la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales trabaja de forma permanente con una comisión interterritorial, que incluye representantes de todas las administraciones autonómicas en el ámbito del apoyo a la familia; y con una comisión interministerial, que incluye representantes de los ministerios pertinentes y tiene la posibilidad de adaptar su composición de acuerdo con las agendas y prioridades de la política. El Consejo Estatal de Familias y el Observatorio Estatal de Familias solían proporcionar un marco estable para la participación y colaboración de las asociaciones de familias con la administración general del Estado, pero su mandato expiró en el 2011 y no se ha renovado posteriormente.

La situación actual podría fortalecerse de varias maneras. Primero, parece útil definir claramente las responsabilidades de los órganos de cooperación existentes. Además, podría valer la pena considerar revivir el Consejo y Observatorio Estatal de Familias.

### ***Establecer un sistema de seguimiento y evaluación***

En España, como en otros lugares, el diseño de políticas puede no reflejar completamente la base existente de evidencias ni incorporar un marco con respecto al cual juzgar los beneficios y los costes de las políticas planificadas. En cuanto a la función instrumental (más que simbólica) de las políticas familiares, hay que evaluar constantemente su efectividad para, de ser necesario, ajustarlas. Una buena forma de evitar el populismo en su formulación es crear una cultura de evaluación de las políticas públicas (Flaquer et al., 2012<sup>[1]</sup>). Para dar forma a buenas políticas es necesario comenzar con un diagnóstico minucioso de la situación y de los desafíos que plantea el cambio social y basar las medidas en la evidencia científica y la efectividad comprobada. Siempre que sea posible, las medidas han de contar con objetivos cuantificables a revisar periódicamente y de un conjunto de indicadores que permitan realizar un seguimiento de la situación y proporcionen una base empírica para una posible actualización posterior de las políticas.

La cultura y las instituciones de evaluación españolas están relativamente menos desarrolladas que las de otros países de la OCDE. A nivel del gobierno central, las evaluaciones las realizan cada ministerio y una institución dedicada. De 2007 a 2017, fue la Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, AEVAL), una agencia independiente perteneciente en un primer momento al Ministerio de Hacienda y Función Pública y, luego, a la Secretaría de Estado. Desde entonces, sus funciones las ha asumido el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas), inicialmente como una subdirección dentro del mismo ministerio y, desde 2020, en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública. El Instituto es responsable (junto con el ministerio correspondiente) de evaluar los planes y programas que lo soliciten, así como promover las evaluaciones ofreciendo metodologías y cursos de formación. Algunas críticas basadas en la experiencia de AEVAL señalan como puntos débiles de la agencia los presupuestos insuficientes, así como la insuficiente demanda de evaluaciones.

La experiencia previa de apoyo familiar u otro tipo de planes ponen en evidencia algunas de las posibilidades y dificultades del seguimiento y la evaluación. Se cumplieron algunos de los objetivos del Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-17 en materia de coordinación, cooperación e integración de políticas familiares que también fueron relevantes para la evaluación de las políticas. Entre ellos, la implementación de la Encuesta Continua de Hogares y Proyección de Hogares del INE; la elaboración de varios estudios sobre juventud y familia; y la obligación de que todas las regulaciones con fuerza de ley que se tramiten en la jurisdicción del Estado incluyan un análisis de impacto en la familia. Pero también hubo dificultades. Primero, algunas de sus medidas eran difíciles de evaluar, ya que los objetivos eran amplios en vez de específicos y cuantificables. En segundo lugar, en vez de un seguimiento continuo, por ejemplo, para comprobar los hitos o las desviaciones, la evaluación se realizaba al final. Una vez completado el período de implementación del Plan, un cambio de gobierno provocó la interrupción de la evaluación que ya estaba en curso. Al final, no se aprobó ningún informe final de evaluación. La experiencia previa sugiere que el seguimiento de la Ley 26/2015 de protección a la infancia y a la adolescencia introdujo la obligación de incluir en los proyectos de ley y reglamentos informes sobre el impacto en las familias. Dichos informes deberían evaluar, antes de su aprobación, las consecuencias previsibles de las leyes y reglamentos sobre el bienestar de las familias. Sin embargo, las administraciones a menudo eluden este requisito afirmando que la ley o el reglamento en cuestión no tiene ningún impacto en las familias. Cuando sí se presentan los informes, a menudo se limitan a breves declaraciones de intenciones, sin que haya ningún intento real de pronosticar el impacto de las medidas propuestas (García-Ruiz et al., 2020<sup>[2]</sup>; Redondo, 2021<sup>[3]</sup>).

Varias comunidades autónomas que han completado Planes de Familia han realizado diagnósticos interesantes o evaluaciones específicas con el apoyo de expertos académicos e investigadores. Un ejemplo positivo es el seguimiento, la evaluación y la difusión pública sistemáticos a lo largo de cuatro



planes consecutivos de política familiar interinstitucionales del País Vasco. El extenso informe de evaluación del Tercer Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias 2011-15, elaborado por una fundación de investigación independiente, contribuyó al diagnóstico en el que se basó el Cuarto Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias 2018-22. La propia evaluación aplicó métodos mixtos con datos cuantitativos sobre aportaciones y resultados de acciones y sobre los impactos sociales en las familias, y con aportes cualitativos de expertos basados en cuestionarios de expertos y grupos de discusión. El nuevo plan incluye un sistema mejorado de Gobernanza del Plan que incluye el seguimiento y la evaluación continua en lo que respecta a los impactos sociales en las familias vascas y la implicación del personal técnico y del Observatorio Vasco de la Familia (Gobierno Vasco, 2017<sup>[4]</sup>; Gobierno Vasco, 2018<sup>[5]</sup>). Otro ejemplo es el Informe del Grupo de Trabajo de Indicadores de Infancia 2016, basado en un grupo interdepartamental encargado de supervisar el impacto de las políticas catalanas en los niños. Además de unos cuantos académicos de varias universidades, el Grupo estaba formado por funcionarios encargados de los datos y estadísticas de diferentes departamentos gubernamentales. El informe del Grupo proporcionó un inventario de datos disponibles y posibles indicadores que miden los resultados de las políticas en función de su impacto entre la población objetivo.

*Anticipar los obstáculos que puedan aparecer en la creación de un sistema de seguimiento y evaluación.*

Existen múltiples desafíos a la hora de crear un sistema de seguimiento y evaluación que funcione a largo plazo. Un primer reto es crear canales de comunicación adecuados entre los investigadores y los que toman las decisiones. Los investigadores también pueden tener que mejorar su capacidad para establecer y comunicar las implicaciones en la política de los resultados de la investigación. Un segundo desafío es que las estructuras públicas de decisión tienen que garantizar la continuidad del uso del sistema de evaluación más allá de los cambios y turnos políticos y mantenerse al día sobre los debates y los resultados de la investigación. Por ejemplo, muchos expertos académicos han contribuido a elaborar informes de diagnóstico o planes de evaluación o de políticas que luego no se han implementado ni publicado debido a cambios de liderazgo político. Algunos académicos creían que su función principal era dar el visto bueno a un plan existente y no que su trabajo fuera a tenerse plenamente en cuenta para el desarrollo de la política inicial.

La experiencia de seguimiento y evaluación en políticas de otros campos puede servir de inspiración. Por ejemplo, en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo se realizaron evaluaciones de las políticas. Estas se basaron en la definición de los objetivos operativos a largo plazo en lo que respecta a los impactos poblacionales, con un seguimiento anual de los indicadores de impacto social seleccionados y la posibilidad de evaluaciones comparativas. Para garantizar la cooperación de las diferentes comunidades autónomas en el intercambio de datos, podría usarse un enfoque similar al método abierto de coordinación utilizado en la Estrategia de Empleo de la UE. El método abierto se basa en los denominados mecanismos legales no vinculantes, como directrices e indicaciones, evaluaciones comparativas o el intercambio de mejores prácticas. El método funciona por etapas: primero, se acuerdan los objetivos para que puedan cuantificarse y monitorizarse; segundo, se incorporan las directrices a las políticas específicas de cada entidad participante; tercero, se acuerdan hitos o puntos de referencia e indicadores específicos para medir las mejores prácticas; y, cuarto, se supervisan y evalúan los resultados, que proporcionan retroalimentación sobre la formulación de metas y objetivos. La elección de los indicadores es clave en este tipo de metodología y hay que tener en cuenta su disponibilidad, calidad y adecuación para realizar una selección adecuada, además de buscar un equilibrio entre criterios económicos y sociales (Flaquer et al., 2012<sup>[1]</sup>). En la práctica, este enfoque puede significar, por ejemplo, establecer objetivos regionales comunes, aunque también específicos.

De cara al futuro, el seguimiento y la evaluación de las políticas de apoyo a la familia podrían reforzarse de diversas formas. Un primer campo de acción se refiere al establecimiento de un sistema de monitorización regular que implique a los diferentes actores. Una segunda área que considerar serían las

inversiones adicionales en la estructura de datos, y la definición y creación de indicadores más pertinentes. Por último, para que los resultados del seguimiento y la evaluación desempeñen un papel más importante en el debate político, también es necesario comunicarlos al público.

## Bibliografía

- Acquah, D. and O. Thévenon (2020), “Delivering evidence based services for all vulnerable families”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 243, OECD Publishing, Paris. [7]
- Flaquer, L. et al. (2012), *Bases per l'elaboració del segon pla integral de la família a Catalunya*, [https://www.researchgate.net/publication/270568607\\_Elaboracio\\_dels\\_continguts\\_per\\_a\\_les\\_bases\\_del\\_futur\\_Pla\\_integral\\_de\\_suport\\_a\\_la\\_familia](https://www.researchgate.net/publication/270568607_Elaboracio_dels_continguts_per_a_les_bases_del_futur_Pla_integral_de_suport_a_la_familia) (accessed on 24 June 2021). [1]
- García-Ruiz, P. et al. (2020), *La perspectiva de familia en las Leyes. Informe elaborado a partir de la reunión de expertos de la Fundación The Family Watch*. [2]
- Gobierno Vasco (2018), *IV Plan de Apoyo a las Familias de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el Periodo 2018-2022*. [5]
- Gobierno Vasco (2017), *Informe de evaluación del III Plan Interinstitucional de apoyo a las familias en la CAPV 2011-2015*, [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/indice\\_politica\\_familiar/es\\_indice/adjuntos/Evaluaci%C3%B3n%20III%20Plan%20Familia.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/indice_politica_familiar/es_indice/adjuntos/Evaluaci%C3%B3n%20III%20Plan%20Familia.pdf) (accessed on 24 June 2021). [4]
- Redondo, P. (2021), *Diseño de una metodología para la evaluación del impacto normativo en la familia*, Universidad de Zaragoza. [3]
- UNICEF/ODI (2020), *Universal Child Benefits*, <https://www.unicef.org/sites/default/files/2020-07/UCB-ODI-UNICEF-Report-2020.pdf> (accessed on 12 August 2021). [6]

## Notas

<sup>5</sup> Para aproximar las definiciones de pobreza de algunos estados miembros de la OCDE, la base de datos de distribución de ingresos (IDD) de la OCDE define el umbral de riesgo de pobreza en el 50 % de la renta mediana, mientras que el indicador equivalente de Eurostat pone el límite en el 60 %. Según Eurostat, el 29,5 % de los niños en España estaban en riesgo de pobreza en 2018.

# Parte II Políticas familiares en los países de la UE

# 4 Incorporar la diversidad familiar a las políticas

---

Este capítulo analiza cómo las políticas de los distintos países de la OCDE han respondido a la naturaleza cambiante de las familias y de la vida familiar en las últimas décadas. Hoy en día, los jóvenes optan cada vez más por posponer el matrimonio y los hijos hasta establecerse en el mercado laboral. Los modelos de convivencia familiar también son cada vez más diversos debido a la mayor frecuencia de divorcios y separaciones, de modo que, ahora, hay muchos más niños viviendo en familias monoparentales, con padres cohabitantes no casados o en familias «reconstituidas». Esta creciente complejidad y diversidad familiar aumenta la incertidumbre sobre las relaciones familiares, debilita la red de seguridad privada que ofrecen las familias a sus miembros y genera diferencias en los derechos a las prestaciones y a la protección social según el estado civil o la composición familiar. Esta situación puede dar lugar a diferencias importantes en el nivel de vida de los niños, que pueden exacerbarse todavía más en ciertos grupos socioeconómicos y demográficos.

---

Este capítulo está basado en el trabajo de Miho y Thévenon (Treating all children equally?: Why policies should adapt to evolving family living arrangements, 2020), *Treating all children equally? Why policies should adapt to evolving family living arrangements*, <https://dx.doi.org/10.1787/83307d97-en>.

## Los cambios en los modelos de convivencia exigen una revisión de la política familiar

La estructura y composición de las familias no solo ha cambiado rápidamente en España, también lo ha hecho en muchos países de la OCDE. En los 70, el modelo tradicional de matrimonio con el hombre como sostén de la familia seguía predominando en la mayoría de los países de la OCDE. Por lo general, las parejas se casaban a los veintitantos, y la separación y el divorcio eran relativamente poco comunes. Los hombres asumían el papel de sostén de la familia, mientras que las mujeres tendían a dejar el trabajo por el matrimonio o la maternidad y, a menudo, no volvían al mercado laboral hasta después de que sus hijos hubieran terminado los estudios, si es que lo hacían.

Hoy en día, las familias tienen un aspecto muy diferente. Los jóvenes optan cada vez más por posponer el matrimonio y los hijos hasta establecerse en el mercado laboral. A finales de la década de los 10, los adultos en los países de la OCDE ya posponían su (primer) matrimonio, de media, hasta pasados los 30 años, si es que llegaban a casarse. Los arreglos de convivencia familiar también son cada vez más diversos debido a la mayor frecuencia de divorcios y separaciones, de modo que, ahora, hay muchos más niños viviendo en familias monoparentales, con padres cohabitantes no casados o en familias «reconstituidas». El modelo de doble ingreso se ha convertido en la norma en el mercado laboral para la mayoría de las parejas, en la mayoría de los países de la OCDE.

La creciente complejidad y diversidad de las familias ha generado una mayor incertidumbre sobre las relaciones familiares y ha debilitado la red de seguridad privada que ofrecen las familias a sus miembros (Seltzer, 2019). Además, las diferencias en los derechos a las prestaciones y la protección social en función del estado civil o de la composición de la familia pueden dar lugar a diferencias importantes en el nivel de vida de los niños. Para complicar aún más las cosas, los cambios en los comportamientos familiares y sus consecuencias tampoco son uniformes entre los distintos grupos socioeconómicos y demográficos.

Las reformas llevadas a cabo por los países de la OCDE en respuesta a la naturaleza cambiante de las familias y de la vida familiar se han centrado, por lo general, en los riesgos asociados al divorcio. Por ejemplo, muchos países han introducido y mejorado las ayudas a las familias monoparentales y han reforzado las obligaciones de los progenitores en caso de separación y divorcio. Algunos países también han adaptado el acceso a las prestaciones sociales y/o fiscales para familias de parejas no casadas.

Sin embargo, estas reformas siguen siendo insuficientes en vista del aumento de la cohabitación informal y la diversidad y complejidad de ciertos arreglos de convivencia familiar (Miho & Thévenon, 2020). Por ejemplo, en muchos países de la OCDE, los niños con padres que cohabitan informalmente no tienen el mismo acceso a las prestaciones que los que tienen padres casados. De similar manera, las ayudas económicas para los niños afectados por la ruptura de una pareja informal o la muerte de uno de los progenitores, a menudo, no son las mismas que si estuvieran casados.

Como señala el extenso trabajo de la OCDE sobre política familiar, esta solo puede tener éxito si ofrece una asistencia coordinada y conjunta a todas las familias, en todas sus formas. La política familiar moderna ha de ofrecer a las familias un apoyo continuo, desde el nacimiento hasta la edad adulta, ayudar a los progenitores a alcanzar sus objetivos laborales y familiares, y proteger a todas las familias de la pobreza y las desventajas, independientemente de sus circunstancias.

La política familiar española sigue estando muy orientada a las familias numerosas, como se puede ver en la Parte I de este informe. Este planteamiento deja fuera a muchas familias, cada vez más pequeñas y diversas. Las diferentes leyes fiscales y de prestaciones tienen como objetivo abordar las necesidades de tipos específicos de familias, como las monoparentales, las que incluyen personas con discapacidad y aquellas en las que la madre es víctima de violencia de género, pero estas definiciones no necesariamente coinciden con diferentes áreas de política. Además, ciertas prestaciones y tratamientos fiscales pueden variar de una comunidad autónoma a otra, dando lugar a resultados potencialmente desiguales para familias en situaciones similares y a la posibilidad de perder prestaciones cuando las familias se trasladan de una región a otra.

Un marco estatal básico para las familias ayudaría a garantizar una protección mínima uniforme en todo el territorio español. En Suiza, se ha aplicado un enfoque similar con la promulgación, en 2009, de una ley federal sobre asignaciones familiares para garantizar una protección mínima para todas las familias (**Cuadro**). Un marco nacional proporcionaría, también en España, una base para incorporar la diversidad familiar a las políticas, y permitiría armonizar las definiciones de familia para todos los sectores y regiones.

#### **Cuadro. Suiza: un marco legal nacional para garantizar una protección familiar mínima uniforme**

En un intento de regular las asignaciones familiares en toda Suiza, se puso en práctica la ley federal sobre asignaciones familiares en enero de 2009. La ley proporciona un marco claro que los cantones han de seguir para establecer sus propias directivas para las prestaciones familiares. La ley federal regula quién tiene derecho a recibir estas prestaciones y según qué condiciones. La Confederación prescribe los importes mínimos para los subsidios por hijo y educativos, pero los cantones pueden ser más generosos que la normativa federal si así lo deciden. Los cantones también pueden pagar un subsidio adicional por nacimiento y adopción. Sin embargo, si deciden introducir dichos subsidios, tendrán que cumplir con los requisitos mínimos impuestos por la ley federal. Los cantones son totalmente responsables de sus propios fondos para prestaciones familiares y tienen que presupuestarlos y organizarlos ellos mismos.

### **La protección y los derechos sociales dependen de la forma de la pareja**

Las diferencias legales entre matrimonio, uniones registradas y cohabitación son el primer determinante de la desigualdad en el acceso a la asistencia y a la protección familiar en muchos países de la OCDE. Si bien las uniones registradas comparten muchos de los derechos legales de las parejas casadas en algunos países europeos (por ejemplo, Francia y los Países Bajos), casi ninguno ha igualado por completo la cohabitación y el matrimonio en términos legales (Sánchez Gassen & Perelli-Harris, 2015). Por lo general, los países obligan a las parejas cohabitantes a casarse o a registrar su unión si quieren beneficiarse de protecciones y derechos legales similares a los concedidos a las parejas casadas (Miho & Thévenon, 2020). Estas uniones civiles o registradas existen en dos tercios de los países de la OCDE (21 de 36 países) (**Tabla 4.1**). En algunos países (incluidos la República Checa, Finlandia, Hungría, Italia, Eslovenia y el Reino Unido) solo las parejas del mismo sexo pueden registrar formalmente su unión, mientras que Dinamarca, Alemania y Suecia eliminaron la opción de formar uniones registradas cuando legalizaron el matrimonio entre personas del mismo sexo. En estos países, las parejas existentes siguen siendo válidas, pero ya no es posible registrar otras nuevas. En otros países (en especial, Canadá, México, España, Suiza y los Estados Unidos), el acceso al registro de uniones civiles varía según las regiones, ya que son las responsables últimas de crear dicho estatus.

- En Dinamarca, las parejas que cohabitan informalmente están reconocidas y legalmente definidas en ciertas esferas, como la Ley de Sucesiones, la Ley de Administración de Sucesiones y la Ley de

Contratos de Seguros de Dinamarca. Los convivientes tienen menos derechos sobre la herencia, de modo que solo pueden heredar si hay un testamento específico. Sin embargo, las uniones informales sí tienen algunos derechos similares a los de las parejas casadas en materia de seguridad social, compensación, fiscalidad y vivienda. Las parejas convivientes no casadas están definidas en áreas concretas, pero casi se equiparan a las uniones casadas. Por ejemplo, la asistencia social se calcula a nivel individual, o se puede pagar una asignación de supervivencia a cualquier persona cuyo cónyuge o pareja de hecho haya fallecido, con la condición de que hayan compartido una dirección durante los últimos tres años inmediatamente anteriores a la muerte.

**Tabla 4.1 . Reconocimiento de las parejas registradas y la cohabitación**

Situación en los países de la OCDE en 2015-16

	Parejas registradas	Año de promulgación (↗)	Cohabitación	Año de promulgación (↗)
Países Bajos	✓	1998	✓	1971
Bélgica	✓	1999	✓	1996
Francia	✓	1999	✓	~1972
Estados Unidos (California)	✓	1999	✓	1976
Nueva Zelanda	✓	2004	✓	1976
Grecia	✓	2008	✗	
Israel <sup>3</sup>	✓	2010	✓	1949
Luxemburgo	✓	2010	✗	
Chile	✓	2015	✓	2015
Estonia	✓	2016	✗	
Colombia	✓	...	✓	...
Austria	✓	2019	✓	~1920s
Australia	✗		✓	2009
Canadá (Ontario)	✗		✓	1990
República Checa	✗		✓	1964
Dinamarca	✗		✗	
Finlandia	✗		✓	2011
Alemania	✗		✓	1972
Hungría	✗		✓	1978
Islandia	✗		✓	1946
Irlanda	✗		✓	1996
Italia	✗		✓	2000
Japón	✗		✓	..
Corea:	✗		✗	
Letonia	✗		✓	..
Lituania	✗		✓	..
México	✗		✓	2006
Noruega	✗		✓	1991
Polonia	✗		✓	1997
Portugal	✗		✓	1999
Eslovenia	✗		✓	1976
República Eslovaca	✗		✗	
España	✗		✗	
Suecia	✗		✓	1974
Suiza	✗		✗	
Turquía	✗		✗	
Reino Unido <sup>1</sup>	✗		✓	1973 <sup>2</sup>

Nota: Datos de 2016 para Irlanda, Italia y el Reino Unido. Datos de 2015 para Bélgica, Bulgaria, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Malta, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Suecia. «✓» indica que la forma de familia está legalmente reconocida para parejas de sexos opuestos. «✗» indica que la forma de familia no está reconocida legalmente. (1) Reino Unido hace referencia a tres jurisdicciones (Inglaterra y Gales, Irlanda del Norte y Escocia). (2) En la jurisdicción de Escocia, promulgada en 2006. (3) Los datos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por parte de la OCDE se entenderá sin menoscabo del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

Fuente: Miho y Thévenon (Treating all children equally?: Why policies should adapt to evolving family living arrangements, 2020), *Treating all children equally?: Why policies should adapt to evolving family living arrangements*, <https://dx.doi.org/10.1787/83307d97-en>.

- En Francia, el pacto civil de solidaridad (PACS) afecta a los derechos sociales y salariales, la propiedad, la vivienda de los miembros de la pareja y en materia fiscal, pero sin efecto sobre el nombre o la filiación. Estas asociaciones están disponibles para parejas del mismo o de distinto sexo. Los miembros de las parejas civiles son responsables solidarios de las deudas contraídas por cualquiera de ellos para cubrir las «necesidades cotidianas». Cada miembro conserva la libertad de administrar sus bienes y sigue siendo responsable de sus deudas personales. Las parejas con PACS están sujetas a las mismas normas fiscales que las casadas. Para cerrar el pacto, han de cumplir ciertas condiciones, redactar un acuerdo y registrarlo aportando ciertos documentos. Se tienen en cuenta todos los recursos de la pareja para determinar el importe de las asignaciones: familiares, de vivienda, de adultos discapacitados y de asistencia social. Pérdida de derechos para la persona que celebra un PACS, en concreto, los subsidios de apoyo familiar, de viudedad y, en determinadas condiciones, también los sociales, en caso de tener derecho como padre o madre monoparental. El PACS afecta a las declaraciones del IRPF (con sujeción a las mismas normas que las personas casadas), el impuesto de sucesiones, la deducción y reducción del impuesto de donaciones y el impuesto sobre el patrimonio inmobiliario.
- En el Reino Unido (Inglaterra y Gales), las parejas del mismo sexo pueden formalizar su relación celebrando una unión civil. Las consecuencias jurídicas son prácticamente idénticas a las del matrimonio (incluidas las medidas accesorias). Las finanzas de las parejas civiles se consideran en conjunto para decidir si tienen derecho a prestaciones o créditos fiscales con verificación de recursos, como el subsidio de empleo y asistencia contributiva, el subsidio de maternidad o la prestación por búsqueda de empleo basada en las contribuciones. Las parejas civiles pueden reclamar prestaciones por defunción o pensiones de jubilación basadas en las contribuciones al seguro nacional de su pareja. Otras prestaciones, por ejemplo, el subsidio por discapacidad y el de asistencia no se ven afectados por ser o no pareja civil.

En España, no existe un marco nacional que regule los efectos jurídicos de la cohabitación y, aunque la mayoría de las comunidades autónomas han aprobado estatutos específicos que los establecen, las diferencias entre parejas casadas y cohabitantes siguen siendo mayores que en otros países europeos. Por ejemplo, en Suecia y Noruega, algunos derechos aplicables en caso de fallecimiento y que estaban reservados para los cónyuges se han extendido a las parejas en régimen de cohabitación con hijos y a aquellos que han convivido durante períodos más prolongados (Sánchez Gassen & Perelli-Harris, 2015). En estos dos países, la asignación del domicilio común en caso de separación también está contemplada en las leyes sobre cohabitación u hogares comunes. En la mayoría de los países europeos, las leyes de seguridad social se centran en los hogares comunes y, de hecho, tratan el matrimonio y la convivencia de la misma manera.

Una regulación legal más limitada de la cohabitación no tiene por qué redundar necesariamente en perjuicio de los convivientes, y puede ser una elección explícita para mantener una cierta independencia. Sin embargo, la falta de regulación legal sí puede hacer vulnerables a los convivientes, por ejemplo, en caso de fallecimiento del compañero o de separación. Es necesario considerar detenidamente las diferencias de trato según el estado civil para garantizar que las personas vulnerables y sus hijos reciban una asistencia estatal adecuada cuando sea necesario.



## Los criterios de valoración de los recursos económicos de las parejas que cohabitan varían

Los programas de prestaciones sociales que limitan el derecho a familias con ingresos por debajo de cierto nivel tienen que incluir una definición explícita de quién está incluido en la familia, de modo que el nivel de ingresos totales se pueda calcular en función de la suma de los ingresos de los miembros de la unidad. Esas definiciones utilizan como base la «unidad familiar» (personas vinculadas por sangre, matrimonio o adopción que viven juntas relacionadas) o la «unidad económica» (personas que viven juntas y comparten recursos) (Miho & Thévenon, 2020). Por ejemplo, en los Estados Unidos, la unidad familiar se usa para calcular el derecho a los vales de cuidado infantil y de vivienda, así como los servicios de Medicaid, mientras que, para otros programas, se usa la unidad económica. Los países europeos normalmente tienen en cuenta la unidad económica para calcular las prestaciones sociales sujetas a límite de rentas.

Para garantizar la igualdad de trato a las familias, es importante usar criterios fáciles de aplicar y asegurarse de que las distintas administraciones sociales y tributarias compartan los mismos criterios, reflejando con precisión las limitaciones presupuestarias del hogar y el reparto de los gastos (Miho & Thévenon, 2020). Por ejemplo, en Dinamarca, se supone los recursos son comunes si los cohabitantes tienen 25 años o más, comparten residencia, tienen un hijo o hay algún otro indicador de que son una pareja, como una cuenta bancaria conjunta o una hipoteca compartida. En Francia, la jurisprudencia del *Conseil d'Etat* indica que solo se puede establecer una situación de convivencia mediante un conjunto de pruebas concordantes. Se pueden usar distintos datos, como la copropiedad, el consumo compartido de agua y electricidad, la existencia de un único contrato del seguro de hogar o la presencia de un hijo del que uno de los progenitores asume la responsabilidad económica y el otro percibe las prestaciones familiares. Si, por el contrario, desean que se les trate como unidades independientes, les pueden pedir que aporten pruebas de que pagan el alquiler y los gastos de alimentación por separado.

En Francia, independientemente de si una pareja está casada, tiene una unión registrada o cohabita, a la hora de determinar el importe de las prestaciones familiares, de vivienda, de discapacidad de los adultos y de asistencia social se tienen en cuenta todos los recursos. También tiene normativas similares en Inglaterra (Reino Unido), donde la economía de las parejas se considera en conjunto (independientemente de si viven juntos o si hay una unión civil) a la hora de decidir si tienen derecho a prestaciones y beneficios fiscales, como subsidios de empleo y asistencia contributivos, el permiso de maternidad o el subsidio por búsqueda de empleo basado en cotizaciones. En España, los criterios para evaluar los recursos económicos de las parejas no solo difieren según el estado civil, sino también entre las distintas políticas sociales y tributarias, y entre autonomías. El papel de un fondo de subsidios familiares centralizada como en Francia para evaluar los recursos económicos de las familias y determinar los impuestos y los costes de los servicios para los padres podría considerarse también en España (ver [Cuadro](#) para más detalles).

### Cuadro. Evaluación de los recursos económicos de las familias en Francia

La Rama Familiar del sistema francés de Seguridad Social está formado por una Caja Nacional de Subsidios Familiares (*Caisse Nationale des Allocations Familiales* o CNAF) y una red nacional de 101 Cajas Regionales de Subsidios Familiares (*Caisses d'Allocations Familiales* o CAF), que son responsables de proporcionar las prestaciones familiares a todas las familias que residan legalmente en Francia con al menos un hijo a cargo, independientemente de su nacionalidad y estado civil.

Las familias pueden optar a más de 20 prestaciones en función de su situación familiar y de sus ingresos. Estas ayudas se pueden agrupar en tres categorías principales: prestaciones básicas de manutención, prestaciones para la primera infancia (*Prestation d'Accueil du Jeune Enfant* o Paje) y

prestaciones especiales, como subsidios de vivienda o ayudas adicionales para los padres de niños con discapacidades o enfermedades graves. Las CAF también financian una serie de servicios, como guarderías y comedores escolares.

Para determinar la elegibilidad de las familias para ciertas prestaciones y servicios, las CAF calculan un cociente familiar. Este cociente familiar depende de las «partes» del hogar. Los padres representan dos partes, independientemente de si están casados, han registrado su unión o están solteros. Los primeros dos hijos dependientes representan cada uno la mitad de un parte y, a partir del tercer hijo en adelante, una parte completa. Los ingresos totales del hogar (es decir, la suma de los ingresos y las prestaciones sociales) se divide luego entre el número de «partes» del hogar para obtener el cociente familiar. Este cociente familiar sirve luego para determinar el derecho a ciertas prestaciones y el precio que las familias han pagar por el cuidado de los niños, las comidas escolares o las actividades extracurriculares organizadas en los colegios.

La autoridad fiscal francesa utiliza un cociente familiar similar, aunque ligeramente diferente, para determinar las obligaciones tributarias de las familias. A diferencia de las CAF, las autoridades fiscales sí tienen en cuenta el estado civil de los padres para determinar el cociente familiar a efectos tributarios. Sin embargo, el principio general sigue siendo el mismo, una pareja con hijos pagará menos impuestos que una persona sola con los mismos ingresos.

Fuente: <https://www.aide-sociale.fr/quotient-familial-caf/>.

## La protección en caso de fallecimiento de un progenitor depende del estado civil

Por último, la protección y los ingresos que reciben los hijos y demás miembros de la familia en caso de fallecimiento de los progenitores suelen depender de su estado civil (Miho & Thévenon, 2020). Puesto que es probable que la pérdida de uno de los padres suponga una disminución importante de los ingresos familiares, las normas y reglamentos relacionados con las pensiones de supervivencia, vivienda y recursos del hogar pueden tener un efecto significativo en el nivel de vida de niños y niñas.

Una pensión de viudedad es una transferencia estatal abonada a un cónyuge superviviente dependiente. Incluso dentro del matrimonio, este derecho a menudo está sujeto a requisitos, como llevar casado cierto tiempo, estar por encima o cerca de la edad de jubilación o tener la custodia de un hijo menor de edad. Hay pocos países que extiendan este derecho a las parejas no casadas. Los países que permiten las uniones registradas de diferentes sexos, Grecia y los Países Bajos extienden el derecho de los casados a la pensión de supervivencia a las uniones registradas. Hungría, Islandia, los Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, Eslovenia y el Reino Unido extienden la posibilidad de pensión de supervivencia a los convivientes. Dentro de ese grupo, Hungría, Islandia, Noruega y el Reino Unido imponen requisitos de acceso adicionales a los cohabitantes, como un tiempo mínimo de convivencia y/o haber tenido un hijo en común, o que el fallecido designe explícitamente a la pareja en el testamento (Miho & Thévenon, 2020).

El tratamiento de los bienes de una pareja en caso de fallecimiento de uno de los miembros según su estado civil varía mucho de un país a otro. Algunos países consideran los bienes adquiridos durante el matrimonio automáticamente como bienes comunes (en ausencia de un acuerdo prematrimonial), de modo que el cónyuge superviviente posee automáticamente el 50 % de los bienes en caso de fallecimiento. Estos derechos se extienden a los cohabitantes en algunos países, aunque a menudo solo bajo ciertas condiciones: Suecia limita el derecho automático de propiedad conjunta a un tipo específico de propiedad; Francia, Italia y Noruega solo lo aplican en caso de contrato; y Finlandia, Islandia, Países Bajos y Noruega únicamente aplican el derecho si el conviviente puede argumentar que ha contribuido a la adquisición de la propiedad. Otros países (Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría, Polonia y Portugal) no extienden el derecho automático a los convivientes. Por su parte, otros países han optado por no tener un sistema automático de propiedad conjunta para los cónyuges casados: este puede

establecerse por elección (Italia) o mediante contrato (Austria); o todos los bienes del difunto pueden estar sujetos a leyes de herencia como en Alemania, Islandia, Irlanda y el Reino Unido. Las leyes de herencia a menudo designan al cónyuge a falta de testamento, por lo que este tipo de sistemas solo otorga derechos parciales a los cohabitantes.

La continuidad de la tenencia, que es el derecho a permanecer en la vivienda alquilada por una pareja fallecida, también es una importante herramienta política para reducir el impacto de la muerte de un padre en el entorno vital de los niños. Esta continuidad de la tenencia permite que los niños permanezcan en el mismo colegio, sigan con las mismas actividades de ocio y conserven su grupo de amigos, lo que puede ser fundamental para el bienestar material y emocional de un niño en un momento ya de por sí complicado. El derecho a la continuidad de la tenencia existe en muchos países de la OCDE, incluso para las parejas cohabitantes. Sin embargo, algunos países imponen requisitos de elegibilidad adicionales para los cohabitantes, como un requisito mínimo de residencia (Francia, Irlanda, Países Bajos y Noruega), el consentimiento del propietario (República Checa) o la presencia de hijos (Noruega). En Bélgica y Grecia, las personas casadas y con uniones registradas tienen automáticamente el derecho a la continuidad de la tenencia, mientras que los cohabitantes no lo tienen. En Finlandia, no hay una norma sistemática y los derechos están sujetos a interpretación por parte de las autoridades pertinentes.

En general, el grado de protección en caso de fallecimiento de uno de los progenitores varía mucho de un país a otro y en función del estado civil. Como resultado, el nivel de vida de los niños y las niñas puede resultar significativamente afectado cuando uno de ellos fallece. Considerar con más cuidado los intereses de la infancia puede animar a los gobiernos a equiparar los derechos de todos los tipos de uniones en estas diferentes áreas cuando hay niños o niñas implicados.

## Bibliografía

- Miho, A., & Thévenon, O. (2020). Treating all children equally?: Why policies should adapt to evolving family living arrangements. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/83307d97-en>
- Sánchez Gassen, N., & Perelli-Harris, B. (2015). The increase in cohabitation and the role of union status in family policies: A comparison of 12 European countries. *Journal of European Social Policy*, 25(4), 431-449. doi:10.1177/0958928715594561
- Seltzer, J. (2019). Family Change and Changing Family Demography. *Demography*, 56(2), 405-426. doi:10.1007/s13524-019-00766-6

# 5 Combatir la pobreza infantil

---

De media, en los países de la OCDE, el 13,1 % de los niños vive en situación de pobreza relativa, una cifra que es aún mayor para los niños que viven en hogares monoparentales (32,5 %) y sin trabajo (63,9 %). Dado que la probabilidad de crecer en la pobreza varía significativamente en función del tipo de hogar y de las condiciones socioeconómicas, las políticas contra la pobreza tienen que abarcar una amplia gama de ámbitos políticos. Este capítulo analiza diferentes políticas contra la pobreza de los países de la OCDE, como políticas de empleo, ayudas sociales o una mayor prestación de servicios. El capítulo también habla de la estrategia «Primeros 1000 Días», un planteamiento que busca ofrecer apoyo personalizado y asistencia continuada a mujeres embarazadas y familias con bebés durante el desarrollo de la primera infancia. Luego, expone las estrategias totalmente integrales contra la pobreza de dos países en concreto, Francia e Irlanda.

---

---

Este capítulo está basado en el trabajo de Thévenon *et al.* (2018<sup>[1]</sup>), *Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it*, <https://doi.org/10.1787/c69de229-en>; y de Riding *et al.* (2021<sup>[2]</sup>), *Looking beyond COVID-19: Strengthening family support services across the OECD*, <https://doi.org/10.1787/86738ab2-en>.

De media, en los países de la OCDE, el 12,9 % de los niños vive en situación pobreza monetaria relativa (ver Capítulo 1, Figura 1.7). En cinco países de la OCDE (Chile, Costa Rica, Israel, España y Turquía), más del 20 % de los niños viven en pobreza relativa, mientras que en otros 12 solo lo hace menos del 10 %. Las tasas de pobreza monetaria relativa infantil más bajas corresponden a Dinamarca y Finlandia, ambas por debajo del 5 %. En 26 de los 37 países miembros de la OCDE de los que se dispone de estadísticas, las tasas de pobreza relativa de los niños son superiores a las de la población total, con una brecha media de alrededor de 1,2 puntos porcentuales.

A pesar de considerables esfuerzos y de la introducción en los países de la OCDE de políticas destinadas a abordar la pobreza infantil, las tasas de pobreza relativa infantil aumentaron entre 2006 y 2016 en 11 de los 21 países de la OCDE con datos disponibles.<sup>5</sup> La probabilidad de crecer en la pobreza también varía según el tipo de hogar y su situación laboral. La tasa media de pobreza de la OCDE en hogares con niños y un solo adulto es, con un 32,5 %, más de tres veces superior a la tasa de pobreza en hogares con niños y dos o más adultos (9,8 %).<sup>5</sup> De manera similar, las tasas de pobreza suelen ser mucho más altas en los hogares sin personas empleadas que en los que trabaja al menos un adulto.<sup>5</sup> De media, en la OCDE, el 63,9 % de las personas que viven en hogares sin personas empleadas con niños también viven en una pobreza relativa, en comparación con solo el 8,9 % de los de hogares con niños en los que se trabaja.

La pobreza suele deberse a una gran cantidad de factores interrelacionados que hay que tener en cuenta a la hora de diseñar las políticas (Thévenon et al., 2018<sup>[1]</sup>). El entorno macroeconómico y la configuración de las políticas afectan a los resultados individuales en el mercado laboral y en la decisión de tener hijos, lo que a su vez influye en los ingresos del hogar. El sistema tributario y prestacional de un país, y una configuración más amplia de la política social pueden mitigar el impacto de los cambios demográficos y económicos en los ingresos familiares disponibles y, por lo tanto, en la pobreza.

Como tal, las políticas contra la pobreza han de abarcar una amplia gama de ámbitos políticos, como las políticas de empleo, educación y formación, transferencias en efectivo, ayudas a la vivienda, seguridad alimentaria, planificación familiar, etc. Las intervenciones en estas áreas pueden clasificarse en dos grupos principales. El primer enfoque consiste en transferencias redistributivas en efectivo o en especie, generalmente dirigidos a hogares considerados pobres según criterios determinados. El segundo tipo de intervención política tiende a trabajar más directamente en el mercado y los fallos institucionales, en esencia, haciendo que los mercados de factores clave (trabajo, crédito y tierra) funcionen mejor desde la perspectiva de los pobres y ofreciéndoles una mejor protección legal.

Quienes diseñan las políticas tienen que encontrar el equilibrio correcto entre protección y promoción. Por un lado, las políticas de protección ayudan a hacer frente a riesgos no asegurados y a evitar la pobreza transitoria, al ofrecer asistencia a corto plazo que evitan que el consumo actual caiga por debajo de un nivel crucial, aunque algunos estén atrapados en la pobreza. Por otro lado, las políticas de promoción tienen como objetivo ayudar a las personas a salir de la pobreza de manera permanente. Tales políticas permiten alcanzar un nivel económico suficiente para que aquellos en situación de pobreza sean capaces de conseguir un nivel más alto y estable de productividad y riqueza. Dado que hay límites en el uso que puede hacerse de los impuestos y las transferencias redistributivas para reducir la pobreza sin dejar de lado los incentivos laborales, el uso de políticas de protección ha de ir acompañado de políticas de promoción más estructurales que actúen sobre los factores de riesgo de manera más sostenible.

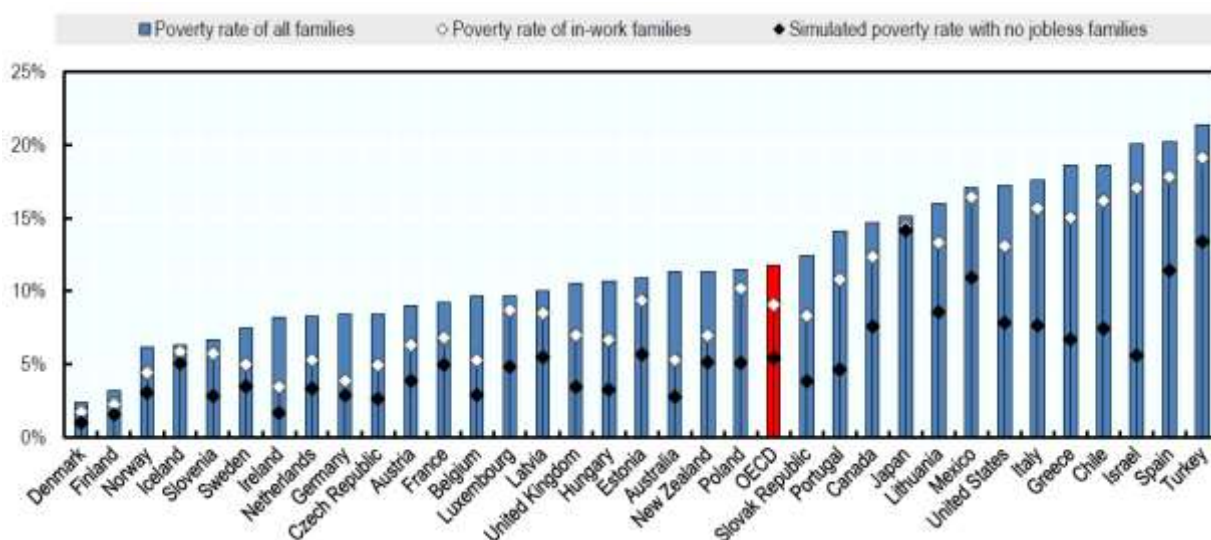
## El empleo de calidad protege contra la pobreza

Es de esperar que el aumento del empleo parental redunde en una disminución importante de la pobreza infantil. Una simulación básica presentada en la OCDE (2018<sup>[3]</sup>) puede servir para ilustrar este punto. Si todos los padres tuvieran un empleo remunerado (y suponiendo que las tasas de pobreza de las familias trabajadoras se mantienen en sus niveles actuales), la tasa de pobreza en las familias con niños se

reduciría a la mitad, pasando de una media del 11 % en la OCDE, al 5,4 % (Figura 5.). En España, las tasas de pobreza familiar caerían del 20,2 % al 11,4 % si no hubiera padres y madres sin trabajo.

### Figura 5.1 La pobreza en España podría reducirse significativamente aumentando el empleo parental

Proporción (%) de niños y familias con niños pobres por situación laboral de los progenitores, 2016 o último año disponible



Notas: El escenario sin familias desempleadas asume que no hay progenitores monoparentales sin trabajo y que todas las familias biparentales cuentan con dos fuentes de ingresos. Las tasas de pobreza actuales correspondientes a las familias con padres que trabajan, se aplican luego a todas las familias con hijos para estimar la tasa que resultaría si todos los padres tuvieran un empleo. De media, si todos los padres tuvieran trabajo, la tasa de pobreza de las familias con niños se reduciría a la mitad (del 11 al 5,4 %).

Fuente: OCDE (2018<sup>[3]</sup>), *Niños pobres en países ricos: por qué necesitamos acciones políticas*, usando datos de la base de datos de distribución de ingresos de la OCDE, <http://oe.cd/idd>.

Sin embargo, el empleo no ofrece garantías contra las altas tasas de pobreza (Nieuwenhuis, 2020<sup>[4]</sup>). La calidad de un trabajo es un factor igualmente determinante en la pobreza, en especial, en los hogares españoles. Las jornadas laborales más cortas y los menores salarios mínimos reales debidos a la crisis económica mundial contribuyeron significativamente a la reducción de los ingresos de los padres con trabajos a tiempo completo en España. Por eso, ayudar a los padres y a las madres a conseguir un puesto de trabajo de calidad es vital para reducir la pobreza infantil y revertir el deterioro del nivel de vida que experimentan muchas familias. Se trata de conseguir que padres y madres puedan tener un trabajo estable y, a ser posible, a jornada completa.

Thévenon *et al.* (2018<sup>[1]</sup>) mencionan cuatro herramientas políticas clave que pueden ayudar a abordar las diferentes barreras laborales a las que se enfrentan las familias pobres:

- *Asegurarse de eliminar las barreras al empleo*, incluso para las personas más desfavorecidas cuyo estado de salud, los problemas sociales o el bajo nivel de formación, los mantienen alejados del mercado laboral. Para ello es necesario acompañar en todo momento a los desempleados difíciles de colocar y adaptar la asistencia para ofrecerles mejores oportunidades y que puedan participar en el mercado laboral y progresar (OECD, 2015<sup>[5]</sup>).
- *Hacer que el trabajo sea rentable para ambos padres y garantizar que los sistemas de impuestos/prestaciones ofrezcan a los primeros y segundos ingresos familiares incentivos económicos igualmente poderosos para trabajar*. Los sistemas tributario y prestacional deberían garantizar que resulte rentable que trabaje el segundo sostén en una familia biparental, o el primero en una



monoparental, incluso después de pagar por el cuidado de los hijos y aunque al estar empleados pierdan ciertas prestaciones asistenciales. Estos marcos normativos fomentan el empleo de los padres y protegen a los niños de forma duradera contra la pobreza (OECD, 2011<sup>[6]</sup>).

- *Mejorar el acceso a una atención infantil asequible durante todo el día después del permiso parental* para que los padres y madres con bajos ingresos puedan trabajar todo el año y a jornada completa, y aumentar sus ingresos. En muchos países, los niños de familias de bajos ingresos acceden mucho menos a los cuidados infantiles formales que las familias más pudientes (OECD, 2020<sup>[7]</sup>). Los hijos de familias monoparentales tienen menos probabilidades que sus contrapartes de familias biparentales de estar cubiertos por los servicios de cuidado infantil, a pesar de no contar con el tiempo que sus parejas dedican a los niños. Los que tienen hijos en edad escolar también necesitan servicios de cuidados después de las clases. El acceso a servicios de cuidado infantil que sean compatibles con horarios irregulares o atípicos es indispensable para los padres que tienen horarios poco habituales.
- *Ofrecer oportunidades de aprendizaje y formación a padres poco cualificados.* Para combatir la pobreza crónica y propiciar la movilidad ascendente, los padres de familias de bajos ingresos necesitan oportunidades para mejorar sus habilidades y acceder a trabajos mejor remunerados (OECD, 2018<sup>[8]</sup>). Los países pueden incentivar el mercado de formación profesional para desarrollar una oferta adaptada a las necesidades de los menos calificados y asequible para las familias de bajos ingresos. Desde una perspectiva a más largo plazo, es necesario promover un sistema educativo de alta calidad (educación inicial y formación profesional incluidas) para evitar el riesgo de caer en la pobreza crónica.

El aumento del salario mínimo también puede ser una opción para reducir el riesgo de pobreza extrema de las familias a corto plazo, aunque seguramente su impacto a largo plazo sobre la pobreza sea limitado debido al posible efecto adverso sobre la tasa de empleo de los trabajadores poco calificados (OECD, 2015<sup>[5]</sup>; Bradbury, Jäntti and Lindahl, 2017<sup>[9]</sup>). El efecto del incremento del salario mínimo sobre la pobreza depende de si los ingresos salariales estaban por encima o por debajo de la línea de pobreza antes del aumento, así como de los ingresos de los otros miembros de la familia. La mayoría de los estudios estadounidenses apuntan a que el aumento del salario mínimo solo tendría un pequeño impacto en las tasas de pobreza, aunque, no obstante, sí ayudaría a las familias en el segmento inferior de distribución de ingresos (Bernstein and Shierholz, 2014<sup>[10]</sup>; Dube, 2019<sup>[11]</sup>; Sabia, 2014<sup>[12]</sup>; Moffitt, 2015<sup>[13]</sup>).

Volver a trabajar es fundamental para reducir el riesgo de pobreza para las familias. Sin embargo, el que al menos uno de los padres tenga trabajo no siempre garantiza poder escapar de esta situación. De media, en la OCDE, algo menos de una de cada diez familias con niños y solo uno de los padres trabajando vive con ingresos por debajo del umbral de la pobreza. Para estas familias, así como para aquellas en las que los padres no pueden encontrar empleo de inmediato, es importante recibir apoyo tanto en forma de prestaciones monetarias como de servicios.

## Las transferencias sociales benefician a la infancia en situación de pobreza

Además de las medidas relacionadas con el empleo, las prestaciones sociales desempeñan un papel importante en la reducción de la pobreza infantil. En la mayoría de los países de la OCDE, el gasto social per cápita ha aumentado en las últimas décadas. Este crecimiento del gasto ha coincidido con una reducción de la pobreza infantil, con efectos que parecen especialmente pronunciados al aumentar la proporción gastada en los hogares de bajos ingresos. Las estimaciones de Thévenon *et al.* (2018<sup>[11]</sup>), usando datos de 27 países de la OCDE desde mediados de los 90 hasta 2013/14, dejan patente que, de media, un aumento del 1 % en el gasto social per cápita está asociado con una reducción de aproximadamente el 1 % en la tasa de pobreza infantil relativa.

No solo importa el nivel de gasto social, sino también la forma en que se destina a los grupos de población más pobres. Con un nivel de gasto dado, la reducción de la pobreza infantil es mayor cuanto mayor es la parte destinada hacia la fracción más pobre de la población, en línea con la literatura existente, a pesar de algunos resultados mixtos (**Cuadro**). Análisis más detallados de Thévenon *et al.* (2018<sup>[11]</sup>), sobre los cambios en la tasa de pobreza por tipo de familia, sugiere que las tasas más altas de pagos de asistencia social son especialmente eficientes para reducir la tasa de pobreza de las familias con dos padres, mientras que las prestaciones de vivienda tienen más éxito en la reducción de la pobreza entre las familias monoparentales o con los dos padres desempleados.

### Cuadro. Prestaciones universales o específicas

La literatura sobre la efectividad de dirigir las transferencias sociales a los más pobres para reducir las tasas de pobreza familiar ofrece algunos resultados contradictorios. Korpi y Palme (1998<sup>[14]</sup>) sugirieron la existencia de una paradoja, según la cual, las prestaciones específicas dirigidas a los pobres dan lugar a una menor redistribución que las prestaciones universales. El principal motivo es que estas últimas reciben un mayor apoyo popular de modo que pueden asignar mayores tasas de pago que con las específicas. Hallazgos recientes sugieren, sin embargo, que las prestaciones específicas no están necesariamente asociadas con niveles más bajos de redistribución (Kenworthy, 2011<sup>[15]</sup>; Marx, Salanauskaite and Verbist, 2013<sup>[16]</sup>; Jacques and Noël, 2018<sup>[17]</sup>).

Desde la perspectiva de los niños, Van Lancker y Van Mechelen (2015<sup>[18]</sup>) señalaron, sobre la base de datos transversales de 26 países europeos, que destinar las prestaciones por hijos y las desgravaciones fiscales por descendencia a aquellos con menos ingresos está asociado con una mayor reducción de la pobreza infantil. Del mismo modo, con datos de series temporales breves de 2004 a 2011, Diris, Vandembroucke y Verbist (2017<sup>[19]</sup>) descubrieron que centrarse en los más desfavorecidos a menudo conduce a tasas de pobreza más bajas, pero que los efectos son bastante modestos y dependen en gran medida de cómo se defina dicha focalización. En la práctica, los países a menudo adoptan un sistema de asistencia familiar combinado, que no es ni totalmente universal ni está totalmente enfocado en los pobres (Morissens, 2018<sup>[20]</sup>). Muchos países optan por «focalizar dentro del universalismo» cuando, por ejemplo, complementan un subsidio familiar universal con ayudas específicas para grupos concretos, sobre todo para familias monoparentales.

Sin embargo, los análisis de series temporales no siempre arrojan los mismos resultados. Algunos datos sugieren que, dentro de un país, la reducción de la desigualdad de ingresos y de la incidencia de la pobreza son generalmente menores en los períodos en los que las transferencias —considerando la totalidad del sistema de tributario y prestacional— se concentran más en los hogares de ingresos más bajos (Mcknight, 2015<sup>[21]</sup>).

Fuente: Thévenon *et al.* (2018<sup>[11]</sup>), *Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it*, <https://doi.org/10.1787/c69de229-en>.

No obstante, la tasa de pobreza de las familias monoparentales sin trabajo no parece verse afectada por el importe de los subsidios asistenciales y de vivienda, probablemente porque su nivel de vida antes de impuestos y transferencias era tan bajo que los aumentos de las tasas del subsidio de vivienda no son lo suficientemente altos para sacar a estas familias de la pobreza. Además, la erosión del suelo de protección social a lo largo del tiempo ha limitado el impacto que las transferencias sociales tienen en la reducción de la pobreza. Aunque las prestaciones de asistencia social (ya sean en forma de asistencia social o de subsidios de vivienda) son importantes herramientas para reducir la pobreza entre ciertos grupos de familias vulnerables, resultan insuficientes para sacar de la pobreza a las familias más desfavorecidas económicamente. Como se argumenta en Thévenon *et al.* (2018<sup>[11]</sup>), cerrar la brecha de la pobreza



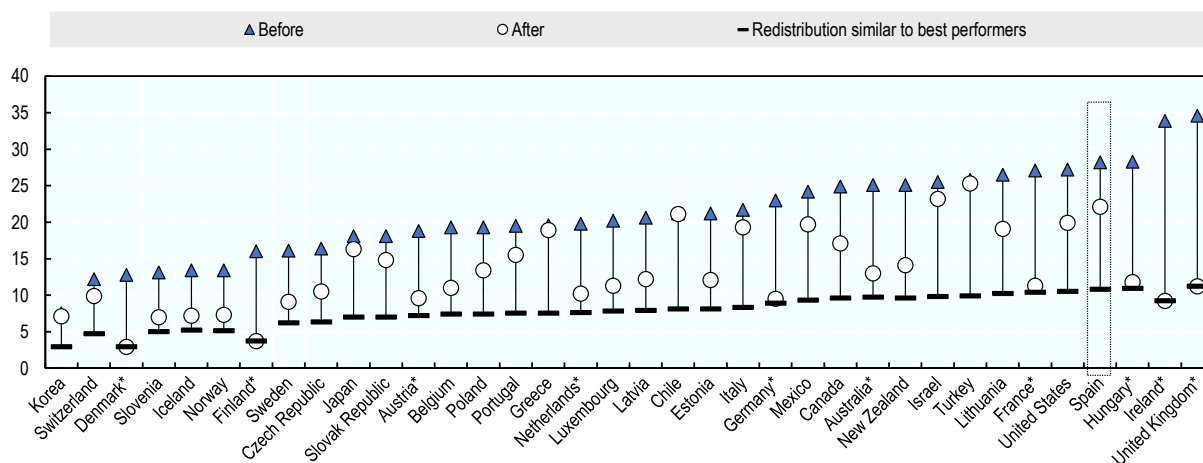
implicaría aumentar las transferencias sociales tanto para los hogares con trabajo como para los desempleados, sin eliminar los incentivos económicos de participación medios en el segmento inferior de la distribución de ingresos. Tal combinación de políticas supondría un aumento significativo en el gasto público.

Dicho esto, la inversión en las familias es más eficaz si se empieza cuando los niños son pequeños. El análisis de la OCDE de las políticas tributarias y prestacionales de los primeros años muestra que la mayor variación en los ingresos del hogar se da en las familias con hijos en el período que va desde su nacimiento hasta los cuatro años, una etapa crítica tanto para el desarrollo infantil como para la evolución profesional de los progenitores (OECD, 2011<sup>[6]</sup>). Durante los primeros años, las familias monoparentales suelen enfrentarse al mayor riesgo de caer en la pobreza, en comparación con otros tipos de familias. Invertir en los niños desde un primer momento es más eficiente, ya que permite obtener mejores resultados en aspectos como el desarrollo cognitivo que los gastos posteriores. El gasto temprano en los niños también contribuye a mejorar la equidad, ya que reduce las brechas entre familias ricas y pobres. El entorno familiar no solo desempeña un papel clave en muchos procesos del desarrollo infantil, sino que también sienta las bases para los resultados a largo plazo.

Si España alineara su estrategia redistributiva con la de los diez países de la OCDE que consiguen una mayor reducción de la pobreza familiar mediante beneficios fiscales y transferencias, las tasas de pobreza familiar se reducirían del 28 % a casi el 11 % (Figura 5.). Este escenario plantea como hipótesis la tasa de pobreza familiar que alcanzaría España si lograra una reducción de la pobreza similar a la de los diez países de la OCDE con mejores resultados. Si España redujera la pobreza tanto como Dinamarca (el país de la OCDE que ha conseguido mejores resultados en este tema mediante beneficios fiscales y transferencias), la pobreza familiar en España sería solo del 6,4 %.

### Figura 5.2. España podría reducir considerablemente la pobreza familiar mediante la redistribución

Tasas de pobreza familiar simuladas si los países alinearan su sistema social y tributario con los países de la OCDE con mejores resultados



Nota: La gráfica muestra las tasas de pobreza reales antes y después de impuestos y transferencias, así como las tasas simuladas si todos los países tuvieran la misma reducción de la pobreza infantil que la media de los diez países con mejores resultados (es decir, aquellos con una reducción de la pobreza mayor que la reducción media de la pobreza en 0,5 de una desviación estándar). Los países con mejores resultados están marcados con un asterisco. Se da por supuesto que los países con mejores resultados que la referencia no van a cambiar.

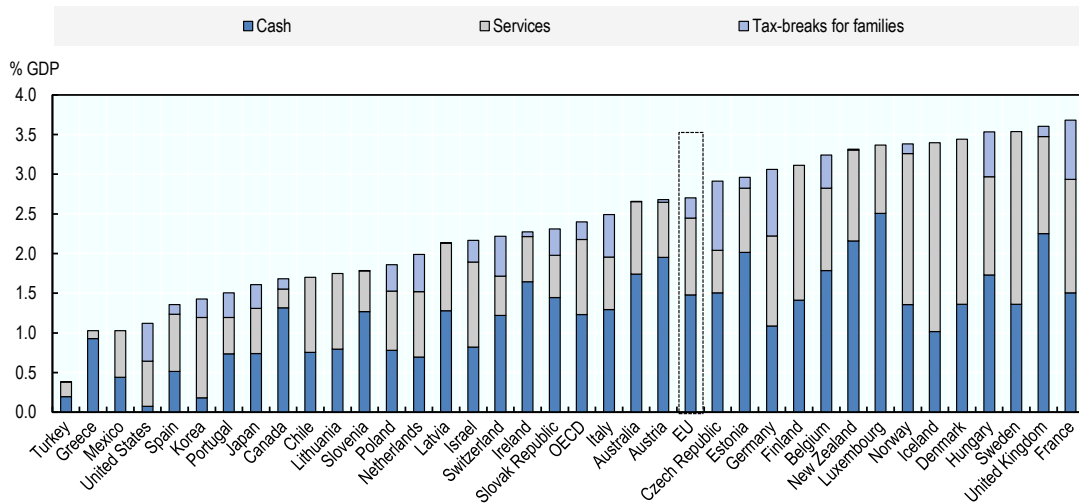
Fuente: Simulación realizada por Thévenon *et al.* (2018<sup>[11]</sup>), *Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it*, <https://doi.org/10.1787/c69de229-en>, basada en la Base de datos de distribución de ingresos de la OCDE, <http://oe.cd/idd>.

Estas simulaciones muestran que, de hecho, es posible reducir significativamente la pobreza con el conjunto correcto de políticas sociales y fiscales. Incluso así, los planteamientos de estos países suelen ser bastante diferentes. Por ejemplo, Dinamarca dedica el 61 % del gasto familiar a los servicios, mientras que países como Austria e Irlanda les dedican solo el 25 % y, en cambio, se centran en las prestaciones monetarias (Figura 5.). En general, los países de la OCDE con mejores resultados dedican una parte considerable del presupuesto nacional a las familias. Reducir la pobreza familiar a base de beneficios fiscales y transferencias requeriría un aumento sustancial del gasto en las familias por parte del gobierno español. Entre los diez países de la OCDE con mejores resultados considerados en esta simulación, hay ocho que gastan más en las familias que la media de la OCDE, (que estaba en el 2,4 % del PIB a mediados de los 10). Para alcanzar la media de la OCDE, España necesitaría casi duplicar el dinero que destina a las familias (1,4 % del PIB a mediados de los 10). Especialmente bajo es el gasto en prestaciones en efectivo en comparación con el promedio de la OCDE.

La mayoría de los países de la OCDE dedican al menos el 1 % del PIB a las familias con hijos en forma de transferencias; de media, el porcentaje asciende a cerca del 1,2 % (Figura 5.). España, por el contrario, dedica únicamente el 0,5 % del PIB a prestaciones monetarias para las familias. Otros países de la OCDE gastan la mayor parte del presupuesto familiar en subsidios familiares, prestaciones por hijos a cargo o pagos a familias trabajadoras, pero también en subvencionar los permisos de maternidad, paternidad y parentales, así como en ayudas por nacimiento. Algunos países de la OCDE también incluyen ayudas puntuales, como complementos para retomar los estudios o pagos sociales de ciertas cantidades (como ayudas para compras puntuales para el hogar).

**Figura 5. 3 España gasta muy poco en prestaciones y servicios a las familias en comparación con los países de la OCDE**

Gasto público en prestaciones familiares por tipo de gasto, en porcentaje del PIB, 2015 y último disponible



Nota: El gasto público aquí contabilizado se refiere a las ayudas públicas destinadas exclusivamente a las familias (por ejemplo, pagos y prestaciones por hijos, subsidios de permisos parentales y ayudas para el cuidado de los hijos). El gasto en otras áreas de la política social, como la salud y la vivienda, también favorece a las familias, pero no de manera exclusiva, por lo que no se incluyen aquí. La cobertura del gasto en servicios familiares y comunitarios en los datos de Gasto Público Social de la OCDE puede ser limitada, ya que dichos servicios suelen proporcionarlos y/o cofinanciarlos los gobiernos locales. Estos últimos pueden recibir subsidios generales en bloque para financiar sus actividades, y los requisitos de presentación de informes no siempre son lo suficientemente detallados para que las agencias centrales de estadística tengan una visión detallada de la naturaleza de los gastos locales. En los países nórdicos (donde el gobierno local está muy involucrado en la prestación de servicios), esto no genera grandes lagunas en la medición del gasto, pero sí lo hace en algunos países con estructura federal, por ejemplo, Canadá y Suiza. Los datos de los Países Bajos y Nueva Zelanda se refieren a 2011 y los de Polonia a 2014. No hay datos disponibles sobre exenciones fiscales para las familias de Lituania. En cuanto a Suiza, los datos sobre exenciones fiscales para las familias son estimaciones a partir de los datos nacionales correspondientes. El promedio de la OCDE-32 y el promedio de la UE excluyen a Lituania, los Países Bajos, Nueva Zelanda y Polonia, según sea el caso.

Fuente: Base de datos familiares de la OCDE, Indicador PF1.1 «Public spending on family benefits», <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>, basado en la base de datos de gastos públicos sociales de la OCDE, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.

Los pagos en especie o los servicios públicos para las familias, como los servicios de cuidado y educación infantil, ascienden de media al 0,9 % del PIB en la OCDE. Los servicios en especie pueden incluir servicios de cuidado infantil y escuelas infantiles, ayuda en el hogar para las familias y distintos servicios sociales familiares. Los mayores «prestadores de servicios» son Dinamarca, Islandia y Suecia, que gastan alrededor de tres veces más en servicios que España, más del 2 % de su PIB en total. Francia también gasta cantidades importantes en servicios para las familias (1,4 % del PIB), frente al 0,7 % del PIB en España.

Si bien la redistribución mediante exenciones fiscales ha ido creciendo en los últimos años entre los países de la OCDE, la administración de las prestaciones por hijo a través de los sistemas tributarios no siempre es sencilla (**Cuadro**). La falta de aceptación puede ser considerable debido a las dificultades en la solicitud, al desconocimiento de tener derecho a ellas o la desconfianza. La sencillez administrativa, la flexibilidad para cambiar las circunstancias, la facilidad de cumplimiento y un esfuerzo adicional de divulgación resultan cruciales para llegar a todas las familias que pueden tener derecho. Las lecciones aprendidas de las observaciones conductuales, la automatización y la inteligencia artificial pueden contribuir a que más personas soliciten beneficios fiscales a los que tienen derecho.

## Cuadro. Principales formas de apoyo familiar

Las principales formas de apoyar a las familias de los sistemas de protección social de la OCDE son mediante prestaciones en efectivo (periódicas y únicas), prestaciones de servicios en especie, incluido el cuidado de los niños (también periódicas o únicas) y beneficios fiscales. Optar por un tipo u otro de gasto puede reflejar las diferentes prioridades en lo que respecta a la cobertura, la administración y los resultados familiares e infantiles, así como de otros objetivos políticos más amplios.

### Prestaciones en efectivo

Las prestaciones en efectivo son herramientas muy populares en los sistemas de protección social gracias a su relativa flexibilidad; pueden adaptarse con relativa facilidad y, por lo tanto, responder con mayor rapidez a necesidades u objetivos como las tasas de pobreza o la necesidad de recortar gastos en tiempos de restricciones presupuestarias. La opción de supeditar las prestaciones monetarias a la comprobación de recursos puede aumentar la precisión de las intervenciones diseñadas para elevar los niveles de vida mínimos. Las transferencias en efectivo también son más transparentes; tanto los costes como los resultados pueden evaluarse rápidamente, en menos tiempo que las intervenciones a través de servicios. En términos generales, las prestaciones monetarias se pueden clasificar en dos tipos: unas transferencias «horizontales», que mueven los ingresos de un grupo de la población a otro (como las prestaciones familiares universales) y las transferencias «verticales», que mueven los ingresos de un momento de la vida del individuo a otro (como las políticas de excedencias basadas en la seguridad social). Los esfuerzos para influir en la forma en que las familias gastan sus pagos en efectivo, al nombrar como beneficiario al «hijo» o pagárselos a la madre en vez de al padre, se suman a la flexibilidad de este tipo de intervenciones. Además, hay ejemplos de prestaciones monetarias usadas en algunos países de la OCDE como incentivos para la aceptación de servicios, como vacunaciones u otros servicios de salud (por ejemplo, el subsidio de vacunación de Australia o los pagos por nacimiento de Finlandia y Hungría).

### Beneficios fiscales

Las exenciones fiscales se consideran más eficientes a la hora de fomentar el trabajo que las prestaciones económicas. Sin embargo, seguramente no resulte tan sencilla su aplicación para conseguir mejoras directas en los resultados familiares, como en la pobreza infantil, si no se puede acceder fácilmente al trabajo o si el salario es bajo. Al igual que con las prestaciones en efectivo, los costes y los efectos de las políticas de exención fiscal pueden evaluarse rápidamente. Durante las últimas décadas, este tipo de redistribución ha ido creciendo en la OCDE como consecuencia de la evolución de los sistemas tributarios y prestacionales diseñados para fomentar el bienestar a través del trabajo.

La administración de las deducciones por hijo a través de los sistemas tributarios puede ser todo un reto. La falta de aceptación puede ser considerable debido a las dificultades en la solicitud, al desconocimiento de tener derecho a ellas o la desconfianza. Las lecciones aprendidas del programa *Child Tax Credit* en el Reino Unido (que se eliminó gradualmente mientras tanto) y el *Family Tax Benefit* en Australia (administrado inicialmente por la Oficina Tributaria) muestran que ciertos elementos son cruciales para llegar a todas las familias con derecho, incluida la sencillez administrativa (p. ej., una plataforma de solicitud en línea), la flexibilidad para cambiar las circunstancias (posibilidad de realizar actualizaciones periódicas), la facilidad de cumplimiento (evitar la verificación duplicada) y esfuerzos de divulgación adicionales (p. ej., intercambiando información entre agencias) (Hammond and Koggan, 2021<sup>[22]</sup>). Las observaciones conductuales, la automatización y la inteligencia artificial también pueden contribuir a que más personas soliciten beneficios fiscales elegibles (OECD, 2019<sup>[23]</sup>).

## Servicios

En el caso de los servicios, la flexibilidad y los resultados a corto plazo pueden no ser prioritarios. A diferencia de las transferencias en efectivo, que la familia puede usar para cualquier cosa una vez cobradas, los servicios están asignados a fines concretos. Los servicios familiares se pueden clasificar en las siguientes áreas: necesidades materiales básicas; cuidado de la salud; servicios de apoyo al funcionamiento familiar; apoyo parental e intervención temprana; servicios de protección de la infancia; y servicios especializados para necesidades específicas o complejas. El «modelo en cascada», que está bien establecido en los servicios sociales, desarrolla servicios de asistencia familiar junto con otras ayudas universales a una edad muy temprana, lo que contribuye a identificar las necesidades especiales que requieren la atención de servicios especializados. Como cada familia es única, el sistema de apoyo familiar ha de tener un planteamiento flexible para trabajar con niños, niñas y familias. Los países con compromisos relativamente altos con las prestaciones en especie suelen tener buenos resultados en lo que respecta al bienestar infantil. El reto para todos los países es ofrecer los servicios de manera eficiente.

Fuente: OCDE (2011<sup>[6]</sup>), *Doing Better for Families*, Publicaciones OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>; y OCDE (2021<sup>[24]</sup>), *Looking beyond COVID-19: Strengthening family support services across the OECD*, Publicaciones OCDE, París, <https://www.oecd.org/els/family/fss2021-brief-covid.pdf>.

## El abordaje de necesidades complejas a través de servicios de mayor capacidad

Muchos de los países de la OCDE que obtienen buenos resultados en las comparativas de pobreza y bienestar infantil realizan fuertes inversiones en la prestación de servicios (OECD, 2011<sup>[6]</sup>). De hecho, abordar las necesidades de las familias en situación de pobreza requiere encarar distintas cuestiones a menudo interconectadas (OECD, 2021<sup>[24]</sup>). Gestionar casos de familias vulnerables puede resultar especialmente complejo para los proveedores de servicios, ya que hay que hacer frente a múltiples problemas, como la pobreza, la adicción, la violencia doméstica o los problemas de salud, para que el apoyo familiar sea efectivo. Las familias vulnerables con mayores necesidades de servicios suelen ser precisamente las que menos probabilidades tienen de acceder a los servicios generalizados (OECD, 2015<sup>[25]</sup>). Conectar a estas familias con los servicios que satisfagan sus necesidades requiere, por lo tanto, una estrecha coordinación entre las distintas organizaciones que ofrecen servicios.

Un primer paso hacia el desarrollo de un planteamiento integral de la prestación de servicios son las iniciativas interdepartamentales y las estrategias nacionales coordinadas dirigidas a padres e hijos o a familias vulnerables. Por ejemplo, Lituania ha implementado el Plan de Acción para Servicios Familiares Complejos (2016-20) en colaboración con 60 municipios de todo el país (OECD, 2021<sup>[24]</sup>). El plan tiene como objetivo garantizar el acceso a los servicios comunitarios de asistencia para las familias en caso de emergencia, así como ayudas para la conciliación de los compromisos laborales y familiares.

Otra forma de construir sistemas integrados de apoyo a la familia son los grupos de trabajo y comités intergubernamentales que reúnen a varios niveles de gobiernos y ministerios. Las agencias públicas de apoyo a la familia pueden unir sus esfuerzos para la financiación, la coordinación de directrices y la colaboración en el seguimiento y la evaluación de los servicios. Australia es un buen ejemplo de priorización de servicios de integración y unión. En las últimas décadas, el gobierno australiano ha destinado fondos específicos a mejorar la colaboración entre proveedores de servicios, miembros de la comunidad, organizaciones no gubernamentales, empresas y todos los niveles de gobierno (OECD, 2015<sup>[25]</sup>).

La coordinación de servicios entre sectores a través de la gestión de casos es una tercera forma de fomentar la coherencia de los servicios. En este caso, un trabajador social, llamado gestor de casos, asistente familiar, trabajador de desarrollo comunitario o de proyectos, ayuda a las familias a abordar

problemas clave y los pone en contacto con varios servicios de asistencia. Los gestores de casos generalmente se centran en construir relaciones de trabajo a largo plazo con la familia para ofrecerles apoyo e información continuos. Un punto de los modelos centrados en el cliente clave para que los servicios familiares tengan éxito es tratar a la familia como una unidad completa y considerar las necesidades de todos los miembros de la familia a través de enfoques variables (**Cuadro**).

Por último, la forma más completa de integración es la provisión de servicios dentro de una misma organización. Por ejemplo, la YMCA, en Halifax, es la mayor organización multiservicio para mujeres en la costa atlántica canadiense (Riding et al., 2021<sup>[2]</sup>). Sus servicios incluyen vivienda, apoyo contra la trata de personas, programas de empleo de emergencia, cuidado de niños y aprendizaje temprano, micropréstamos, cultura financiera, consultorios sobre el impuesto sobre la renta y formación en liderazgo entre pares. Trabajan con equipos multidisciplinarios y usan un plan coordinado de asistencia para participar en la resolución conjunta de problemas. Cuando no se dispone de los recursos necesarios para desarrollar un enfoque integral, otra alternativa a las organizaciones multiservicio es la llamada conferencia de casos. Esta permite que los profesionales de varias organizaciones que trabajen con la misma familia se reúnan periódicamente para discutir un plan de asistencia coordinado, preferiblemente con la familia presente.

La combinación de transferencias en efectivo condicionadas y servicios de apoyo puede ser una forma eficaz de aumentar la utilización de los servicios y mejorar su impacto en los resultados familiares. Por ejemplo, se puede condicionar el pago de una prestación en efectivo a la participación en un programa específico, como exámenes médicos, comidas escolares o clases para los progenitores. Los estudios experimentales sobre estos proyectos «Cash+» sugieren que esta combinación logra mejores resultados que cuando se ofrecen la asistencia y las transferencias en efectivo por separado (Bastagli et al., 2016<sup>[26]</sup>). El reciente informe de la OCDE sobre el fortalecimiento de los servicios de apoyo familiar indica que este enfoque es cada vez más popular entre los países de la OCDE (Riding et al., 2021<sup>[2]</sup>). Cerca de la mitad de las capitales ofrecen asistencia a las familias necesitadas que aceptan los servicios gracias a las transferencias en efectivo condicionadas.

### **Cuadro. Prestar servicios que prioricen a las familias**

Los profesionales que trabajan con las familias como unidades en vez de limitarse a ayudar a uno de sus miembros ofrecen oportunidades para intervenciones más holísticas. Los proveedores de servicios pueden recurrir a varias estrategias para apoyar a las familias que se enfrentan a distintos problemas.

#### **Enfoque de dos generaciones**

Apoyar a las familias desde una perspectiva bigeneracional tiene como objetivo mejorar los resultados familiares a través de servicios que mejoren el capital humano y ofrezcan programas para adultos y niños (Lindsay Chase-Lansdale & Brooks-Gunn, 2014; Acquah & Thévenon, Delivering evidence based services for all vulnerable families, 2020). Los programas que contemplan las dos generaciones apoyan a los niños invirtiendo en los padres y aumentando sus capacidades a través de programas de cultura financiera, educación postsecundaria y formación laboral. La programación bigeneracional también incluye servicios de salud y educación, educación para la primera infancia, programas para abordar temas relacionados con traumas infantiles, programas parentales, alfabetización, servicios de salud mental y prevención del abuso infantil o la violencia doméstica.

#### **Visitas domiciliarias**

A través de varios programas de apoyo domiciliario, los profesionales formados trabajan dentro del hogar familiar en la consecución de varios objetivos, como mejorar la salud materno-infantil, evitar los abusos o el maltrato infantil, mejorar la preparación escolar o reducir las barreras de acceso a los



servicios. La prestación de servicios en el hogar presenta una serie de ventajas: permite abordar de manera efectiva algunas de las barreras relacionadas con la aceptación de los servicios por parte de las familias vulnerables, como, por ejemplo, la asequibilidad y la accesibilidad física a los servicios. Los modelos de apoyo familiar domiciliarios abordan cuestiones como el transporte, el cuidado de los niños o la falta de motivación y pueden mejorar la sensación de seguridad de las familias cuando tratan con los proveedores de servicios. Ver entorno doméstico de las familias también permite a los profesionales comprender mejor las necesidades tanto de los padres como de los hijos y adaptar sus servicios (Michalopoulos et al., 2017<sup>[29]</sup>).

### Servicios de asistencia integral

Este tipo de servicios tienen como objetivo ofrecer servicios integrales a familias con necesidades complejas colaborando con todas las áreas del entorno del cliente, como colegios o lugares de trabajo, asistencia familiar y natural, y ayudas basadas en la comunidad (Thomson et al., 2017<sup>[30]</sup>; Vandenberg et al., 2003<sup>[31]</sup>; Silva et al., 2020<sup>[32]</sup>). Por ejemplo, en Irlanda, los programas *Family Matters: Area Based Childhood* (ABC) proporcionan apoyos envolventes a padres y madres que viven en refugios para personas sin hogar o en alojamientos de emergencia. Además, prestan sus servicios de asistencia domiciliaria a las futuras madres para prepararlas para el parto, reducir la ansiedad y alentar a los progenitores a participar en los servicios de maternidad pertinentes. Los profesionales de los programas *Family Matters* trabajan en colaboración con distintos especialistas comunitarios, trabajadores sociales y enfermeras de salud pública para ayudar con las necesidades de la familia.

Fuentes: OCDE (2021<sup>[24]</sup>) *Looking beyond COVID-19: Strengthening family support services across the OECD*, Informes de Políticas de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, OCDE, París,

## Los primeros 1000 días de la vida de niños y niñas

Cada vez hay más evidencias que sugieren que el embarazo y los primeros 1000 días de vida son especialmente importantes para el desarrollo y las expectativas de futuro de niños y niñas (Riding et al., 2021<sup>[21]</sup>). Esta estrategia pretende ofrecer apoyo personalizado a mujeres embarazadas y familias con bebés, identificando sus necesidades individuales y abordándolas antes de que los pequeños problemas crezcan. La estrategia «Primeros 1000 Días», adoptada en países como Australia, Nueva Zelanda, Finlandia, Francia y Reino Unido, hace hincapié en la asistencia continuada durante la primera infancia, así como en la capacidad de los sistemas social y sanitario para realizar controles de bienestar, identificar las necesidades de las familias, detectar lo antes posible los problemas y orientar a las familias a los servicios apropiados **Cuadro**.

### Cuadro. Cimientos fuertes: Hacerlo bien los primeros 1000 días

Las primeras etapas del desarrollo infantil, desde la concepción hasta el segundo cumpleaños del niño, se conocen en los círculos de investigación y política social como los «primeros 1000 días» y han contribuido a estructurar la asistencia que necesitan los más pequeños y sus familias para empezar en vida de la mejor manera posible (Moore, 2018<sup>[33]</sup>; Gradovski et al., 2019<sup>[34]</sup>). Este énfasis en los primeros 1000 días proviene del cada vez mayor corpus de datos científicos que demuestran la importancia de las experiencias tempranas para un desarrollo saludable y el bienestar a largo plazo. Los primeros 1000 días de vida se consideran la etapa de desarrollo en la que las políticas públicas pueden tener un impacto más positivo, ya que la plasticidad cerebral está en su punto álgido. (Moore, 2018<sup>[33]</sup>)

Todos los países de la OCDE ofrecen asistencia a las mujeres embarazadas y a los que tienen hijos recién nacidos y niños pequeños en temas como la atención sanitaria y las responsabilidades laborales y de cuidado (por ejemplo, permisos parentales y atención infantil) o, de ser necesario, ayudas económicas adicionales. Sin embargo, la perspectiva de los Primeros 1000 Días añade nuevas dimensiones a esta combinación de políticas al hacer hincapié en (Moore, 2018<sup>[33]</sup>; Pentecost and Ross, 2019<sup>[35]</sup>; Cyrulnik, 2020<sup>[36]</sup>):

- La asistencia continuada necesaria desde el embarazo y durante los primeros años de vida para compatibilizar los compromisos laborales de las madres y padres con el desarrollo infantil temprano.
- Las medidas de detección y preventivas desde el período prenatal para garantizar que los posibles problemas de salud infantil no se acumulen con el tiempo, sino que se aborden mediante una intervención temprana.
- Aprovechar los importantes roles de los progenitores y de la comunidad para ayudar a los niños a alcanzar todo su potencial. Proporcionar a los padres información y asistencia en relación con la adopción de prácticas de parentalidad positiva y fomentar el desarrollo de los niños es crucial.
- Ofrecer planes de apoyo personalizados, ajustados a las necesidades de padres e hijos, y ayudar a las familias a desenvolverse en el sistema.
- Un enfoque interdepartamental y que garantice que las medidas adoptadas en las distintas áreas estén basadas en una estructura común y en objetivos compartidos para mejorar el desarrollo de la primera infancia.

Algunos países de la OCDE, por ejemplo, Australia, Finlandia, Francia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, han propuesto un enfoque de Los primeros 1000 días para estructurar las políticas para familias con hijos de hasta 2 años. Estas iniciativas comparten características comunes, como combatir la pobreza familiar y ayudar a padres y madres a conciliar la vida laboral y familiar, contribuir a la buena salud física y mental materna y paterna, concienciarles sobre las buenas prácticas de nutrición, mejorar la calidad de las interacciones con sus hijos e hijas, reducir el estrés en el hogar y mejorar la calidad del cuidado infantil.

Entre los servicios relacionados con el parto, también se puede incluir algún tipo de asesoramiento para ayudar a los futuros padres y madres a desarrollar sus habilidades parentales. En Helsinki (Finlandia), por ejemplo, se ofrece un programa familiar multiprofesional para preparar a padres y madres primerizos, que incluye grupos de fisioterapia y asesoramiento familiar en clínicas de maternidad antes del parto, así como actividades familiares en parques infantiles tras el nacimiento.

Algunos países centran sus programas en grupos concretos de niños, por ejemplo, en Australia y Nueva Zelanda, para mejorar el bienestar de los niños indígenas (Arabena, Panozzo and Ritte, 2016<sup>[37]</sup>). En Francia, parte de la estrategia Primeros 1000 días es la ampliación del permiso de paternidad de 14 a 28 días para animar a los padres a que dediquen más tiempo al cuidado de sus hijos a fin de fomentar el vínculo entre padre e hijo que se desarrolla en el primer año de vida a través de los cuidados (Cyrulnik, 2020<sup>[36]</sup>).

Fuente: Riding *et al.* (2021<sup>[2]</sup>), *Looking beyond COVID-19: Strengthening family support services across the OECD*, <https://doi.org/10.1787/86738ab2-en>.

## Una estrategia integral contra la pobreza para las familias

La diversidad de factores que afectan a la evolución de los ingresos familiares sugiere que solo con una serie de políticas que los aborden todos se puede mejorar de manera significativa y duradera el nivel de vida de la infancia y reducir su exposición a la pobreza. Las políticas orientadas al mercado laboral



pueden, y deben, desempeñar un papel crucial en la reducción de la pobreza, pero los planes adecuados de protección de los ingresos y las prestaciones orientadas a la familia siguen siendo importantes instrumentos para mejorar la eficacia de la lucha contra la pobreza. Esto implica adoptar medidas con diferentes objetivos y medios para prevenir la pobreza (en especial, aumentando el empleo parental y/o los ingresos derivados del empleo) o para proteger a la infancia y las familias (asegurándose de que la asistencia proporcionada por las ayudas económicas llegue a todos los niños y las niñas en situación de pobreza y que responda a las cambiantes características de las familias desfavorecidas).

Algunos países de la OCDE tienden a centrarse en la prevención, sobre todo con políticas de activación destinadas a reducir la pobreza empoderando a los progenitores para que vuelvan a tener un empleo estable. En este caso, puede faltar un componente de protección para las familias cuyos salarios no basten para salir de la pobreza o para quienes se enfrenten a muchos obstáculos antes de poder trabajar. Por el contrario, otros países de la OCDE proporcionan paquetes relativamente generosos de transferencias económicas para reducir la pobreza, pero no desarrollan un apoyo suficiente para que los padres y madres consigan trabajo y concilien la vida laboral y familiar. Por eso, es importante desarrollar simultáneamente ambos sistemas.

Una estrategia de éxito requiere políticas, no solo para reducir o prevenir la incidencia de la pobreza monetaria, sino también para mitigar muchas de sus consecuencias, como las privaciones materiales y las barreras para satisfacer las necesidades básicas en materia de salud, vivienda y educación. Thévenon *et al.* (2018<sub>[1]</sub>) destacan varios elementos a tener en cuenta para cortar la transmisión intergeneracional de las desventajas y mejorar las oportunidades de los hijos de familias con bajos ingresos:

- Los problemas de salud pueden actuar como un obstáculo para la educación y hacer que los logros físicos y/o educativos no sean satisfactorios, lo que se sumaría a los desafíos a los que se enfrentan las familias. Promover el acceso universal a la atención sanitaria y a las políticas de salud pública que benefician a los niños y niñas en situación de pobreza puede garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas en materia de nutrición, supervisión médica y atención sanitaria. Esto es especialmente importante para niños y niñas de los segmentos más pobres, que corren el mayor riesgo de sufrir privaciones nutricionales.
- La inseguridad alimentaria puede provocar graves problemas de crecimiento físico e influir en la asistencia y el rendimiento escolar, así como en el desarrollo de las habilidades sociales. Varios países de la OCDE recurren a programas nacionales de alimentación escolar como una forma de llegar directamente a los niños y las niñas en edad escolar en situación de inseguridad alimentaria y compensar las deficiencias nutricionales. La evaluación del programa *Healthy Start* en Inglaterra sugiere que los cupones de alimentos también pueden proporcionar una importante red de seguridad nutricional y, posiblemente, mejorar la alimentación de las mujeres embarazadas y los niños pequeños que viven con pocos ingresos (McFadden *et al.*, 2014<sub>[38]</sub>). Por último, la asistencia nutricional puede ayudar a orientar las prácticas hacia dietas más saludables a fin de combatir el alto riesgo de sobrepeso y obesidad en niños y niñas de familias de bajos ingresos (Inchley *et al.*, 2016<sub>[39]</sub>).
- Los niños y las niñas de entornos desfavorecidos tienen una probabilidad desproporcionada de perderse la educación y la atención formal a la primera infancia (OECD, 2020<sub>[7]</sub>). Sin embargo, las intervenciones tempranas en educación y atención infantil son herramientas políticas eficaces para crear condiciones equitativas y reducir las diferencias entre la infancia. Los datos sugieren que las prestaciones de los programas de atención infantil de alta calidad en los resultados de niños y adultos jóvenes son positivas y, a menudo, más fuertes para niños y niñas de familias desfavorecidas que para los de familias adineradas. Para fomentar el uso de los servicios de atención infantil por parte de las familias de bajos ingresos y reducir las desigualdades en la infancia, son cruciales la disponibilidad y asequibilidad de centros de cuidado infantil, así como la percepción de la calidad del servicio.

- Los padres y las madres con ventajas económicas presentan mejores conductas parentales en distintos ámbitos, como pasar más tiempo con los niños, la autoridad parental, interacciones madre-hijo más sensibles y receptivas, una mayor estimulación del lenguaje y mejor administración de los progenitores. Estas habilidades de crianza pueden marcar la diferencia en las habilidades cognitivas y no cognitivas de hijos e hijas, y subrayan la importancia de los programas de educación en el hogar para la primera infancia que pretenden mejorar las capacidades parentales y las habilidades socioemocionales de niños y niñas entre los grupos desfavorecidos. Programas como el proyecto *Thirty Million Words*, en los Estados Unidos, o *Parler Bamin*, en Francia, aumentaron las conversaciones y propiciaron un mayor desarrollo del lenguaje.
- Para terminar, los niños y las niñas de familias pobres tienen un mayor riesgo de vivir en viviendas de mala calidad o en entornos con problemas de ruido, contaminación, vandalismo o delincuencia. Las familias de bajos ingresos suelen vivir en áreas menos prósperas con peores viviendas, infraestructuras de transporte, servicios médicos y de cuidado infantil, colegios e instalaciones deportivas y de ocio. Abordar la segregación espacial ayudaría a aumentar las oportunidades de la infancia de entornos desfavorecidos, pero requiere una serie de políticas de desarrollo local y planificación urbana bien coordinadas que incluyan medidas para la vivienda y el transporte.

El resto de esta sección está dedicada a las estrategias totalmente integrales contra la pobreza de dos países en concreto, Francia e Irlanda:

- Francia ha adoptado una serie de medidas para prevenir y combatir la pobreza familiar e infantil. La primera, la *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza* refuerza la inversión social en materia de educación y formación, así como en servicios de apoyo y emancipación social a través del empleo. En segundo lugar, la *Estrategia Nacional de Protección a la Infancia (2020-22)* da prioridad a las medidas preventivas y al trato igualitario al garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades y la protección para todos los niños. Por último, el proyecto francés *Primeros 1000 Días* tiene como objetivo desarrollar la resiliencia de los niños empezando desde las etapas más tempranas de la vida. En el [Cuadro](#) se describe en detalle cada una de estas estrategias.
- En Irlanda, se fundó en 2014 la Agencia para la Infancia y la Familia, que ahora es la agencia estatal dedicada responsable de mejorar el bienestar y las expectativas de futuro de los niños. Representa la reforma más completa de los servicios de protección infantil, intervención temprana y apoyo familiar jamás emprendida en Irlanda. Fue un movimiento ambicioso que reunió a más de 4000 empleados y un presupuesto operativo de más de 750 millones de euros. Puede encontrar más información sobre la estrategia antipobreza irlandesa en el [Cuadro](#).

## Cuadro. Estrategias de lucha contra la pobreza en Francia

### Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza

Francia destinó 8500 millones EUR entre 2018-22 a su *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza* para garantizar la igualdad de oportunidades a todos los niños y asegurar sus derechos fundamentales en el día a día (Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, 2018<sup>[40]</sup>). Gracias a esta estrategia, se están realizando inversiones sociales en las áreas de educación y formación, así como en servicios de apoyo y emancipación social a través del empleo. La estrategia hace un llamamiento a una mayor inversión en servicios públicos, como *crèches*, colegios, centros sociales y asociaciones para fomentar la igualdad de oportunidades desde los primeros pasos de la vida, además de ampliar el esfuerzo educativo existente, apoyar a los progenitores, fortalecer la acción social local, evitar el aislamiento y garantizar el acceso de los más vulnerables a los derechos y servicios esenciales. Esta ambiciosa iniciativa dedica más de 2100 mill. EUR a la inversión social y la prevención de la pobreza, más de 2500 mill. EUR al fomento del empleo y 3900 mill. EUR a la revalorización del subsidio por actividad. Entre los objetivos específicos, destacan:

- Proporcionar igualdad de oportunidades desde el primer momento (1,24 mill. EUR) mediante la formación y contratación de 600 000 profesionales de educación infantil y asistentes de guardería más, y lograr la diversidad social en las guarderías con 90 000 plazas asignadas a un bono «mix social» y la introducción de un método de pago de terceros. Estas medidas también contemplan el desarrollo de instalaciones de cuidado infantil, sobre todo en zonas vulnerables, con la implantación de un bono de «territorio» para reducir el resto de costes a menos del 10 % para los municipios, creando 300 nuevos centros sociales dedicados al apoyo a la paternidad en áreas prioritarias, potenciando la transparencia en la asignación de plazas de guardería y apoyando a las comunidades en 60 barrios prioritarios con dos adultos por aula en guarderías.
- Garantizar los derechos fundamentales de los niños a diario (271 000 EUR) a través de programas de comedores escolares subvencionados en zonas concretas, servicios sociales especializados en mecanismos de protección infantil y dedicación al desarrollo y la adecuación de la oferta de alojamiento y vivienda, incluida la estrategia *Primero la Vivienda*.
- Escolarización obligatoria de los menores de 18 años (439 000 EUR) para prevenir el abandono escolar y programas para identificar, reincorporar y (re)mobilizar a jóvenes en riesgo de exclusión a fin de dirigirlos hacia un camino de apoyo y formación. Estas medidas incluyen llamamientos a proyectos y financiación permanente adicionales para centros de acogida juvenil y asociaciones especializadas en prevención o dedicadas a soluciones para ayudar a los jóvenes a encontrar empleo, además de una ampliación de la Garantía Juvenil (500 000 beneficiarios entre 2018 y 2022).
- Igualdad de acceso a los derechos sociales (4,97 mill. EUR) haciendo más sencillo el acceso al sistema de prestaciones sociales y sanitarias mínimas con vistas a una renta universal de actividad y al acceso a los servicios sanitarios. Esta medida incluye la modernización de la entrega de prestaciones sociales mediante el fomento del intercambio de información entre los distintos actores, automatizando los procedimientos, facilitando el pago del importe correcto y generalizando la minería de datos para identificar a los posibles beneficiarios.
- Invertir en oportunidades de trabajo para todos (1,04 mill. EUR) creando una garantía de actividad que combine asistencia social reforzada e integración laboral para 300 000 beneficiarios al año, así como apoyo adicional para poblaciones vulnerables.

### Estrategia Nacional de Protección a la Infancia

Además de un enfoque económico para reducir el impacto de la pobreza infantil, Francia ha adoptado una serie de medidas para promover el bienestar de los niños más vulnerables. A través de consultas con las partes interesadas, que incluían a familias y niños, así como con trabajadores sociales y funcionarios departamentales, el Ministerio de Solidaridad y Salud desarrolló la *Estrategia Nacional de Protección de la Infancia (2020-22)*, que da prioridad a las medidas preventivas y al trato igualitario de los niños (Ministère des solidarités et de la santé, 2019<sup>[41]</sup>).

Los cuatro objetivos principales de la Estrategia Nacional tienen como meta garantizar a todos los niños y niñas el derecho a la salud, a la educación, a la seguridad emocional y a la autonomía a partir de los 18 años. Entre los objetivos está el responder a las necesidades de los niños y sus familias lo antes posible, por ejemplo, con controles prenatales obligatorios, efectuando revisiones de salud infantil en guarderías para niños de 3-4 años, aumentando el número de visitas domiciliarias de atención pre y postnatal, e incrementando las revisiones médicas de niños de 0-6 años; asegurar las vías de protección infantil y prevenir las rupturas familiares, reforzando el proceso de derivación y el acceso a la información pertinente para llegar mejor a los progenitores que se enfrentan situaciones concretas de vulnerabilidad; fomentar los métodos de información para que los niños conozcan sus derechos y poder actuar en nombre de su interés superior; y proporcionar a los niños una base sólida para asegurar su futuro.

La estrategia favorece el diálogo entre el Estado y los departamentos pertinentes en temas como los plazos para la ejecución de medidas judiciales, la evaluación de los múltiples desplazamientos que sufren algunos niños, el seguimiento del acceso a los servicios de salud y el abordaje de las responsabilidades en materia de protección de la infancia para los más vulnerables, incluidos aquellos con discapacidades o problemas de salud mental. También pretende dar voz a los niños para poder tener en cuenta sus opiniones y experiencias.

### Primeros 1000 días

En septiembre de 2020, Francia anunció el proyecto Primeros 1000 días para desarrollar la resiliencia de los niños empezando desde las etapas más tempranas de la vida (Ministère des solidarités et de la santé, 2020<sup>[42]</sup>). El objetivo de este planteamiento es promover la igualdad de oportunidades para una buena salud física, mental y social a través de una política de prevención y asistencia dirigida a mejorar la calidad de vida, desde el embarazo hasta el tercer cumpleaños del niño. El enfoque de los Primeros 1000 días en Francia está basado en cinco ejes: (1) formular un discurso de salud pública coherente para los primeros 1000 días; (2) ofrecer apoyo personalizado a los padres a lo largo de esos 1000 días; (3) dar una respuesta individualizada durante todo el proceso, adaptada a la fragilidad y a las características específicas del niño y de sus progenitores; (4) dar a las familias y a sus hijos pequeños el tiempo y el espacio que necesitan mediante permisos por nacimiento e instalaciones de cuidado infantil; y (5) trasladar esta ambición sin precedentes a la investigación, la evaluación de prácticas y la formación de profesionales.

Se han adoptado cuatro medidas políticas concretas:

- *La ampliación del permiso de paternidad de 14 a 28 días*, de los cuales 7 son obligatorios. Esta medida entró en vigor el 1 de julio de 2021. En el caso de mellizos o trillizos, los padres se benefician de 35 días de permiso de paternidad (en lugar de los 18 anteriores). Estas extensiones son solo un primer paso, ya que el informe del Ministerio recomendaba 9 semanas de permiso de paternidad (Ministère des solidarités et de la santé, 2020<sup>[42]</sup>).
- *La generalización de la entrevista prenatal temprana*. Hasta 2020, esta entrevista simplemente se ofrecía a los futuros progenitores, pero una encuesta mostró que solo el 27 % de las parejas la aprovechaban. Ahora, la matrona o el médico han de informar a su paciente en cuanto se

confirme el embarazo para programar la entrevista antes de los 4 meses de embarazo. Esta permitiría iniciar un diálogo con la pareja e identificar cualquier debilidad social o de salud. De esta manera es posible proponer un plan personalizado de 1000 días, con apoyo domiciliario a la maternidad.

- *Mensajes clave para los progenitores.* Durante la consulta con las partes interesadas para el informe, las madres y padres expresaron dificultades para orientarse a través de la información, a veces contradictoria, proporcionada por profesionales, amigos y familiares o disponible en internet y redes sociales. El objetivo es, por tanto, transmitir (más o menos) diez mensajes clave sobre la lactancia materna, la exposición a las pantallas y la violencia educativa habitual. Esta información ahora se detalla en la historia clínica del niño y se ha creado una aplicación denominada «1000 primeros días».
- *Mejor apoyo tras el nacimiento del niño,* en particular para las parejas que más lo necesiten. Se van a establecer visitas domiciliarias después del parto y se incrementarán los recursos de las salas de maternidad y de los centros de Protección Materno Infantil (PMI). Se van a crear diez nuevas unidades y 20 equipos móviles más de psiquiatría perinatal.

Fuentes: Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2018<sup>[40]</sup>), Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_pauvrete\\_vfhd.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_pauvrete_vfhd.pdf); y Ministère des solidarités et de la santé (2019<sup>[41]</sup>), Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-22, [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier\\_de\\_presse\\_-\\_strategie\\_nationale\\_de\\_prevention\\_et\\_protection\\_de\\_l\\_enfance\\_vf.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_-_strategie_nationale_de_prevention_et_protection_de_l_enfance_vf.pdf).

### Cuadro. Estrategias de lucha contra la pobreza en Irlanda

Desde 1997, cuando se publicó la primera Estrategia Nacional contra la Pobreza, Irlanda ha desarrollado varias estrategias y marcos nacionales para abordar la pobreza infantil. Los detallados planes sectoriales de Irlanda para la inclusión social y la reducción de la pobreza se han centrado históricamente en varios sectores individuales, con objetivos clave concretos relacionados con la pobreza, como las estrategias centradas en mejorar los resultados para niños, niñas y jóvenes.

*Better Outcomes, Brighter Futures: the National Policy Framework for Children and Young People 2014-20* representa el primer marco general de políticas nacionales para la infancia que comprende un rango de edad que abarcan a niños y jóvenes (0-24 años) (Department of Children and Youth Affairs, 2014<sup>[43]</sup>). En él se adopta una perspectiva interdepartamental para abordar la pobreza infantil y respaldada por serie de estrategias constituyentes en las áreas de primera infancia, juventud y participación. El objetivo de este marco era sacar al menos a 70 000 niños de la pobreza para 2020, principalmente a través de compromisos para mejorar las tasas de empleo parental y reducir el número de hogares desempleados, y aumentar la inversión en servicios efectivos basados en datos que puedan mejorar los resultados de la pobreza infantil.

Además, Irlanda tiene una estrategia interdepartamental para apoyar a bebés, niños pequeños y familias llamada *First 5: A Whole-of-Government Strategy for Babies, Young Children and their Families (2019-28)* (Government of Ireland, 2019<sup>[44]</sup>). Ofrece distintas de opciones para conciliar el trabajo y los compromisos familiares, por ejemplo, el desarrollo de un nuevo plan de permisos parentales para madres y padres, y regímenes laborales más flexibles. La estrategia pretende promover comportamientos de salud positivos, desarrollar un equipo de trabajo dedicado a la salud infantil, reformar el sistema de cuidados y aprendizaje tempranos a través de un plan de atención infantil asequible, y abordar la pobreza en la primera infancia. En general, el objetivo es implementar mejoras significativas para la primera infancia en Irlanda y hacer importantes contribuciones a corto, medio y largo plazo para la vida de los niños pequeños, sus progenitores y la sociedad y la economía (Riding et al., 2021<sup>[2]</sup>).



El Departamento de Protección Social de Irlanda tiene la responsabilidad general de desarrollar una política interdepartamental centrada en reducir la pobreza y mejorar la inclusión social. La publicación de su *Hoja de ruta para la inclusión social 2020-2025* (Government of Ireland, 2020<sup>[45]</sup>) tiene como objetivo alejarse del enfoque tradicional de la pobreza monetaria en favor de una visión más inclusiva de los métodos de abordaje. La hoja de ruta proporciona un marco para las actividades de varios departamentos gubernamentales. En la actualidad, cada departamento del gobierno tiene sus propias estrategias para abordar la reducción de la pobreza y la inclusión social. La función de la hoja de ruta es proporcionar una estructura más amplia para esta tarea y establecer una dirección a medio plazo desde una perspectiva interdepartamental, identificando las interrelaciones y dependencias entre las diversas partes interesadas. La hoja de ruta presenta 7 metas de alto nivel, 22 objetivos y 66 compromisos únicos. Entre las metas de alto nivel cabe destacar el apoyo a las familias y la reducción de la pobreza infantil priorizando los aumentos de los pagos relacionados con la familia e introducir y ampliar nuevas ayudas familiares.

Fuentes: Departamento de Asuntos de la Juventud y la Infancia (2014<sup>[43]</sup>), *Better Outcomes, Brighter Futures: the National Policy Framework for Children and Young People 2014-20*, <https://www.gov.ie/en/publication/775847-better-outcomes-brighter-futures/>; Gobierno de Irlanda (2019<sup>[44]</sup>), *First 5: A Whole-of-Government Strategy for Babies, Young Children and their Families (2019-28)*, <https://first5.gov.ie/>; Gobierno de Irlanda, (2020<sup>[45]</sup>), *Roadmap for Social Inclusion 2020-2025*, <https://www.gov.ie/pdf/46557/?page=1>.

## Bibliografía

- Acquah, D. and O. Thévenon (2020), “Delivering evidence based services for all vulnerable families”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 243, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1bb808f2-en>. [28]
- Arabena, K., S. Panozzo and R. Ritte (2016), *The First 1000 Days Policy and Implementers Symposium Report*, The University of Melbourne, [https://www.researchgate.net/publication/305852145\\_The\\_First\\_1000\\_Days\\_Policy\\_and\\_Im](https://www.researchgate.net/publication/305852145_The_First_1000_Days_Policy_and_Im) (accessed on 29 October 2020). [37]
- Bastagli, F. et al. (2016), “Cash transfers: what does the evidence say. A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features. London: ODI, 1(7).”, *ODI*, Vol. 1/7. [26]
- Bernstein, J. and H. Shierholz (2014), “The minimum wage: A crucial labor standard that is well targeted to low- and moderate-income households”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 33/4, pp. 1036-1043, <http://dx.doi.org/10.1002/pam.21791>. [10]
- Bradbury, B., M. Jäntti and L. Lindahl (2017), “Labour income, social transfers and child poverty”, *LIS Working Paper Series*, No. 707, <http://www.lisdatacenter.org/wps/liswps/707.pdf> (accessed on 6 December 2021). [9]
- Cyrułnik, B. (2020), *Les 1000 premiers jours*, Ministère des Solidarités et de la Santé, Paris, <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-1000-premiers-jours.pdf> (accessed on 29 October 2020). [36]
- Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2018), *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, Ministère des solidarités et de la santé, Paris, [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_pauvrete\\_vfhd.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_pauvrete_vfhd.pdf) (accessed on 17 August 2021). [40]

- Department of Children and Youth Affairs (2014), *Better Outcomes, Brighter Futures: the National Policy Framework for Children and Young People 2014-2020*, <https://www.gov.ie/en/publication/775847-better-outcomes-brighter-futures/> (accessed on 17 August 2021). [43]
- Diris, R., F. Vandenbroucke and G. Verbist (2017), "The impact of pensions, transfers and taxes on child poverty in Europe: the role of size, pro-poorness and child orientation", *Socio-Economic Review*, p. mww045, <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mww045>. [19]
- Dube, A. (2019), "Minimum Wages and the Distribution of Family Incomes", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 11/4, pp. 268-304, <http://dx.doi.org/10.1257/app.20170085>. [11]
- Government of Ireland (2020), *Roadmap for Social Inclusion 2020 - 2025*, <https://www.gov.ie/pdf/46557/?page=1> (accessed on 17 August 2021). [45]
- Government of Ireland (2019), *First 5: A Whole-of-Government Strategy for Babies, Young Children and their Families (2019-2028)*, <https://first5.gov.ie/> (accessed on 17 August 2021). [44]
- Gradovski, M. et al. (2019), *The First 1000 Days of Early Childhood*, Springer Singapore, Singapore, <http://dx.doi.org/10.1007/978-981-32-9656-5>. [34]
- Hammond, S. and D. Koggan (2021), *Administering a Child Benefit Through the Tax Code: Lessons for the IRS from Abroad*, <https://www.niskanencenter.org/administering-a-child-benefit-through-the-tax-code-lessons-for-the-irs-from-abroad/> (accessed on 10 December 2021). [22]
- Inchley et al. (2016), *Growing Up Unequal: Gender and Socioeconomic Differences in Young People's Health and Well-being*, *Health Behaviour in School-aged Children*, WHO Regional Office for Europe, Geneva. [39]
- Jacques, O. and A. Noël (2018), "The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution", *Journal of European Social Policy*, Vol. 28/1, pp. 70-85, <http://dx.doi.org/10.1177/0958928717700564>. [17]
- Kenworthy, L. (2011), *Progress for the Poor*, Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199591527.001.0001>. [15]
- Korpi, W. and J. Palme (1998), "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, Vol. 63/5, p. 661, <http://dx.doi.org/10.2307/2657333>. [14]
- Lindsay Chase-Lansdale, P. and J. Brooks-Gunn (2014), *Two--Generation Programs in the Twenty--First Century*. [27]
- Marx, I., L. Salanauskaitė and G. Verbist (2013), "The Paradox of Redistribution Revisited: And that it May Rest in Peace?", No. 7414, IZA, <http://ftp.iza.org/dp7414.pdf> (accessed on 18 January 2022). [16]
- McFadden, A. et al. (2014), "Can food vouchers improve nutrition and reduce health inequalities in low-income mothers and young children: a multi-method evaluation of the experiences of beneficiaries and practitioners of the Healthy Start programme in England", *BMC Public Health*, Vol. 14/1, p. 148, <http://dx.doi.org/10.1186/1471-2458-14-148>. [38]

- Mcknight (2015), “A fresh look at an old question: is pro-poor targeting of cash transfers more effective than universal systems at reducing inequality and poverty?”, No. 191, CASE, <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/casepaper191.pdf> (accessed on 10 April 2018). [21]
- Michalopoulos et al., C. (2017), *Evidence on the Long-Term Effects of Home-Visiting Programs: Laying the Groundwork for Long-Term Follow-up on the Mother and Infant Home Visiting Program Evaluation (MIHOPE)*, <http://www.acf.hhs.gov/programs/opre> (accessed on 18 July 2020). [29]
- Ministère des solidarités et de la santé (2020), *Les 1000 premiers jours - Là où tout commence*, <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-1000-premiers-jours.pdf> (accessed on 17 August 2021). [42]
- Ministère des solidarités et de la santé (2019), *Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022*, [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier\\_de\\_presse\\_-\\_strategie\\_nationale\\_de\\_prevention\\_et\\_protection\\_de\\_l\\_enfance\\_vf.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_-_strategie_nationale_de_prevention_et_protection_de_l_enfance_vf.pdf) (accessed on 17 August 2021). [41]
- Moffitt, R. (2015), “The Deserving Poor, the Family, and the U.S. Welfare System”, *Demography*, Vol. 52/3, pp. 729-749, <http://dx.doi.org/10.1007/s13524-015-0395-0>. [13]
- Moore, T. (2018), *Constructing a new narrative of our first 1000 days: Synthesising the evidence and framing the messages*, Centre for Community Child Health, <http://www.rch.org.au> (accessed on 18 June 2020). [33]
- Morissens, A. (2018), “The role of universal and targeted family benefits in reducing poverty in single-parent families in different employment situations”, in *The triple bind of single-parent families*, Bristol University Press, <http://dx.doi.org/10.2307/j.ctt2204rvq.22>. [20]
- Nieuwenhuis, R. (2020), “Directions of thought for single parents in the EU”, *Community, Work & Family*, <http://dx.doi.org/10.1080/13668803.2020.1745756>. [4]
- OECD (2021), “Looking beyond COVID-19: Strengthening family support services across the OECD”, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/els/family/fss2021-brief-covid.pdf>. [24]
- OECD (2020), “Is Childcare Affordable?”, OECD, Paris, <http://oe.cd/childcare-brief-2020>. [7]
- OECD (2019), *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/74d162b6-en>. [23]
- OECD (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en>. [8]
- OECD (2018), “Poor Children In Rich Countries: Why We Need Policy Action”, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/els/family/Poor-children-in-rich-countries-Policy-brief-2018.pdf>. [3]
- OECD (2015), “Activation policies for more inclusive labour markets”, in *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2015-7-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-7-en). [5]
- OECD (2015), *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264233775-en>. [25]
- OECD (2011), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>. [6]



- Pentecost, M. and F. Ross (2019), "The First Thousand Days: Motherhood, Scientific Knowledge, and Local Histories", *Medical Anthropology*, Vol. 38/8, pp. 747-761, <http://dx.doi.org/10.1080/01459740.2019.1590825>. [35]
- Riding, S. et al. (2021), "Looking beyond COVID-19: Strengthening family support services across the OECD", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 260, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/86738ab2-en>. [2]
- Sabia, J. (2014), "Minimum wages: An antiquated and ineffective anti-poverty tool", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 33/4, pp. 1028-1036, <http://dx.doi.org/10.1002/pam.21796>. [12]
- Silva, D. et al. (2020), "Increasing Resilience in Youth and Families: YAP's Wraparound Advocate Service Model", *Child & Youth Services*, Vol. 41/1, pp. 51-82, <http://dx.doi.org/10.1080/0145935X.2019.1610870>. [32]
- Thévenon, O. et al. (2018), "Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 218, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c69de229-en>. [1]
- Thomson, R. et al. (2017), "A Dual-Factor Approach to Exploring Wraparound Outcomes in Children with Serious Emotional Disturbance within Community-Based Mental Health Settings", *International Journal of Psychological Studies*, Vol. 9/1, p. 107, <http://dx.doi.org/10.5539/ijps.v9n1p107>. [30]
- Van Lancker, W. and N. Van Mechelen (2015), "Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries", *Social Science Research*, Vol. 50, pp. 60-75, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ssresearch.2014.11.012>. [18]
- Vandenberg et al., J. (2003), "History of the Wraparound Process", *Focal Point: A National Bulletin on Family Support and Children's Mental Health: Quality and Fidelity in Wraparound*, Vol. 17/2, pp. 4-7. [31]

## Notas

<sup>1</sup> Base de datos familiar de la OCDE, indicador CO2.2.B. Tasas de pobreza monetaria relativa infantil, <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

<sup>2</sup> Base de datos familiar de la OCDE, indicador CO2.2.C. Tasas de pobreza en hogares con niños por tipo de hogar, <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

<sup>3</sup> Base de datos familiar de la OCDE, indicador CO2.2.D. Tasas de pobreza en hogares con niños por situación laboral en el hogar, <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

# 6 Apoyo a las familias monoparentales

---

Las familias monoparentales se encuentran entre los hogares más vulnerables, con una tasa media de pobreza en la OCDE (32,5 %) más de tres veces superior que la de los hogares con niños y dos o más adultos (9,8 %). Hay numerosos factores que contribuyen a la vulnerabilidad de los hogares monoparentales, como la dificultad para acceder al mercado laboral y a unos ingresos suficientes, las múltiples responsabilidades de cuidado y falta de apoyo práctico o emocional. Este capítulo analiza diferentes políticas destinadas a apoyar a las familias monoparentales en los países de la OCDE. Estas políticas incluyen asistencia social, prestaciones económicas universales o específicas, y políticas diseñadas para facilitar el acceso al mercado laboral y promover la conciliación trabajo-familia. Este capítulo presenta también una descripción general de los sistemas de pensiones de alimentos (o manutención infantil) de los países de la OCDE, así como la implementación de la mediación familiar como mecanismo alternativo de resolución de controversias.

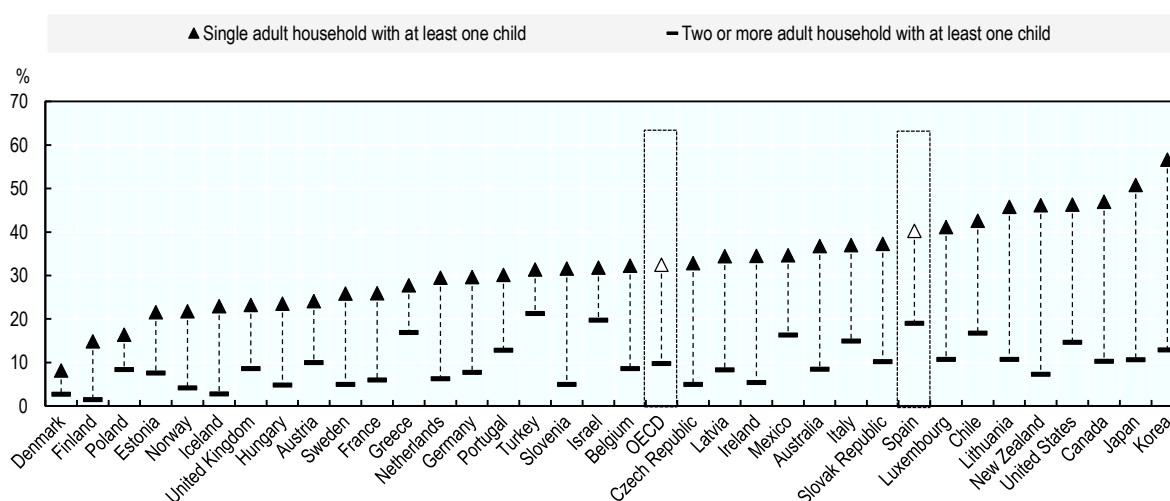
---

## Los progenitores monoparentales y sus hijos e hijas se enfrentan a un alto riesgo de pobreza

Independientemente de las diversas causas de la monoparentalidad, este tipo de familias se encuentran, junto con las numerosas, entre los tipos de hogares más vulnerables (European Commission, 2019). De media, en los países de la OCDE, el 32,5 % de los hogares con un solo adulto y con al menos un hijo vive en la pobreza, en comparación con el 9,8 % de los hogares con dos o más adultos y al menos un hijo (Figura ). En España, los porcentajes son del 40,2 % y del 19,0 % respectivamente.

### Figura 6.1. Los progenitores monoparentales y sus hijos e hijas se enfrentan a un alto riesgo de pobreza

Tasas de pobreza monetaria relativa (%), personas en edad de trabajar en hogares con al menos un hijo, según situación laboral en el hogar, 2016 o último año disponible



Nota: Los datos están basados en la renta familiar disponible equivalente, es decir, la renta después de impuestos y transferencias, y ajustada al tamaño de la familia. El umbral de pobreza está establecido en el 50 % de la renta mediana disponible en cada país. Se consideran adultos en edad de trabajar las personas de 18-64 años. Se consideran niños aquellos entre 0 y 17 años. Los datos de Nueva Zelanda se refieren a 2014, para Islandia, Japón y Turquía a 2015, y para Chile a 2017.

Fuente: Base de datos familiar de la OCDE, Indicador CO2.2.C «Poverty rates in households with children by household type», <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>, basado en la base de datos de distribución de ingresos de la OCDE, <http://oe.cd/idd>.

Si bien la recopilación de datos y la demografía del país debería incluir a los progenitores monoparentales para entender mejor cómo apoyarlos a través de medidas políticas, las definiciones suelen variar de un país a otro. No todos los separados pueden entrar en la categoría de progenitores monoparentales dependiendo de su estado de pareja y de la estructura familiar. La monoparentalidad puede deberse a la separación, al divorcio o a la muerte de uno de los progenitores, pero también a la ausencia de uno de ellos durante períodos prolongados (por ejemplo, por migración, prisión o enfermedad), a un embarazo no deseado o a la decisión de criar en solitario un hijo. Dado que las estructuras familiares evolucionan con el tiempo y la monoparentalidad no es necesariamente un estado permanente, definir a las familias monoparentales como una categoría social plantea múltiples dificultades. Además, muchas definiciones

del estatus de «progenitor monoparental» no reconocen situaciones de monoparentalidad *de facto*, como los casos en los que uno de los padres está gravemente enfermo o vive en el extranjero.

## Las familias monoparentales necesitan una amplia gama de apoyos

Hay varios factores que contribuyen a la vulnerabilidad de los hogares monoparentales, como la dificultad para acceder al mercado laboral y a unos ingresos suficientes, las múltiples responsabilidades de cuidado y, para algunos, la falta de apoyo práctico o emocional (European Commission, 2019). Muchos progenitores monoparentales se enfrentan a varias vulnerabilidades combinadas. Como tal, las políticas para apoyar a las familias monoparentales suelen tener dos objetivos: conciliar el trabajo y la familia, y garantizar su bienestar económico. Dichas políticas incluyen asistencia social, prestaciones económicas universales o específicas, y políticas para facilitar el acceso al mercado laboral y facilitar la conciliación trabajo-familia.

### **Asistencia social**

Las políticas que ofrecen diversas formas de asistencia social para apoyar a los progenitores solos pueden incluir mayores tasas de asistencia social general basada en los ingresos; ayudas para la vivienda; reconocer la vulnerabilidad adicional de la monoparentalidad; y abordar las obligaciones parentales en caso de separación/divorcio, por ejemplo, garantizando el apoyo económico de los segundos padres o del Estado. Austria, Francia e Irlanda conceden, entre otras prestaciones, una ayuda especial o crédito fiscal para progenitores monoparentales (European Commission, 2019). En el Reino Unido, las familias monoparentales pueden optar a otras formas de prestaciones que dependen de los ingresos, en vez de ser específicos de la monoparentalidad. En la mayoría de los países, el abono de las pensiones de alimentos de los hijos es una obligación legal y la falta de pago generalmente está sancionada, desde con el pago forzoso o deducciones salariales hasta con penas de prisión (consulte también la sección sobre [Obligaciones y medidas de apoyo a los progenitores no custodio](#) para ver el tema con más detalle).

### **Prestaciones económicas universales o específicas**

Los progenitores monoparentales dependen de varias fuentes de ingresos. Aunque los rendimientos del trabajo son la principal fuente de ingresos, pueden complementarse con prestaciones específicas. Las prestaciones dirigidas a las familias monoparentales complementan los ingresos laborales y, por tanto, las elevan por encima del umbral de la pobreza, si bien, este no es necesariamente el caso de las familias biparentales (Nieuwenhuis, 2020). Entre las prestaciones económicas universales o específicas a las que acceden las familias monoparentales, están las transferencias en efectivo (prestaciones familiares con o sin límite de ingresos); beneficios fiscales por hijos y otras deducciones fiscales para las familias; prestaciones o ayudas específicas para hogares monoparentales (bonificaciones especiales, prestaciones adicionales o deducciones fiscales por monoparentalidad, entre otras); y subsidios con importes más altos para familias monoparentales (reciben más dinero por los subsidios familiares que para las familias biparentales y, en ocasiones, en otras prestaciones relacionadas). En algunos Estados miembros de la UE, por ejemplo, en Italia y Portugal, puede que las familias monoparentales no tengan prestaciones especiales, pero sí que reciben cantidades más altas en los subsidios familiares que las biparentales y, a veces, en otras ayudas relacionadas (European Commission, 2019).

### **Acceso al mercado laboral**

La mejor protección contra la pobreza para los hijos de familias monoparentales, es que su padre o madre trabaje. Las políticas que facilitan el acceso al mercado laboral y fomentan la conciliación de la vida familiar

y laboral incluyen acceso a la educación de la primera infancia; acceso a cuidados después del horario escolar y a actividades extraescolares, que es otro mecanismo de apoyo para los progenitores monoparentales que luchan para combinar el trabajo y las responsabilidades de cuidado; planes de permisos de maternidad y parentales; beneficios en el trabajo; y horarios laborales flexibles y posibilidad de trabajar a jornada parcial. Para las familias monoparentales, la EAPI puede ser especialmente útil, y los horarios de apertura flexibles pueden facilitar la combinación del trabajo y las responsabilidades de cuidado de los más pequeños sin necesidad de ayudas externas. Algunos Estados miembros ofrecen disposiciones especiales sobre permisos para padres y madres solas a fin de ayudarlos a conciliar la crianza de los hijos con la participación en el mercado laboral. Por ejemplo, la República Eslovaca ofrece un período prolongado de permiso de maternidad para las madres solas, mientras que, en Grecia, el período de permiso parental es del doble para los progenitores solas. La República Checa ofrece a las familias monoparentales periodos más largos de excedencia por cuidado de hijos menores de 10 años (European Commission, 2019).

### **Combinación de medidas de apoyo**

En la práctica, los mecanismos implementados en los distintos países pueden incluir una combinación de prestaciones universales para familias en situaciones precarias y políticas específicas para apoyar las necesidades concretas de las familias monoparentales. Muchos países optan por «focalizar dentro del universalismo» cuando, por ejemplo, complementan un subsidio familiar universal con ayudas específicas para grupos concretos, sobre todo para familias monoparentales. Las transferencias y las prestaciones suelen ser indispensables para los padres y madres monoparentales, incluso cuando tienen trabajo. La pensión de alimentos (es decir, transferencia entre hogares) se asocia con una reducción limitada de la pobreza, mientras que las prestaciones familiares son más efectivas para aliviar la pobreza asociada a la monoparentalidad (en algunos países, considerablemente más) (Nieuwenhuis, 2020).

### **Los países de la OCDE apoyan a las familias monoparentales de distintas maneras**

En el ámbito de la OCDE, casi todos los países (salvo Turquía) ofrecen apoyo a las familias monoparentales de bajos ingresos a través de distintas medidas de política social, como prestaciones familiares, asistencia social, ayudas a la vivienda, beneficios laborales y exenciones fiscales (Figura 6.). España es el único país que apoya a las familias monoparentales de bajos ingresos solo con deducciones fiscales, sin ninguna ayuda económica adicional. Los principales componentes de los ingresos por transferencia en otros países son las prestaciones familiares sujetas a verificación de ingresos y las prestaciones monetarias no sujetas; estas últimas se pagan generalmente con relación a los hijos. En diez países de la OCDE (Dinamarca, Finlandia, Francia, Lituania, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, República Eslovaca, Eslovenia y Suecia) las transferencias superan el 30 % de los ingresos netos de las familias monoparentales de bajos ingresos. Diecisiete países tienen ayudas en efectivo para el alquiler y 11 países ofrecen beneficios laborales. La mayor parte de los subsidios económicos implican la verificación de recursos y las ayudas se reducen a medida que suben los salarios. Cabe señalar que, en estas simulaciones, no se tienen en cuenta los subsidios ni el coste del cuidado infantil, lo que probablemente sea de especial importancia para las familias monoparentales.

El análisis de Bradshaw, Keung y Chzhen (Cash benefits and poverty in single-parent families, 2018) demuestra que las transferencias sociales reducen la pobreza infantil en familias monoparentales en todos los países de la UE. Dinamarca, Finlandia y el Reino Unido redujeron la tasa de pobreza (es decir, el porcentaje de pobres) entre los niños de hogares monoparentales en más del 65 % gracias a las transferencias, mientras que Irlanda y el Reino Unido redujeron la brecha de pobreza (es decir, cuánto se encuentran por debajo del umbral de pobreza) entre los niños de hogares monoparentales en más del 80 %. Además, Morissens (The role of universal and targeted family benefits, 2018) evidencia que los países que combinan prestaciones universales (generosas) con otras ayudas complementarias para

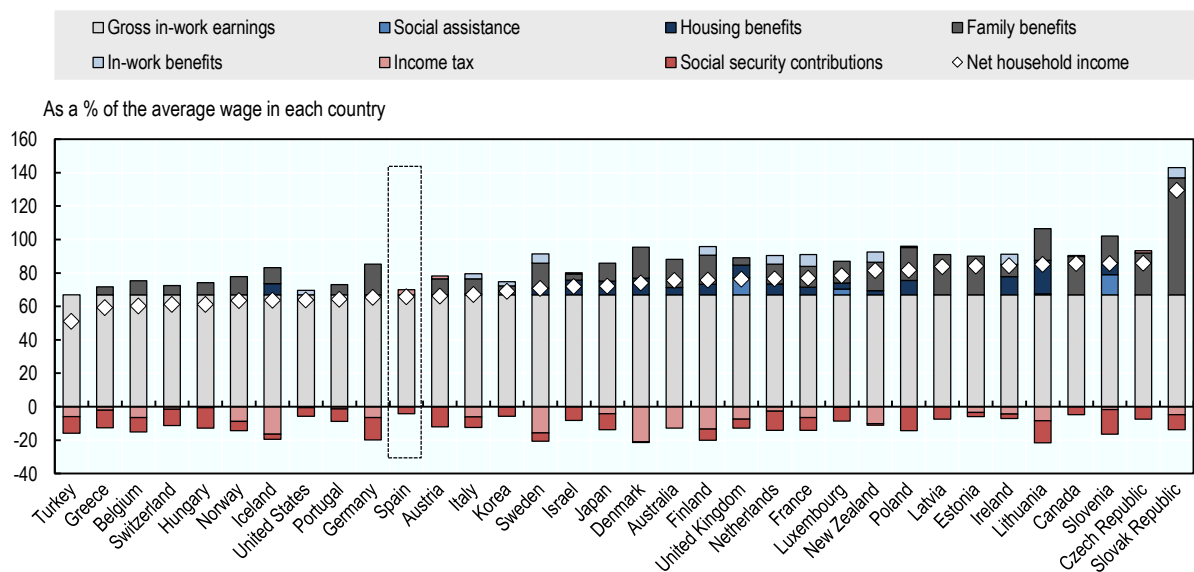
familias monoparentales —en función de su estado, no de sus ingresos— consiguen los mejores resultados en lo que respecta a la de reducción de la pobreza (p.ej. Dinamarca, Finlandia y Noruega). Sin embargo, el empleo es igualmente importante, y los países con los mejores resultados para las familias monoparentales son también aquellos que ofrecen servicios de cuidado infantil suficientes y asequibles. Sin estas disposiciones, el empleo de los padres y madres que están solos se convierte en un verdadero desafío.

Bradshaw, Keung y Chzhen (Cash benefits and poverty in single-parent families, 2018) también analizan la importancia de comprobar que los impuestos y las prestaciones no se contrarresten entre sí. Algunos países (Austria, Finlandia, Alemania, Islandia, Luxemburgo, Noruega y el Reino Unido) tienen prestaciones monetarias más altas para cabezas de familias monoparentales, pero luego contrarrestan esa ventaja al tenerlas en cuenta para la evaluación de las ayudas a la vivienda.

El **Cuadro** ofrece más detalles sobre las distintas medidas de apoyo ofrecidas a los hogares monoparentales en Francia.

### Figura 6.2. Las transferencias y prestaciones complementan los ingresos de las familias monoparentales en casi todos los países de la OCDE

Ingresos netos de adultos solos con dos hijos que ganan el 67 % del salario promedio, 2020



Nota: Las simulaciones para Australia, Canadá, Israel, Corea y Nueva Zelanda se refieren a 2019.

Fuente: Cálculos propios basados en resultados del modelo de impuestos/prestaciones de la OCDE. Versión 2.3.0 del modelo, <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>.

#### Cuadro . Medidas de apoyo a progenitores monoparentales en Francia

En Francia, se considera progenitores monoparentales a los solteros, divorciados, separados o viudos con hijos a cargo ya nacidos o por nacer, que no viven en pareja ni comparten sus ingresos y gastos con ninguna pareja, ya sea cohabitante o pareja de hecho. La simple separación geográfica de una pareja no constituye una situación de monoparentalidad.

La paternidad o maternidad monoparental se determina de la misma manera para todas las prestaciones y los progenitores son los responsables de registrar cualquier cambio en la Caja de

Asignaciones Familiares (*Caisse d'Allocations Familiales*, CAF). La caja de asignaciones familiares calcula el **cociente familiar en función** de la situación familiar, el número de personas y los ingresos del hogar (ver Casilla 4.1 en el Capítulo 4 para más detalles). **Este cociente familiar determina luego los impuestos y los precios de los servicios infantiles para los progenitores.** En general, las familias monoparentales en Francia se benefician sobre todo de prestaciones universales familiares y por hijos más elevadas, que de ventajas fiscales.

Los subsidios por nacimiento/adopción están sujetos a límite de rentas y su intención es ayudar a cubrir los gastos relacionados con el nacimiento o la adopción de un niño. El tope de ingresos depende del número de hijos de la familia, incluidos los bebés esperados. Desde el 1 de enero de 2021, los ingresos anuales de la familia para 2019 no deben superar los 42 892 EUR para hogares con dos ingresos o un solo progenitor y los 32 455 EUR para familia con un solo ingreso que espere un hijo.

El subsidio de manutención familiar se ofrece a los niños cuyo tutor no recibe ningún apoyo de uno o ambos padres, o como complemento a una asignación de manutención infantil baja. Se conceden 155,40 EUR para cualquier niño que haya perdido a ambos progenitores o que se encuentre en una situación comparable, y 116,57 EUR para los que hayan perdido a uno de ellos o se encuentre en una situación similar. Este subsidio también se puede pagar como anticipo si el otro progenitor se ha atrasado en los pagos de la pensión de alimentos.

El complemento de libre elección de cuidado infantil pretende compensar los gastos de cuidado de niños menores de 6 años y puede sumarse a la asignación básica (si el padre o madre cumple con los requisitos de elegibilidad relacionados con los ingresos) o de forma independiente. La prestación cubre parte (hasta el 85 %) de los gastos de cuidado infantil. La tasa varía según el número y la edad de los hijos y los ingresos del hogar, y los límites máximos de ingresos se incrementan en un 40 % para las familias monoparentales.

La prestación educativa compartida por hijo permite que uno o ambos progenitores reduzcan o cesen su actividad profesional para cuidar de los hijos menores de 3 años. La libre elección del complemento para el cuidado infantil permite a los progenitores que siguen trabajando compensar el coste del cuidado de los hijos en caso de contratar un cuidador, cuidado a domicilio o microguardería. Las parejas pueden cogerse 6 meses cada uno y los progenitores monoparentales un año, hasta el primer cumpleaños del niño. La duración del pago varía en función del número de hijos a cargo y de la situación familiar.

El subsidio de educación para hijos discapacitados es una ayuda sin verificación de recursos que se concede a quienes tienen un hijo a cargo menor de 20 años. El importe básico de la prestación es de 132,21 EUR al mes. Esta cantidad puede ser mayor para progenitores monoparentales o según la necesidad de asistencia o el grado de discapacidad del niño.

El subsidio de asistencia parental diaria se paga a la persona que cuida de un niño con discapacidad y es mayor si el beneficiario es un progenitor monoparental solo (52,34 EUR por día) que cuando forma parte de una pareja (44,05 EUR por día).

La asistencia social está diseñada para asegurar a los desempleados que tienen bajos ingresos o un nivel mínimo de ingresos, que varía según el número de personas en su hogar. La ayuda se desglosa en función del número de personas en el hogar: los progenitores monoparentales reciben 958,37 EUR por un hijo, 1197,97 EUR por dos hijos y 239,59 EUR por hijo adicional, mientras que las parejas reciben 1007,53 EUR por un hijo, 1175,45 EUR por dos niños y 223,90 EUR por niño adicional.



## Obligaciones y medidas de apoyo a los progenitores no custodios

La pensión de alimentos (o manutención de los hijos) es un pago regular realizado por el progenitor no custodio al que ostenta la custodia después del final de una relación, o si esta no ha llegado a formarse. En teoría, los pagos de la pensión de alimentos de los hijos deberían mitigar en cierta manera los menores ingresos a los que se enfrentan muchos progenitores al estar solos, y la mayoría de los países de la OCDE cuenta con sistemas formales de pensiones de alimentos que tienen como objetivo garantizar el cumplimiento de las obligaciones de pago de los padres no custodios. La realidad, sin embargo, es que a menudo los progenitores incumplen las obligaciones de pago de la pensión de alimentos para con sus hijos, y las medidas de cumplimiento suelen ser poco efectivas. Fortalecer las medidas de ejecución de las obligaciones de pago de la pensión de alimentos de los hijos es una herramienta ciertamente importante para mejorar la situación de los hogares monoparentales. Es relativamente fácil de implementar y su coste es relativamente bajo para el gobierno.

Los pagos de pensión de alimentos constituyen una importante fuente de ingresos de las familias monoparentales: representan, de media, el 14 % de los ingresos disponibles del hogar receptor en la OCDE (OECD, 2011; Beaumont, Mason, & Schulze, 2014). Esta proporción sería incluso mayor si se pagara el importe total de las pensiones de alimentos adeudadas. El pago de la pensión de alimentos de los hijos tiende a ser más importante para los progenitores con bajos ingresos. Por ejemplo, entre los progenitores custodios estadounidenses por debajo del umbral de la pobreza que reciben todos los pagos, la pensión de alimentos anual promedio recibida en 2015 representó el 58 % de sus ingresos personales medios (Grall, 2018). Los pagos de pensión son, por lo tanto, clave para prevenir la pobreza en familias con padres separados.

El impago (o el retraso) de la pensión de alimentos es habitual y plantea desafíos importantes en todos los países de la OCDE, también en España. En Francia, entre el 30 % y el 40 % de los pagos de pensión de alimentos adeudados a familias con hijos no se pagan o solo se pagan en parte, y las reagrupaciones y/o rupturas con nuevas parejas son frecuentemente la causa de la suspensión (temporal) de los pagos de la pensión de alimentos (Favrat & Fernandez, 2016). En los Estados Unidos, solo el 43 % de los progenitores custodios reciben el importe total que se les debe, mientras que alrededor del 30 % de ellos no reciben nada en absoluto (Grall, 2018). De media, los progenitores con custodia y con una orden de pago de la pensión de alimentos reciben aproximadamente el 60 % del importe de la sentencia.

Como se describe en un reciente informe del Parlamento Europeo (The situation of single parents in the EU, 2020), las políticas de pensión de alimentos suelen ser complejas e implicar a diversas partes. En la mayoría de los países, los progenitores, los tribunales y, en aproximadamente la mitad, los organismos públicos participan a la hora de determinar el importe de la pensión de alimentos de los hijos (Tabla ). La responsabilidad final de determinar los pagos de pensión de alimentos a menudo recae en un tribunal, ya sea directamente o cuando los progenitores no pueden llegar a un acuerdo satisfactorio. Hay muchas diferencias entre países en la determinación del importe de la pensión, desde dejarlo a discreción de los progenitores sobre la base de unas directrices informales como en los Países Bajos, hasta la rígida fórmula de Dinamarca. Esta ayuda generalmente termina cuando el niño cumple 18 o 21 años, con algunas excepciones para el apoyo continuado para los hijos que están estudiando (p. ej. República Checa, Grecia, Estonia) o con alguna discapacidad (República Checa y Polonia). La mayoría de los países tienen las mismas disposiciones de pagos de pensión de alimentos, independientemente de si los progenitores han estado casados o no.



**Tabla 6.1. Las políticas de pago de la pensión de alimentos son complejas e implican a diversas partes**

Políticas de pensión de alimentos en algunos Estados miembros de la UE

País	Implicación en la determinación de la pensión infantil			Responsabilidad de determinar los pagos	Normas para determinar el importe de los pagos	Responsabilidad de la ejecución de los pagos	Anticipos a los pagos de la pensión
	Progenitores	Tribunales	Agencia				
Austria	Sí, ratificado por tribunal	Si	No	Progenitores con aprobación del tribunal	Directrices formales y normas/fórmula rígida	Tribunal	Si
Bélgica	Sí, ratificado por tribunal	Si	No	Tribunal	Mayormente a discreción, sin reglas ni métodos fijos	Tribunal	Si
República Checa	Sí, entrada en sistema formal si no hay acuerdo entre los progenitores	Si	Sí, autoridades de protección sociolegal	Tribunales de distrito y regionales	Directrices dictadas por ley	Tribunal y Oficina de Protección Jurídica Internacional del Niño en asuntos exteriores	Si
Dinamarca	Sí, ratificado por la Oficina del Gobernador del País	No	Sí – Oficina del Gobernador del País	Progenitores o agencia estatal del condado en caso de falta de acuerdo	Normas/fórmula rígida	Agencia estatal del condado	Si
Estonia	Si	Si	Sí, si el niño recibe manutención estatal	Tribunal si los padres no están de acuerdo	Mínimo establecido por el estado, importe adicional según los ingresos de los padres	Servicio de ejecución	Si
Finlandia	Sí – mediado y confirmado por Bono de Previsión Social	Si (rol residual)	Sí – Junta de Bienestar Social	Progenitores o Junta de Bienestar Social y tribunal si no se ponen de acuerdo	Principalmente a discreción, directrices informales	Junta de Bienestar Social municipal	Si
Francia	Sí, ratificado por tribunal	Si	No	Tribunal	Mayormente a discreción, sin reglas ni métodos fijos	Tribunales y Agencia de la Seguridad Social	Si
Alemania	Si	Si	No	Progenitores o tribunal si los padres no se ponen de acuerdo	Principalmente a discreción, con 'tablas de respaldo'	Tribunal	Si
Grecia	Si			Progenitores o tribunal	Reglas basadas en los ingresos de los padres	Tribunal	No
Irlanda	Sí, ratificado por tribunal	Si	No	Progenitores o tribunal si los padres no se ponen de acuerdo	Directrices legales, pero alto nivel de discrecionalidad judicial	Tribunal	No
Letonia	Si	Si	No	Progenitores o tribunal si los padres no se ponen de acuerdo	Mayormente a discreción, sin reglas ni métodos fijos	Oficina de aplicación de la ley	Si

Países Bajos	Sí, ratificado por tribunal	Si	No	Progenitores con supervisión de abogados; Tribunal si los progenitores no están de acuerdo o si reciben asistencia social	Principalmente a discreción, directrices informales	Agencia Nacional de Recaudación y Apoyo. Ejecución mediante fianza; si se impugna la ejecución, el tribunal.	No
Polonia	Si	No	Sí – Oficina de Bienestar	Progenitores, Gobierno Local - Oficina de Bienestar	Directrices formales, Ley de Prestaciones Familiares de 28 de noviembre de 2003		Si
Portugal	Sí, entrada en sistema formal si no hay acuerdo entre los progenitores	Si	No	Padres con supervisión de abogados o tribunal si los padres no están de acuerdo	Directrices informales para acuerdos privados o reglas definidas por el tribunal en caso de desacuerdo de los progenitores	Tribunal	No
República Eslovaca	Sí – confirmado por Bono de Previsión Social	Si	No	Tribunal	Principalmente a discreción, directrices informales	Servicio de ejecución	Si
España	Si	Si	No	Tribunal	Principalmente a discreción, con 'tablas de respaldo	Tribunal	Si
Suecia	Sí – confirmado por Bono de Previsión Social	Si	No	Tribunal	Principalmente a discreción, directrices informales	Servicio de ejecución	Si

Fuente: Parlamento Europeo (The situation of single parents in the EU, 2020), *The situation of single parents in the EU*, Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659870/IPOL\\_STU\(2020\)659870\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659870/IPOL_STU(2020)659870_EN.pdf)

## Cuadro. Ejemplos de los importes de las pensiones de alimentos y de normas para su determinación

### Alemania

En Alemania, los progenitores pueden tener que pagar la pensión de alimentos de sus hijos y un progenitor no casado puede tener que pagar la pensión de alimentos del otro, si un niño está a su cargo. En principio, la pensión de alimentos ha de pagarse mensualmente por adelantado a la persona con derecho a ella o, en el caso de menores, al progenitor que tenga la custodia o que por cualquier otro motivo tenga derecho a recibir el pago. No hay límite de edad para la pensión de alimentos: hay que pagarla mientras el hijo dependa de ella. El importe se determina según los requisitos y las necesidades de la parte con derecho a la pensión de alimentos y la capacidad de pago de la parte responsable. Los tribunales regionales superiores han elaborado tablas y guías al respecto que ayudan a determinar una tarifa única para los elementos a tener en cuenta. La tabla de *Düsseldorf* se utiliza habitualmente como base para calcular el nivel de la pensión de alimentos de los hijos.

De haber algún cambio en las circunstancias reales en las que se base la decisión judicial, esta podrá modificarse a petición de la parte con derecho a pensión de alimentos o de la parte responsable de ella. En el caso de menores, la pensión de alimentos también puede vincularse a un índice, en cuyo caso se expresa como un porcentaje del nivel mínimo de pensión de alimentos vigente en cada

momento. El nivel mínimo de la pensión de alimentos está regulado en el Código Civil y va subiendo conforme a una escala de tres tramos a medida que el niño crece. Si el mandato judicial vincula el importe de la pensión de alimentos a un índice, no hace falta modificarlo cada vez que el niño alcanza una nueva franja de edad.

### **Noruega**

La pensión de alimentos la paga el progenitor que no convive con su hijo. Los progenitores tienen la obligación de mantener a sus hijos, independientemente de si viven o no con ellos. Ambos padres están obligados a pagar los costes de criar y educar a sus hijos de acuerdo con su capacidad económica.

La pensión de alimentos de los hijos en Noruega pertenece al derecho privado y los progenitores pueden acordarla y pagarla sin que las autoridades intervengan. Son libres de acordar su importe y ajustarlo a sus circunstancias personales. La Administración de Trabajo y Bienestar tiene una calculadora de pensiones de alimentos en caso de que los padres necesiten orientación. Si los progenitores no se ponen de acuerdo sobre la pensión de alimentos de los hijos, cualquiera de ellos puede solicitar a la Administración de Trabajo y Bienestar Social que determine la cantidad. La Administración de Trabajo y Bienestar basa entonces su decisión sobre la pensión de alimentos de los hijos en lo que cuesta criar a un hijo. El coste de la crianza se divide entre ambos padres de acuerdo con sus ingresos y el progenitor que esté mejor económicamente pagará la mayor parte de los gastos del hijo.

Todos los pagos de pensión de alimentos de los hijos estarán vinculados a un índice salvo que se determine lo contrario en la decisión o el acuerdo. El índice, por su parte, está vinculado a los cambios en el índice de precios al consumo publicado por la Oficina Central de Estadísticas de Noruega.

La obligación de pagar la pensión de alimentos normalmente dura hasta el final del mes en que el niño cumple los 18 años. Si el niño cursa estudios secundarios superiores, también se puede ordenar al progenitor que siga pagando la pensión alimentaria, aunque ya haya cumplido los 18 años.

### **República Checa**

La ley checa no reconoce ningún tipo de pensión de alimentos objetiva basada en tablas, porcentajes o similares, ni establece ningún importe mínimo o máximo para la pensión de alimentos. A la hora de tomar una decisión, el tribunal tiene en cuenta la singularidad de cada caso concreto, como la posibilidad de más de una obligación de pago de pensión de alimentos, costes superiores para hijos discapacitados, etc. El Ministerio de Justicia solo publica una tabla de importes recomendados. Las decisiones judiciales sobre pensiones de alimentos se dictan sujetas a cambios en la situación. Por tanto, se pueden modificar si la situación del acreedor o del obligado cambia significativamente.

Se puede conceder la pensión de alimentos si el beneficiario no es capaz de mantenerse a sí mismo de manera realista. La capacidad de mantenerse a sí mismo tradicionalmente se interpreta solo como la capacidad de satisfacer satisfactoriamente todas las necesidades (materiales, culturales, etc.). Si un hijo no puede mantenerse a sí mismo y depende de la pensión de alimentos del pagador, la obligación no se extingue, aunque llegue a la edad adulta (p. ej., si continúa estudiando) y, en casos excepcionales, puede continuar a lo largo de toda la vida del niño y de los progenitores (p. ej., si tiene una discapacidad total y no va a poder mantenerse a sí mismo nunca). Por el contrario, la obligación de pagar la pensión de alimentos puede vencer, incluso antes de que el hijo alcance la edad adulta, si es capaz de mantenerse por sí solo. No hay un límite de edad específico.

Fuentes: Portal Europeo de e-Justicia, [https://e-justice.europa.eu/content\\_maintenance\\_claims-47-de-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_maintenance_claims-47-de-en.do?member=1) y <https://www.nav.no/en/home/benefits-and-services/relatert-informasjon/child-support-child-maintenance>

Las repercusiones del impago de la pensión de alimentos de los hijos por parte del progenitor no custodio pueden ir desde la ejecución del pago, deducciones salariales, incautación de activos y cuentas bancarias y, en algunos países, hasta prisión (Miho & Thévenon, 2020). La pensión de alimentos de los hijos está garantizada en algunos países por el Estado (en Austria, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia y Suecia); por las autoridades locales (En la República Checa y Finlandia); por fondos especiales (en Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia y Portugal); o por una agencia administrativa especial (en Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido). Varios países, incluidos Australia, Estonia (ver **Cuadro**), Nueva Zelanda, el Reino Unido y, más recientemente, Francia (ver **Cuadro**), han reforzado sus sistemas para ayudar a los progenitores a presentar reclamaciones y a tomar las medidas administrativas y/o legales adecuadas. En España, es muy necesaria una reforma similar para ofrecer una mejor asistencia a los progenitores y garantizar que reciban el apoyo económico al que tienen derecho.

#### **Cuadro. Reforma del sistema de apoyo a la pensión de alimentos de los hijos en Estonia**

En Estonia, aproximadamente una cuarta parte de los progenitores separados no pagaron la pensión de alimentos de sus hijos conforme a la decisión judicial en 2014. En enero de 2017, entró en vigor una nueva Ley de Prestaciones Familiares para extender el apoyo a la pensión de alimentos a los progenitores separados cuando el otro progenitor no cumple con su obligación legal de proporcionar ayuda económica. Con este sistema, el estado garantiza la pensión de alimentos y se encarga de reclamar al progenitor deudor los costes de la misma a través de varias medidas. Entre estas están la rescisión del permiso de conducir, la restricción del apoyo empresarial y la publicación de los nombres de los deudores. La pensión de alimentos pagada por el estado cubre las ayudas pagadas durante los procedimientos judiciales por 150 días y durante los procedimientos de ejecución, y consiste en 100 EUR al mes hasta que el niño cumple 18 años, o 21 si el niño va a la universidad.

Fuente: Comisión Europea (Mechanisms supporting single parents across the European Union, 2019), *Mechanisms supporting single parents across the European Union*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3ade5c22-b4d7-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>

#### **Cuadro. Un nuevo servicio público de intermediación financiera de la pensión de alimentos en Francia**

Un informe sobre las rupturas familiares en Francia (Haut Conseil de la Famille, 2014) indicó que el impago de la pensión de alimentos, estimado en cerca del 35 %, contribuye a la fragilidad de las familias francesas. Para examinar los pagos atrasados, las familias dependían de largos procedimientos judiciales o de conseguir el apoyo de la caja de subsidios familiares correspondiente. Estas opciones, además de limitadas, resultaban complicadas, por lo que muchas familias se encontraban en situación de pobreza.

En respuesta, se creó en 2020 un nuevo servicio público para la Intermediación Financiera de la Pensión de Alimentos (IFPA), administrado por la Agencia para la Recuperación e Intermediación de la Pensión de Alimentos (ARIPA). Desde enero de 2021, el servicio está abierto a todas las madres y padres separados que deseen hacer uso del servicio.

El progenitor «deudor» (el que debe la pensión de alimentos) paga cada mes a ARIPA, que es la responsable de abonársela inmediatamente al progenitor que ha de recibirla (el «acreedor»). Si el progenitor deudor no paga, la agencia inicia inmediatamente un procedimiento para recuperar del deudor la cantidad impagada y abona al progenitor acreedor elegible el subsidio de apoyo familiar

(116,57 EUR por mes y por hijo; ver **Cuadro**). El objetivo es garantizar el pago de la pensión de alimentos todos los meses a los progenitores acreedores, evitando así el riesgo de impago. La intermediación financiera también tiene como objetivo aliviar las tensiones entre los padres separados relacionadas con cuestiones económicas, para que puedan concentrarse en la educación y el desarrollo de sus hijos. El incumplimiento por parte del progenitor deudor de sus obligaciones está sujeto a sanciones y da lugar, desde el primer impago, a la activación del subsidio de ayuda familiar siempre que el progenitor que lo recibe es monoparental y así lo solicite.

Fuente: <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/familles-enfance/droits-et-aides/article/le-service-public-des-pensions-alimentaires>

Si bien es necesario reforzar los medios para hacer cumplir las obligaciones de pago de pensiones de alimentos infantil, ayudar a los padres sin custodia a ser autosuficientes es clave para que puedan cumplir con sus obligaciones con respecto a sus hijos (Berger, 2017). Los progenitores sin custodia pueden no tener un empleo estable, trabajar por salarios bajos o tener una nueva familia que mantener, lo que merma su capacidad para cumplir con los pagos de pensiones de alimentos (Ha, Cancian, & Meyer, 2018). Proporcionar a los progenitores no custodios vulnerables el empleo y/o el apoyo social que necesitan para ser autosuficientes reduce el riesgo de impago (Miho & Thévenon, 2020). La provisión de dichos apoyos para la autosuficiencia debería estar condicionada al pago de la pensión de alimentos de los hijos. Otra opción para reforzar la asistencia a los progenitores sin custodia es incluir a los hijos que no residen con ellos en el cálculo de las prestaciones basadas en recursos y/o en las desgravaciones fiscales relacionadas con los hijos (Berger, 2017). La evidencia sugiere que las disposiciones para facilitar el pago de los atrasos en la pensión de alimentos de los hijos funcionan como incentivos para encontrar y conservar el empleo, lo que aumenta la capacidad de cumplir con las obligaciones de pago (Heinrich, Burkhardt, & Shager, 2011).

También es posible mejorar la autosuficiencia asegurándose de que los gastos relacionados con los hijos soportados por los progenitores no custodios se tengan en cuenta al establecer los criterios de elegibilidad para las prestaciones de bienestar social y que los cambios en los pagos de la pensión de alimentos no supongan una reducción drástica del pago de asistencia social (Skinner, Meyer, Cook, & Fletcher, 2017). La protección social en algunos países ya ha dado un paso en esta dirección. Por ejemplo, en Francia, tras una decisión del *Conseil d'Etat* de 2017, ahora ambos progenitores pueden recibir un subsidio de vivienda en casos de custodia compartida. El importe concedido se calcula en función del tiempo que cada progenitor tiene al hijo en su propio domicilio a lo largo del año (Miho & Thévenon, 2020).

## Mediación familiar

Debido a que se llevan más conflictos a los tribunales, los períodos de espera para su resolución suelen ser más largos y las costas legales más altas. La mediación puede proporcionar una alternativa más rápida para las familias y, por lo general, también más económica que los procedimientos judiciales ordinarios. La mediación familiar se ha convertido en un método habitual para ayudar a los padres separados a los les resulta difícil llegar a un acuerdo sobre la coparentalidad aceptable para ambos (Morris & Halford, *Family Mediation: A Guide for Family Therapists*, 2014). En la mediación familiar interviene un profesional que asiste en el proceso de resolución de conflictos y en la redacción de un acuerdo de conciliación familiar. Se supone que la implementación de un acuerdo negociado por ambos progenitores será más efectiva que si lo impone un tribunal (Morris, Halford, Petch, & Hardwick, 2018; Emery, 2011).

La Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia publicó en 2019 un manual para la elaboración de leyes de mediación en Europa que incluye ejemplos de mejores prácticas, recomendaciones sobre la redacción de leyes, directrices y métodos para implementar con eficacia la mediación en la práctica

(European Commission for the Efficiency of Justice, 2019). Por ejemplo, para garantizar la alta calidad de la mediación, algunos países de la UE han implementado requisitos básicos y formación a fin de introducir un enfoque sistemático de la profesión de mediador. Un número cada vez mayor de legisladores ha introducido listas oficiales de mediadores en sus respectivas leyes nacionales (Austria, Croacia, Lituania, Turquía) y otros países han optado por mantener al menos una lista limitada al ámbito de las mediaciones relacionadas con los tribunales (República Checa, Polonia y Eslovenia). El proceso de iniciación de la mediación difiere entre los países de la UE, los participantes pueden unirse al proceso voluntariamente o por orden del tribunal como condición para el proceso legal. Además, el coste de la mediación para las familias también varía de un país a otro. Muchos países ofrecen la mediación a las familias de forma gratuita o subvencionada a través de asistencia jurídica (Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Polonia, Noruega, Suecia, Suiza, Inglaterra, Gales y Escocia).

En España, algunas comunidades autónomas empezaron a prestar servicios de mediación familiar, además de otros servicios relacionados, como puntos de encuentro para divorcios muy conflictivos, órdenes judiciales de nombramiento de un coordinador de parentalidad para la custodia compartida e incluso órdenes de terapia familiar obligatoria. En todas las comunidades autónomas, a excepción de Asturias y Galicia, los servicios de mediación figuran como servicios para prevenir y resolver conflictos familiares sin recurrir a la justicia. Por ejemplo, Cataluña tiene una ley de mediación familiar que data de 2001 y, desde entonces, otras 12 Comunidades Autónomas han aprobado sus propias leyes de mediación familiar. Sin embargo, la aceptación de los servicios de mediación familiar sigue siendo baja en España.

Para incentivar el uso de la mediación y aumentar la aceptación, podría ser de utilidad considerar los elementos de mediación obligatorios en el sistema judicial, como en Italia (ver [Cuadro.](#)). Este país experimentó un aumento significativo en el uso de estos servicios cuando la mediación se convirtió en una condición previa a los juicios para cierto tipo de casos (De Palo, et al., 2014).

## Cuadro. Mediación familiar en Italia y Francia

### Italia

En Italia, las partes han de asistir a una sesión de mediación introductoria como condición previa a los procedimientos judiciales con el fin de promover el uso de la mediación en sus tribunales nacionales. Esta medida ha aumentado significativamente el número de mediaciones realizadas a cerca de 150.000 al año, al mismo tiempo que ha logrado mantener una tasa de éxito de casi el 50 % en los casos en los que las partes han decidido continuar con la mediación después de la primera reunión (Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia, 2019[48]). Para cumplir con el requisito de mediación basta con que las partes participen en la primera reunión con un mediador, la cual puede dar lugar a un proceso de mediación completo si las partes así lo deciden (es decir, es un modelo voluntario). En Italia, las sesiones de información de mediación son obligatorias en disputas relacionadas con acuerdos familiares. Los criterios que determinan la tarifa de mediación (*indennità di mediazione*), que comprende tanto la iniciación del procedimiento como la mediación propiamente dicha, se describen en la Orden Ministerial n.º 180/2010.

### Francia

En Francia, las familias pueden ponerse en contacto directamente con el mediador familiar o, también, un juez puede ordenar la mediación a las partes pertinentes en diversos asuntos familiares, como el ejercicio de la patria potestad, las medidas provisionales en temas de divorcio, la determinación de la residencia habitual de los hijos, el derecho de acceso y alojamiento, la contribución a la educación y pensión de alimentos de los hijos menores, o la solicitud de modificación de medidas del tribunal de familia. En todo caso, solo se puede iniciar una mediación si ambas partes involucradas están presentes y han dado su consentimiento. La única excepción es cuando uno de los progenitores ha cometido actos de violencia contra el otro o contra un hijo, en tal caso, no se es necesaria mediación.

Para las familias que inician la mediación, la primera entrevista de información es gratuita y el coste lo cubre la *Caisse Nationale des Allocations Familiales*, del Ministerio de Justicia, el ministerio a cargo de la Familia, la MSA y ciertas autoridades locales, después de eso, el coste se define de acuerdo con una escala de participación y la participación económica se calcula en función de los ingresos familiares. Si es el juez el que ordena la mediación familiar con respecto al acuerdo, las partes podrán beneficiarse de la asistencia jurídica gratuita en función de sus recursos (cobertura total o parcial de los gastos por parte del Estado). Se ha creado una ayuda específica por parte de la Caja Nacional de Subsidios Familiares (CAF) y la Caja Central de Mutualidades Agrícolas para aliviar la participación de los particulares. El Ministerio de Justicia, las Direcciones Departamentales de Cohesión Social (DDCS) y algunas autoridades locales también se han comprometido a apoyar el desarrollo de la mediación familiar.

Además de la mediación familiar, la resolución alternativa de conflictos puede desempeñar un papel crucial en las disputas familiares, reducir el daño psicológico, ayudar a las partes a reiniciar el diálogo y, sobre todo, contribuir a la protección de los niños (European Parliament, Report on alternative dispute resolution in civil, commercial and family matters, 2011). La resolución alternativa de conflictos también puede incluir a la unidad familiar extensa o a sistemas de apoyo en el proceso de creación de un acuerdo.

Para aquellos que han sufrido la violencia dentro de la pareja, el miedo y la ansiedad que sienten ante el otro pueden dificultar una participación sincera en la mediación. Si bien es necesario seguir investigando sobre el impacto de la violencia dentro de la pareja en los procesos de mediación, el Comité de Ministros del Consejo de Europa considera que las cuestiones relacionadas con la violencia entre parejas o familias no deberían tratarse en procesos de mediación (como en Francia, por ejemplo – ver [Cuadro.](#) ), ya que



podrían ser constitutivos de delito y, en tales circunstancias, la mediación no sería la forma más adecuada de resolver los conflictos familiares (Council of Europe, 2004). El concepto de la mediación exige que no haya un desequilibrio de poder entre las posiciones de los participantes, como sucede, por ejemplo, en los casos de violencia doméstica. El manual sobre legislación en materia de mediación de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia anima a no excluir en su totalidad los conflictos de carácter delicado (como la mediación familiar en casos de violencia doméstica o entre víctimas y agresores) (European Commission for the Efficiency of Justice, 2019). En vez de eso, sugiere introducir garantías (a través de las funciones del mediador o en base a criterios con los que el juez pueda recomendar u ordenar a las partes que intenten la mediación) para proteger a la parte más débil.

En general, es importante destacar que los datos sobre el uso de la mediación en los países de la UE son, de momento, limitados (ChildONEurope Secretariat, 2005). La mayoría de los datos disponibles provienen del sistema judicial y se refieren a parejas en proceso de separación que ya han iniciado un proceso judicial, ya sea consensuado o contencioso. Por lo tanto, estos datos no cubren las solicitudes dirigidas a otras instituciones, agencias u organizaciones que se ocupan del divorcio, como trabajadores sociales independientes, organismos de mediación familiar y otros servicios legales y de consultoría, a los que a menudo se recurre extrajudicialmente.

## Bibliografía

- Beaumont, K., Mason, P., & Schulze, E. (2014). *Child maintenance systems in EU Member States from a gender perspective*. European Parliament. Retrieved 04 11, 2018, from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/474407/IPOL-FEMM\\_NT\(2014\)474407\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/474407/IPOL-FEMM_NT(2014)474407_EN.pdf)
- Berger, L. (2017). *A new Safety Net for 21st-Century Families*. Retrieved from [http://inequality.stanford.edu/sites/default/files/Pathways\\_Spring2017\\_Family-Safety-Net.pdf](http://inequality.stanford.edu/sites/default/files/Pathways_Spring2017_Family-Safety-Net.pdf)
- Bradshaw, J., Keung, A., & Chzhen, Y. (2018). Cash benefits and poverty in single-parent families. In R. Nieuwenhuis, & L. Maldonado (Eds.), *The Triple Bind of Single-parent Families*. Policy Press, Bristol.
- ChildONEurope Secretariat. (2005). Family Mediation in the European Union. Retrieved 12 07, 2021, from [www.childoneurope.org](http://www.childoneurope.org)
- Council of Europe. (2004). *Family mediation and equality of sexes - Parliamentary Assembly Recommendation 1639 (2003)*. Reply adopted by the Committee of Ministers on 16 June 2004 at the 888th meeting of the Ministers' Deputies. Retrieved from <https://rm.coe.int/16805dcab2>
- De Palo, G., D'Urso, L., Trevor, M., Branon, B., Canessa, R., Cawyer, B., & Reagan Florence, L. (2014). 'Rebooting' the Mediation Directive: Assessing the Limited Impact of its Implementation and Proposing Measures to Increase the Number of Mediations in the EU Study. *European Parliament. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs*. Retrieved 12 03, 2021, from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493042/IPOL-JURI\\_ET\(2014\)493042\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493042/IPOL-JURI_ET(2014)493042_EN.pdf)
- Emery, R. (2011). *Renegotiating family relationships: Divorce, child custody, and mediation*. Guilford, New York.
- European Commission. (2019). *Mechanisms supporting single parents across the European Union*. Retrieved 03 18, 2021, from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3ade5c22-b4d7-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>
- European Commission for the Efficiency of Justice. (2019). *European Handbook for Mediation Lawmaking*. Retrieved from <https://rm.coe.int/cepej-2019-9-en-handbook/1680951928>

- European Parliament. (2011). *Report on alternative dispute resolution in civil, commercial and family matters*. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0343\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0343_EN.pdf)
- European Parliament. (2020). *The situation of single parents in the EU*. Retrieved 08 20, 2021, from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659870/IPOL\\_STU\(2020\)659870\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659870/IPOL_STU(2020)659870_EN.pdf)
- Favrat, A., & Fernandez, V. (2016). *Trajectoires de perception de pensions alimentaires Eléments tirés du panel d'allocataires des Caf*. Retrieved from Présentation au Haut Conseil de la Famille
- Grall, T. (2018). *Custodial Mothers and Fathers and Their Child Support: 2015 Current Population Reports*. Retrieved 11 12, 2018, from [www.census.gov/topics/families](http://www.census.gov/topics/families)
- Ha, Y., Cancian, M., & Meyer, D. (2018). Child Support and Income Inequality. *Poverty & Public Policy*, 10(2), 147-158. doi:10.1002/pop4.215
- Haut Conseil de la Famille. (2014). *Les ruptures familiales : état des lieux et propositions*. Retrieved from <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/144000594.pdf>
- Heinrich, C., Burkhardt, B., & Shager, H. (2011). Reducing child support debt and its consequences: Can forgiveness benefit all? *Journal of Policy Analysis and Management*, 30(4), 755-774. doi:10.1002/pam.20599
- Miho, A., & Thévenon, O. (2020). Treating all children equally?: Why policies should adapt to evolving family living arrangements. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/83307d97-en>
- Morissens, A. (2018). The role of universal and targeted family benefits. In R. Nieuwenhuis, & L. Maldonado (Eds.), *The Triple Bind of Single-parent Families*. Policy Press, Bristol.
- Morris, M., & Halford, W. (2014). Family Mediation: A Guide for Family Therapists. *Australian and New Zealand Journal of Family Therapy*, 35(4). doi:10.1002/anzf.1078
- Morris, M., Halford, W., Petch, J., & Hardwick, D. (2018). Predictors of Engagement in Family Mediation and Outcomes for Families that Fail to Engage. *Family Process*, 57(1). doi:10.1111/famp.12270
- Nieuwenhuis, R. (2020). Directions of thought for single parents in the EU. *Community, Work & Family*. doi:10.1080/13668803.2020.1745756
- OECD. (2011). *Doing Better for Families*. OECD Publishing, Paris. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>
- Skinner, C., Meyer, D. R., Cook, K., & Fletcher, M. (2017). Child Maintenance and Social Security Interactions: the Poverty Reduction Effects in Model Lone Parent Families across Four Countries. *Journal of Social Policy*, 46(03), 495-516. doi:10.1017/S0047279416000763

# 7

## Hacer que la vida familiar sea más fácil para todos

---

Este capítulo describe una serie de herramientas cuyo objetivo es hacer la vida más fácil para todas las familias y evitar lagunas en la asistencia que puedan necesitar. Entre estos instrumentos se encuentra el permiso parental, que se ha convertido en un componente clave de los paquetes de asistencia familiar en la mayoría de los países de la OCDE. El apoyo y la financiación de los servicios de Educación y Atención a la Primera Infancia (EAPI) también están muy extendidos entre los gobiernos de la OCDE, pero su escala y su forma varían en gran medida de un país a otro. Por otro lado, los servicios de atención fuera del horario escolar (FHE) siguen estando poco desarrollados en la mayoría de los países de la OCDE. En este capítulo también revisaremos algunas políticas prometedoras de apoyo parental que han demostrado tener un impacto positivo en el bienestar y el desarrollo tanto de los progenitores como de los hijos.

---

Para hacer que la vida familiar sea más fácil para todos, es vital que las herramientas normativas encajen perfectamente entre sí y no dejen a las familias con lagunas asistenciales. Políticas como el permiso parental, la Educación y Atención a la Primera Infancia (EAPI), la educación primaria y la atención fuera del horario escolar han de enmarcarse en un continuo coherente de apoyo a las familias. Aunque muchos miembros de la OCDE invierten más en guarderías o en escuelas infantiles, es importante que la política empiece a invertir en las familias con niños en la primera infancia por cuestiones tanto de equidad como de eficiencia.

## Permisos parentales

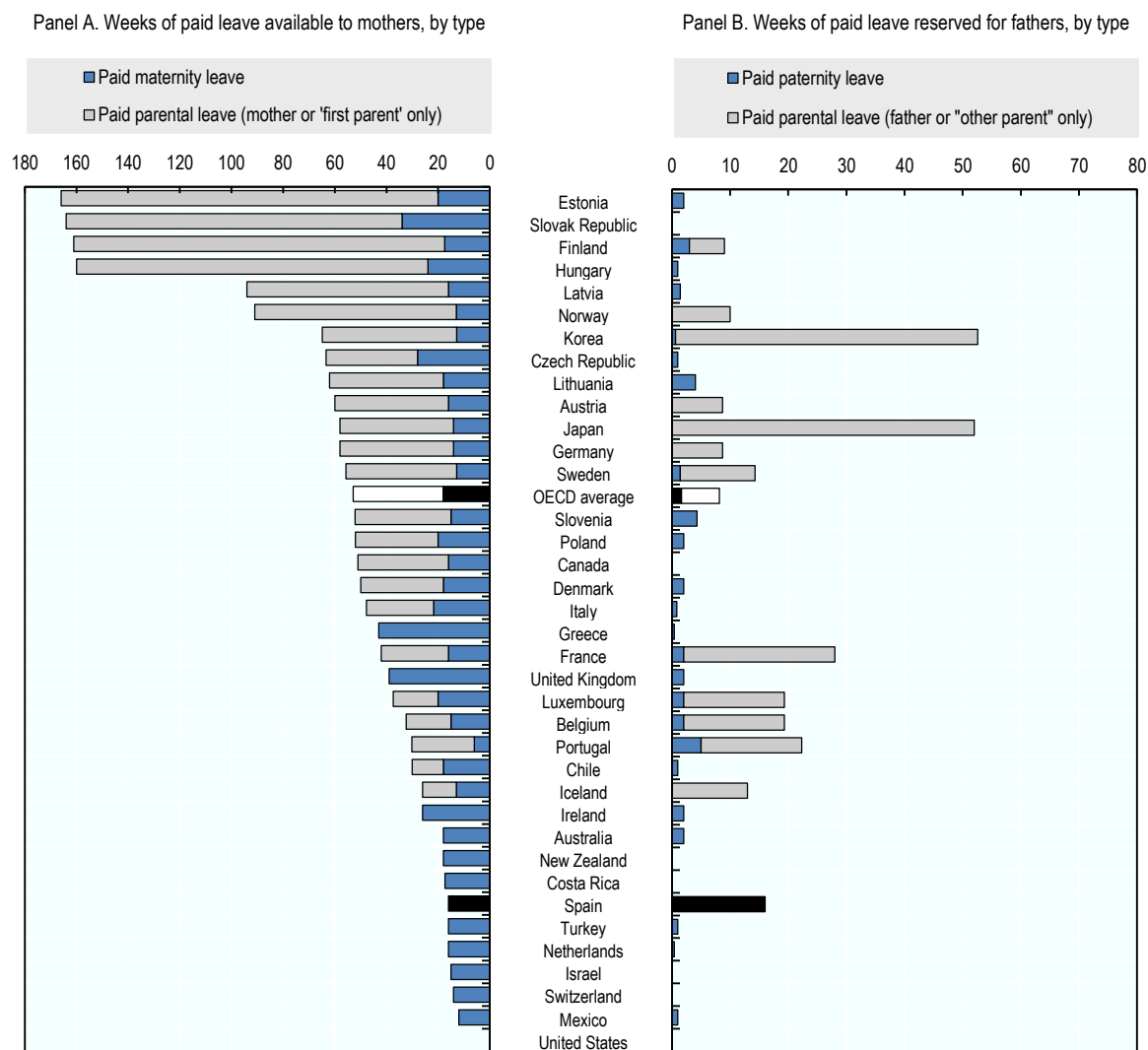
En la mayoría de los países de la OCDE, los permisos remunerados por maternidad, paternidad y parentales se han convertido en las últimas décadas en elementos clave de los paquetes de apoyo a las familias (OECD, 2019). Estos derechos están diseñados para los primeros meses/años de un niño o niñas y pueden ayudar a los progenitores a alcanzar sus objetivos laborales y familiares. Además de proteger la salud de las madres trabajadoras y de los recién nacidos, los permisos retribuidos ayudan a las madres a conservar su trabajo remunerado y permite a los progenitores pasar un tiempo en casa con sus hijos e hijas cuando son pequeños (Adema, Clarke, & Frey, Paid Parental Leave: Lessons from OECD Countries and Selected U.S. States, 2015; Rossin-Slater, 2017; Thévenon, Manfredi, Govind, & Klauzner, Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it, 2018). Todos los países de la OCDE, excepto Estados Unidos, cuentan en la actualidad con planes nacionales que garantizan a las madres el derecho legal a una baja retribuida por maternidad en torno al nacimiento (**Figura 7.1**, Panel A), normalmente de entre 15 y 20 semanas.

En los últimos años, las políticas de permisos remunerados se han empleado cada vez más como herramienta para promover la igualdad de género y fomentar la redistribución del trabajo no remunerado dentro del hogar. Un número creciente de países de la OCDE ha introducido permisos retribuidos «solo para padres», como el permiso por paternidad y el derecho individual de los padres a la licencia parental, con el objetivo de animar a los hombres a pasar más tiempo con sus hijos. Los permisos de paternidad suelen estar bien pagados y por lo general duran entre una o dos semanas a coger durante los primeros meses tras la llegada del bebé (**Figura 7.1**, Panel B).

Muchos países de la OCDE también ofrecen a los progenitores permisos parentales remunerados adicionales y/o licencias de cuidado domiciliario ampliado. Estos derechos ofrecen a ambos padres una flexibilidad adicional para compaginar su vida laboral y familiar. Estos permisos se pueden usar para prolongar el período en el que se cuida del niño en el hogar (por ejemplo, cuando no hay una atención infantil de calidad), o también en caso de que surja una necesidad específica, como que el niño enferme o que el centro de atención infantil cierre temporalmente. La duración del permiso parental o de cuidado domiciliario remunerado varía considerablemente de un país a otro (**Figura 7.1**). En la mayoría de los países de la OCDE, los progenitores pueden acceder a entre 6 y 18 meses de permiso parental y/o de cuidado domiciliario retribuido. Sin embargo, en países como Estonia, Finlandia, Hungría, la República Eslovaca y también Francia (aunque solo para familias con dos o más hijos en este último), ambos padres pueden cogerse permisos remunerados hasta que su hijo cumpla dos o incluso tres años.

### Figura 7.1 . El permiso retribuido totalmente en España es corto para las madres en comparación con la mayoría de los demás países de la OCDE, pero largo para los padres

Duración de los permisos por maternidad y parental retribuidos a disposición de las madres y duración de los permisos de paternidad y parental retribuidos reservados a los padres, 2018 (2021 para España).



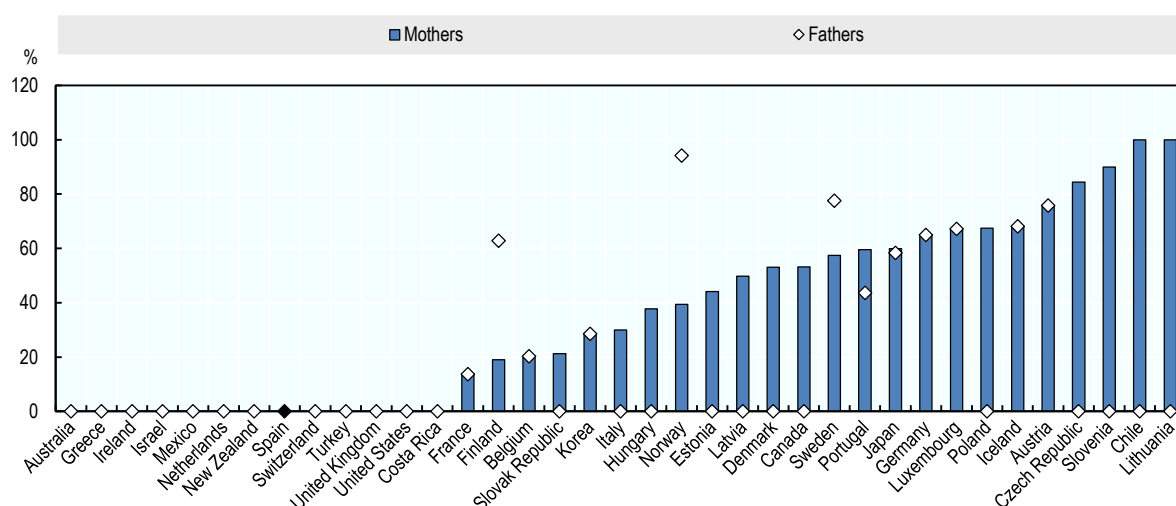
Nota: Los datos se refieren a los derechos de permiso retribuido vigentes a partir de abril de 2018 (enero de 2021 en el caso de España para reflejar los cambios recientes en el permiso de paternidad) y no reflejan los derechos introducidos o modificados con posterioridad a dicha fecha. Los datos reflejan los derechos legales ofrecidos únicamente a nivel nacional o federal. No incluyen variaciones regionales ni derechos adicionales/alternativos proporcionados por estados/provincias o gobiernos locales (por ejemplo, Quebec en Canadá o California en los Estados Unidos), ni ningún beneficio retribuido ofrecido por el empleador que vaya más allá de la duración mínima legal. Las tasas de reemplazo durante el permiso retribuido difieren de un país a otro. Los datos se refieren únicamente a los derechos legales y no reflejan el uso real que se haga de los mismos, que puede verse influido por las normas culturales y sociales, así como por las preferencias de los progenitores. Los períodos de permiso parental remunerado etiquetados como «solo para el padre» se refieren a derechos individuales no transferibles, «cuotas de papá» o períodos del derecho de licencia general que solo puede usar el padre y no se pueden transferir a la madre, así como a las semanas de permiso compartido que hayan de tomar uno o ambos padres para que la familia pueda optar a las semanas de «bonificación» del permiso parental. En varios países, al menos una parte del período de permiso parental remunerado disponible para las madres puede compartirse, de modo que, si así lo desean, los padres pueden disfrutarlo en su lugar. Los datos de Francia se refieren a los derechos de las familias con un solo hijo. Las familias con dos o más hijos pueden disfrutar de permisos parentales remunerados más largos.

Fuente: Base de datos familiar de la OCDE, Indicador PF2.1: Sistemas de permisos parentales, [www.oecd.org/social/family/database.htm](http://www.oecd.org/social/family/database.htm).

España cuenta con el permiso de paternidad remunerado más largo y más generoso de toda la OCDE, pero, al no ofrecer una excedencia retribuida adicional, la duración total de las licencias retribuidas (la suma del permiso por maternidad, el permiso por paternidad y la excedencia) se sitúa en el tercio inferior de los países de la OCDE. Más concretamente, el permiso por maternidad en España dura 16 semanas, dos semanas menos que la media de la OCDE, que es de 18,1 semanas. Desde enero de 2021, se conceden los mismos derechos al otro progenitor, por lo que el permiso de paternidad español es el más largo de la OCDE. Los períodos de permiso por maternidad y por paternidad son derechos individuales y ya no son transferibles al otro progenitor. Sin embargo, a diferencia de muchos otros países de la OCDE, España no ofrece licencias parentales remuneradas adicionales (Figura 7.2), lo que limita el impacto de estos permisos en la conciliación de la vida laboral y personal una vez pasados los primeros meses de vida de un niño.

### Figura 7.2 . España no cuenta con un permiso parental ni de cuidado domiciliario remunerados, al contrario que muchos otros países de la OCDE

Tasa media de reemplazo (%) de los permisos parental y de cuidado domiciliario remunerados disponibles para madres y padres, 2018.



Notas: La «tasa media de reemplazo» se refiere al porcentaje de los ingresos anteriores que sustituye la prestación a lo largo del permiso retribuido para una persona que gane el 100 % de los ingresos medios nacionales a jornada completa. Si este cubre más de un período de permiso con dos tasas diferentes, se calcula una media ponderada en función de la duración de cada periodo. En la mayoría de los países, las prestaciones se calculan sobre la base de los ingresos brutos, con las «tasas de reemplazo» indicadas que reflejan la parte de los ingresos brutos sustituida por el subsidio. En Austria, Chile, Alemania, Lituania y Rumanía (solo permiso parental), las prestaciones se calculan sobre la base de los ingresos netos anteriores (tras el impuesto sobre la renta y la cotización a la seguridad social), mientras que en Francia se calculan sobre la base de los ingresos después de la cotización a la seguridad social. Las tasas de reemplazo de estos países reflejan el porcentaje de las ganancias netas correspondientes sustituidas por la prestación. Además, en algunos países, las prestaciones por maternidad y paternidad pueden estar sujetas a impuestos y contabilizarse como ingresos para calcular las cotizaciones a la seguridad social. Por consiguiente, la cantidad real que recibe la persona que coge el permiso pueden diferir de las indicadas en la tabla. Consulte las tablas PF2.1.C, PF2.1.D, PF2.1.E y PF2.1.F de la base de datos de familias de la OCDE para obtener más detalles sobre las normas y condiciones de pago de las prestaciones.

Fuente: Base de datos familiar de la OCDE, Indicador PF2.1: Sistemas de permisos parentales, [www.oecd.org/social/family/database.htm](http://www.oecd.org/social/family/database.htm).

Los derechos a un permiso parental remunerado en los países de la OCDE a menudo se presentan como un cierto número de semanas con derecho a subsidio que los progenitores pueden dividir como mejor les parezca. En teoría, este enfoque ofrece a ambos padres la oportunidad de disfrutar de un permiso parental remunerado. Sin embargo, en la práctica, son sobre todo las madres las que se cogen los permisos (Moss, 2015). A menudo, los padres ganan más que sus parejas, por lo que a menos que las prestaciones

sustituyan (casi) por completo los ingresos anteriores, tiene sentido, desde un punto de vista económico, que sea la madre la que disfrute de la mayor parte de la licencia. Las actitudes sociales hacia los roles de las madres y los padres a la hora de cuidar de los hijos pequeños, las preocupaciones sobre las posibles repercusiones profesionales y la oposición de los empleadores a que los hombres se cojan un permiso parental o incluso de paternidad también contribuyen a la reticencia general de muchos padres a disfrutar de períodos largos de licencia (Rudman & Mescher, 2013; Duvander, *How Long Should Parental Leave Be? Attitudes to Gender Equality, Family, and Work as Determinants of Women's and Men's Parental Leave in Sweden*, 2014). Para fomentar el uso masculino del permiso parental, Suecia probó con una bonificación fiscal de igualdad de género para las parejas que compartían el permiso de manera más equitativa. Pero debido a su alto coste y al escaso impacto en el disfrute de los permisos, se volvió a suprimir (Duvander & Johansson, *What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use?*, 2012; *Parental leave bonus to be scrapped in 2017*, 2015).

Para estimular su aceptación entre los hombres, varios países de la OCDE ofrecen en la actualidad derechos individuales y exclusivos de permiso parental remunerado a los padres (y madres) bajo la consigna de «aprovéchalo o piérdelo». Estos derechos específicos de los progenitores pueden adoptar distintas formas. Las más habituales son las «cuotas de mamá y papá», es decir, partes específicas de un período general de licencia parental que se reservan en exclusiva para cada progenitor. Por ejemplo, en Islandia y Suecia, la «cuota de papá» ha conseguido duplicar el número de días de permiso parental disfrutado por los hombres (OECD, *Parental leave: Where are the fathers?*, 2016). Otras opciones pueden ser los «períodos de bonificación», en los que una pareja puede optar a algunas semanas/meses adicionales de permiso retribuido si ambos progenitores usan una cierta cantidad de la licencia compartida, como en Alemania, u ofrecer un permiso parental remunerado individual e intransferible a cada uno.

Se ha visto que los derechos de permisos individuales aumentan el compromiso de los padres con sus hijos. Por ejemplo, los padres de Quebec aumentaron el tiempo que pasaban a solas con sus hijos en 2,2 horas por semana de media años después de tener opción al permiso de paternidad asignado (Wray, 2020). Además de tener un impacto positivo en las relaciones entre padres e hijos y entre los progenitores, esta mayor responsabilidad ante el cuidado de los niños también puede propiciar el desarrollo de las madres en el trabajo y, por lo tanto, mejorar la igualdad de género. La experiencia de diferentes países también sugiere que es importante asegurarse de que los padres tengan que disfrutar, al menos una parte de su permiso, de manera no simultánea con la madre para permitirles asumir el mismo nivel de responsabilidad que las madres. Los efectos positivos en la participación posterior en el cuidado de los hijos son más duraderos cuando los padres cogen un permiso que cuando están desempleados (Meil, Rogero-García, Romero-Balsas, & Díaz-Gandasegui, 2021).

Para aquellos que no pueden o no quieren dejar de trabajar del todo, los acuerdos de permisos flexibles o de media jornada pueden ser una solución (OECD, *Parental leave: Where are the fathers?*, 2016). Estas disposiciones pueden reducir el impacto económico de disfrutar de un permiso y permitir que los empleados combinen trabajo y familia. Los empleadores también pueden beneficiarse, puesto que puede que no necesiten contratar a un sustituto. En Alemania, por ejemplo, los progenitores pueden trabajar a tiempo parcial durante su permiso parental, siempre que no sobrepasen una media de 30 horas por semana al mes. Sin embargo, los resultados reales del permiso parental flexible no siempre son tan positivos para los progenitores como cabría esperar. Por ejemplo, en un estudio de padres noruegos que optaron por una licencia a tiempo parcial se vio que muchos se sentían presionados a responder los correos electrónicos y las llamadas del trabajo, incluso cuando se suponía que estaban en su tiempo libre (Brandth & Kvande, 2019). En varios países, la tasa de uso del permiso parental (a tiempo parcial) entre los hombres sigue siendo bajo, incluso entre los que trabajaban a tiempo parcial antes del nacimiento de su hijo (Pérvier & Verdu, 2021; Uzunalioglu, Valentova, O'Brien, & Genevois, 2021). El permiso parental flexible también puede contemplar la posibilidad de que los progenitores se queden en casa cuando un hijo mayor esté enfermo.



Mientras que, en España, los progenitores solo pueden optar a permisos retribuidos cuando los hijos están gravemente enfermos, otros países ofrecen condiciones más generosas. Por ejemplo, Portugal concede 30 días de permiso para cuidar a los hijos enfermos menores de 12 años; y Suecia 120 días, o más si el niño está gravemente enfermo.

El acceso a los permisos retribuidos tiende a ser más complicado para las familias de parejas del mismo sexo y las familias reconstituidas, y varía considerablemente entre países. El acceso de las parejas del mismo sexo a los permisos familiares normalmente depende de otros derechos legales de igualdad de género, como el matrimonio o las uniones registradas, el reconocimiento legal como padres y madres, y la normativa de adopción (European Commission, Leave policies and practice for non-traditional families, 2019). Por ejemplo, los países de la UE que permiten que las parejas del mismo sexo sean progenitores legales conjuntos de un niño, casi siempre reconocen a estas familias los mismos derechos de permiso familiar que a las demás. Sin embargo, entre los países de la UE que permiten las uniones registradas para parejas del mismo sexo, solo dos ofrecen los mismos derechos de licencia al progenitor no biológico del mismo sexo que a cualquier otro padre o madre. Las familias reconstituidas tienen requisitos similares, como la unión registrada o la convivencia durante cierto tiempo.

## Educación y atención a la primera infancia (EAPI)

La oferta de educación y atención a la primera infancia (EAPI) es fundamental para la consecución de una serie de objetivos políticos relacionados con las familias, la infancia, los mercados laborales y la igualdad de género. El acceso a una EAPI asequible ofrece a los progenitores con hijos pequeños la oportunidad de permanecer en un puesto de trabajo remunerado, lo que, a su vez, reduce el riesgo de pobreza. La EAPI es especialmente importante para las oportunidades laborales de las mujeres y los objetivos de igualdad de género, ya que son sobre todo las madres, y no los padres, quienes ajustan sus patrones laborales para hacer frente a las responsabilidades familiares (OECD, *Walking the tightrope: Background brief on parents' work-life balance across the stages of childhood*, 2016; OECD, 2017). La evidencia también sugiere que la participación en programas de EAPI de alta calidad tiene efectos positivos en el desarrollo cognitivo y social de los niños (Camilli, Vargas, Ryan, & Barnett, 2010; Havnes & Mogstad, *No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes*, 2011; OECD, 2013), en especial para aquellos de entornos más desfavorecidos (Heckman, Moon, Pinto, Savelyev, & Yavitz, 2010; Ruhm & Waldfogel, 2012; Havnes & Mogstad, *Is universal child care leveling the playing field?*, 2015; García, Heckman, Leaf, & Prados, 2016).

Todos los gobiernos de la OCDE ofrecen ayudas y financiación para los servicios de EAPI, pero las diferencias en los objetivos de las políticas de los distintos países afectan al paquete de medidas adoptadas y a la escala de dichas ayudas. Algunos países de la OCDE, como los países nórdicos, ofrecen sistemas integrales de EAPI gestionados por el sector público, en los que todos los niños tienen derecho a una plaza muy subvencionada en centros públicos desde una edad temprana (a menudo con un año) (OECD, 2019). Otros países (como Australia, Francia, Países Bajos y Reino Unido) recurren sobre todo a ayudas en efectivo y beneficios (fiscales) a la demanda dirigidos a los progenitores, y dejan que el mercado se encargue en gran medida de la prestación de los propios servicios, al menos los dirigidos a niños muy pequeños. Por lo general, a pesar del aumento de las inscripciones en EAPI y el reconocimiento del valor de la EAPI de alta calidad, las inversiones en este ámbito siguen estando por debajo del gasto público en las etapas posteriores de la educación.

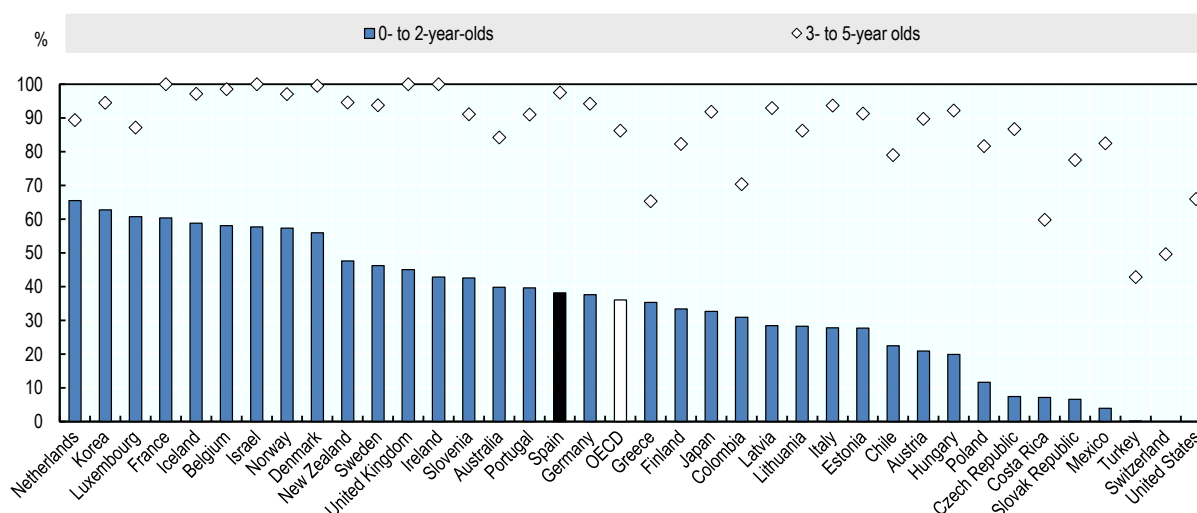
España tiene una cobertura relativamente alta de cuidado infantil formal ([Figura .](#)) y, aunque los gastos que los progenitores tienen que pagar de su bolsillo para que sus hijos e hijas asistan a escuelas infantiles parecen modestos en comparación, pueden suponer un obstáculo para las familias con pocos ingresos. Una ley reciente exige el desarrollo de un plan para mejorar la disponibilidad y los costes de las escuelas infantiles para los más pequeños, en particular para las familias con rentas bajas. Algunos proyectos

desarrollados recientemente en varios países de la UE podrían ofrecer ideas interesantes para España que podrían tenerse en cuenta para la implementación de la ley:

- Como se discutió en el Estudio sobre el marco de implementación económica de un posible esquema de garantía infantil de la UE realizado por la Comisión Europea (Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee Scheme including its financial foundation, 2021), proporcionar cuidado infantil gratuito puede resolver el problema de la asequibilidad para los hijos de familias pobres, pero no resuelve necesariamente el problema cuando la demanda sobrepasa al suministro. Para lograr la igualdad de oportunidades de acceso, el cuidado infantil debería estar disponible en todo tipo de vecindarios. Es igualmente importante tener prioridades claras que equilibren las funciones económicas (empleo) y las funciones sociales (apoyo de los progenitores, reducción de la pobreza) a la hora de hacer frente a la escasez.
- Alemania encontró formas de animar a los actores locales a que desarrollaran la oferta de cuidados infantiles colectivos para niños pequeños mediante políticas vinculantes e identificando un socio líder con responsabilidades legales e incluso financieras. Los ayuntamientos tienen la obligación legal de proporcionar una plaza de atención infantil, ya sea en un centro o en un hogar, a los niños a partir de 1 año, y en centros de EAPI a los niños a partir de los 3 años. Si un niño se quedara sin plaza, los progenitores podrían emprender acciones legales (Cuadro).
- En Suecia usan un planteamiento similar, de modo que los municipios han de ofrecer una plaza en un centro preescolar a todo niño de 1-5 años en un plazo de cuatro meses tras su solicitud. Solo se garantiza una plaza, no una institución en particular. La combinación de directrices nacionales (incluidos los derechos legales y las tarifas máximas) y el gobierno municipal garantiza una adaptación razonable a las necesidades locales (p. ej., cuidado de niños a horas intempestivas), mientras que el plan de estudios nacional y la presencia de profesionales altamente cualificados garantizan un nivel básico de calidad (European Commission, Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee Scheme including its financial foundation, 2021).
- Los casos de Bulgaria y Eslovenia dejan patente que los niños más vulnerables pueden necesitar apoyo adicional, incluso en casos de acceso universal y con tarifas sujetas a la comprobación de recursos (European Commission, Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee Scheme including its financial foundation, 2021). En situaciones de pobreza extrema o de brechas culturales significativas entre las familias y los centros escolares, son necesarios y factibles algunos servicios adicionales, como ayudas adicionales para profesores o generar confianza con las familias.
- Aunque la cobertura de EAPI en Polonia sigue estando por debajo de la media de la UE, ha aumentado rápidamente en los últimos años gracias a: (1) una mayor financiación con acceso preferencial para zonas con mayor riesgo de desempleo y con una economía débil; (2) centrarse en los niños de barrios desfavorecidos y con discapacidades mediante un acceso más fácil a las instituciones y ofreciendo servicios EAPI gratuitos o reducidos; y (3) una evaluación regular de la implementación para ajustar la legislación cuando sea necesario (European Commission, Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee Scheme including its financial foundation, 2021).

**Figura .7.3. La participación en EAPI en España se sitúa en torno a la media de la OCDE**

Porcentaje de niños y niñas de 0 a 2 años matriculados en servicios de educación y atención a la primera infancia, y porcentaje de niños y niñas de 3 a 5 años matriculados en educación y atención a la primera infancia o en educación primaria, OCDE y países socios clave, 2018 o más reciente disponible.



Nota: De 0 a 2 años: Los datos generalmente incluyen a niños matriculados en servicios de educación para la primera infancia (CINE 2011, nivel 0) y otros servicios de EAPI registrados (servicios EAPI fuera del alcance de CINE 0, porque no se adhieren a todos los niveles de CINE-2011), pero las definiciones exactas difieren entre países. Los datos de Corea se basan en la información proporcionada por el Instituto de Desarrollo Educativo de Corea (KEDI) a la OCDE, y se refieren a niños en el rango de edad dado al comienzo del año en cuestión que asistían a la EAPI el 31 de marzo del año dado. La estadística se refiere a 2019 para Bélgica, República Checa, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos y Polonia; y no está disponible desde hace un año para Suiza y los Estados Unidos. De 3 a 5 años: Los datos incluyen niños matriculados en programas de educación y atención a la primera infancia (CINE 2011 nivel 0) y educación primaria (CINE 2011 nivel 1). La estadística se refiere a 2017 para Grecia, Polonia y Nueva Zelanda. Consulte el Indicador PF3.2 de la base de datos familiar de la OCDE para más detalles.

Fuente: Base de datos familiar de la OCDE, Indicador PF3.2 <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

### Cuadro. Gestión de los servicios de EAPI en Alemania

La ley alemana especifica que los municipios tienen que proporcionar una plaza de cuidado infantil, ya sea en un centro o en un hogar, a los niños a partir de 1 año, y en centros de EAPI a los niños a partir de los 3 años. Si no se ofrece una plaza a un niño, los progenitores pueden emprender acciones legales.

La gestión multinivel ha dado lugar a un sistema descentralizado de educación temprana y atención infantil. La responsabilidad de los servicios de educación y atención a la primera infancia (EAPI) la comparten el gobierno federal (*Bund*), los 16 parlamentos estatales y los organismos gubernamentales locales que trabajan en asociación con una amplia gama de agencias no gubernamentales y proveedores de servicios. El Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud (BMFSJ) es el responsable a nivel central; sin embargo, las competencias básicas están en manos de las regiones (*Länder*), que regulan la EAPI en el marco establecido por la legislación nacional (por ejemplo, el Código Social. Tutela de menores y jóvenes). En la mayoría de las regiones, el departamento de educación está a cargo de la EAPI, aunque en algunas, esta tarea recae en el departamento de asuntos sociales.

Los marcos de la EAPI incluyen entornos unificados y separados, así como cuidados de día en el hogar y servicios extraescolares. En Alemania, el cuidado familiar de día para niños menores de 3 años se

considera, por ley, equivalente a la EAPI en centros (Código Social. Tutela de menores y jóvenes, SGB VIII, Art. 24). Para niños de 3 años o más, sirve sobre todo como una opción adicional cuando el horario de apertura de los centros de EAPI no es suficiente.

Hay una variedad considerable de procedimientos de financiación, prestación y regulación a nivel local. A nivel federal, el BMFSJ es el principal organismo público con responsabilidad y «competencia de fomento» para la EAPI. A nivel regional, los 16 Ministerios de Juventud proporcionan un marco para la prestación y financiación de servicios de EAPI sobre la base de los principios fundamentales de la legislación federal y regulan determinadas cuestiones no especificadas en esta. A nivel local, los municipios (*Kommunen*) son los encargados de organizar y garantizar la financiación de la oferta de educación y la atención infantil temprana en colaboración con las organizaciones proveedoras de servicios.

Si bien la financiación de la oferta de EAPI es, ante todo, responsabilidad de las regiones y los municipios, los progenitores también pueden pagar tarifas, normalmente en función de sus ingresos. Como las prácticas de financiación están reguladas por la legislación regional, estas difieren considerablemente en todo el país. Por ejemplo, Berlín y Hamburgo ofrecen EAPI gratuita para todos los niños. En Renania-Palatinado, la EAPI es gratuita a partir de los 2 años. Bremen, Baja Sajonia y Hesse renuncian a las tasas a partir de los 3 años. Brandeburgo, Renania del Norte-Westfalia y Turingia ofrecen EAPI gratuita para todos los niños durante el año anterior al inicio de la educación primaria.

El desarrollo y la aplicación de estándares para los servicios de EAPI, como requisitos estructurales (edificio, espacio, exteriores y materiales pedagógicos), niveles de formación del personal, proporción de personal por niño y condiciones de trabajo también difieren entre regiones. Por ejemplo, los cuidadores de niños tienen que pasar un curso específico para el cuidado familiar de día, cuyo contenido varía de una región a otra, sin embargo, algunas han adoptado un plan de estudios desarrollado por el Instituto Alemán de la Juventud en nombre de la BMFSJ que conlleva 300 horas de formación. En otras regiones, los alumnos solo deben completar un curso de 30 horas.

Por último, la responsabilidad del seguimiento y la evaluación recae en las autoridades locales o en otros organismos que gestionan centros de EAPI. Se espera que los proveedores de EAPI presenten un resumen detallado de sus mecanismos de evaluación y prestación de calidad para obtener su licencia de funcionamiento. Sin embargo, la única región que lleva a cabo una evaluación sistemática y centralizada del sistema de EAPI es Berlín a través del Instituto para la Mejora de la Calidad en las Prestaciones para la Primera Infancia.

## Servicios fuera del horario escolar

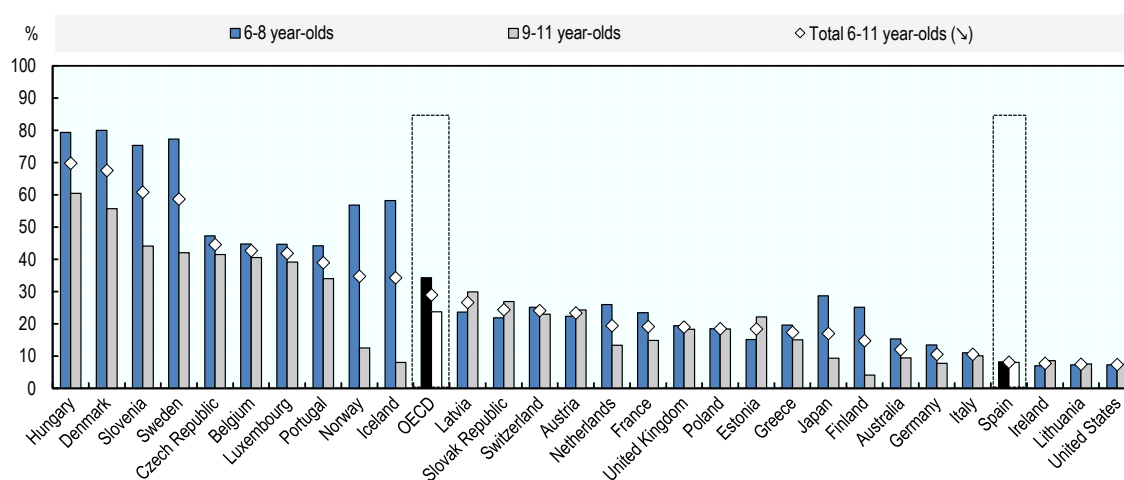
Los problemas relacionados con el cuidado infantil no desaparecen cuando niñas y niños acceden a la escuela infantil o a la educación primaria (OECD, 2017). Niños y niñas escolarizados pasan mucho tiempo en el colegio, pero los horarios de apertura con frecuencia son incompatibles con una semana laboral a tiempo completo, y las vacaciones escolares son casi siempre más largas que las vacaciones anuales a las que tienen derecho los trabajadores. Los servicios de cuidado informal proporcionados por amigos o familiares pueden ayudar, pero no siempre están disponibles y las familias trabajadoras con hijos en edad escolar a menudo necesitan encontrar soluciones formales adicionales antes y después del horario lectivo, así como durante las vacaciones escolares. En la mayoría de los países de la OCDE, los servicios de atención fuera del horario escolar (FHE) siguen estando subdesarrollados (European Commission - Directorate-General for Justice, *Childcare services for school age children - A comparative review of 33 countries*, 2013; Plantenga & Remery, 2017), lo que puede suponer un obstáculo importante para los progenitores con hijos en edad escolar y trabajo remunerado a jornada completa. También puede ayudar

a explicar por qué muchas madres de los países de la OCDE continúan trabajando solo a tiempo parcial incluso cuando sus hijos crecen (OECD, *Walking the tightrope: Background brief on parents' work-life balance across the stages of childhood*, 2016).

Solo unos pocos países de la OCDE han desarrollado sistemas extensivos de atención FHE para niños en edad escolar. Sin embargo, con demasiada frecuencia la oferta de servicios FHE depende de la buena voluntad de las autoridades locales y/o de las iniciativas de las partes interesadas. En Dinamarca, Hungría, Eslovenia y Suecia, más del 50 % de los niños de entre 6 y 11 años acuden a servicios FHE en centros durante una semana normal (Figura 7.4), y el porcentaje alcanza casi el 80 % para los más jóvenes de este grupo de edad (6 a 8 años). En Dinamarca y Suecia, los servicios FHE muchas veces se coordinan con las autoridades escolares para ofrecer atención a los niños durante todo el día, con servicios que normalmente tienen lugar en las mismas instalaciones del colegio o cerca, y con horarios que generalmente se alargan hasta al menos las 5 de la tarde. En algunos países de la OCDE, los costes de la atención FHE también están subvencionados. En Dinamarca, los servicios son a menudo gratuitos para las familias con bajos ingresos, mientras que en Suecia hay una tarifa máxima de aproximadamente el 2 % de los ingresos brutos del hogar para el primer hijo y aún menor para los siguientes, lo que garantiza que los servicios FHE sean asequibles para la mayoría de las familias.

### Figura 7.4 La participación en servicios de atención fuera del horario escolar en España está entre las más bajas

Tasas de participación de niños y niñas de 6 a 11 años <sup>a</sup> en servicios de atención fuera del horario escolar (antes y/o después de clase) en centros, por grupo de edad, 2014 o más reciente disponible <sup>b</sup>.



Nota: Por lo general, los datos reflejan la proporción de niños que utilizan los servicios de atención fuera del horario escolar en centros durante al menos una hora en una semana normal. Los datos por lo general cubren el uso de los servicios ofrecidos únicamente antes y/o después del horario escolar, pero no incluyen a los niños escolarizados que utilizan servicios de atención en centros solo durante las vacaciones o cuando los colegios están cerrados. Las definiciones exactas varían ligeramente entre de un país a otro. Consulte la base de datos familiar de la OCDE (<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>), Indicador PF4.3. para notas específicas del país y más detalles.

a) Los datos de Australia se refieren a los grupos de edad de 6 a 8, 9 a 12 y 6 a 12, respectivamente; los de Japón a niños de 7 a 11 años y a los grupos de edad de 7 a 8 y de 9 a 11; y los de Estados Unidos a niños de 5 a 11 años y a grupos de 5 a 8 y de 9 a 11.

b) Los datos de Estados Unidos se refieren a 2011, y los de Hungría y Noruega a 2013.

Fuente: Base de datos familiar de la OCDE indicador PF4.3 <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

En España, la atención formal después del horario escolar sigue siendo escasa. Las comunidades autónomas pueden establecer términos y horarios escolares para ayudar con esta laguna asistencial. Sin embargo, existe una amplia gama de opciones para las familias con niños en edad escolar más pequeños

que aún requieren atención casi constante dependiendo de si los servicios son privados o públicos. Algunas familias en España pueden recurrir al cuidado informal de familiares, mientras que otras dependen de los centros públicos para después de clase. Según un indicador basado en EU-SILC, en 2017, solo el 5 % de los niños y las niñas asistían a centros para este tipo de atención en España, lo que es considerablemente inferior al 28,6 % de media de la OCDE y que es el porcentaje más bajo de todos los países de la UE y la OCDE de los que se dispone de datos. En algunas partes del país, las autoridades regionales ofrecen financiación para programas extraescolares, servicios y asociaciones de familias de alumnos. Estas asociaciones de familias ofrecen servicios que compensan la falta de servicios públicos, sobre todo en comunidades bien integradas y barrios de clase media (Comas, Escapa, Abellán, & Alcantud, 2013).

Invertir en atención infantil subvencionada puede propiciar una disminución del coste de los hijos en lo que respecta a las oportunidades profesionales y los ingresos, y estimular, así, la oferta de mano de obra (femenina). Proporcionar servicios de cuidado infantil también puede formar parte de una política centrada en la inclusión social, puesto que es probable que una mayor participación en el mercado laboral reduzca el riesgo de pobreza. Estas intervenciones son especialmente importantes dado el impacto de la pobreza en el bienestar de la infancia, y los posibles efectos negativos a largo plazo en los logros educativos y en los futuros cambios (Thévenon, Manfredi, Govind, & Klauzner, Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it, 2018; OECD, Doing Better for Families, 2011). La inversión en servicios de cuidado infantil de buena calidad, incluidos los servicios para niños y niñas en edad escolar, puede proporcionar una base sólida para el desarrollo infantil y sus capacidades sociales, emocionales y cognitivas (Acquah & Thévenon, 2020; Plantenga & Remery, 2017). Aunque los objetivos de Barcelona (Cuadro) se centran en el cuidado infantil de los grupos de edad más jóvenes (0-2 años) y desde los 3 años hasta la edad de escolarización obligatoria, el Pilar Europeo de Derechos Sociales incluye una iniciativa para la conciliación de la vida laboral y familiar para progenitores y cuidadores que fue adoptada por el Consejo de la Unión Europea en junio de 2019.

### Cuadro. Objetivos de Barcelona

En 2002, el Consejo Europeo de Barcelona reconoció que la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de instituciones de cuidado infantil de alta calidad son cruciales para permitir que mujeres y hombres con responsabilidades de cuidado participen en el mercado laboral. Por ese motivo, los *objetivos de Barcelona* establecen dos metas principales con respecto a la disponibilidad de centros de cuidado infantil asequibles y de alta calidad para preescolares:

*«Los Estados miembro deberían eliminar los desincentivos a la participación femenina en el mercado laboral y esforzarse para, teniendo en cuenta la demanda de instituciones de cuidado infantil y en línea con los patrones nacionales de provisión, proporcionar cuidado infantil al 90 % de los niños desde los 3 años hasta la edad de escolarización obligatoria; y al 33 % de los niños menores de 3 años para 2010».*

Los objetivos reconocen que la disponibilidad y el uso de los servicios de cuidado infantil se ven influidos por varios factores, a saber, el derecho legal al cuidado de los niños, la accesibilidad y la calidad de los servicios, así como su adaptabilidad a las necesidades de las madres y padres, incluida la distancia a los centros, y la adaptación de los horarios de apertura a los patrones y necesidades laborales.

En 2013, el informe de la Comisión Europea sobre los objetivos de Barcelona 2010 afirmaba que, aunque se había avanzado desde 2002, la oferta de servicios de cuidado infantil aún no estaba en consonancia con los objetivos de Barcelona, y que eran necesarias mejoras significativas para alcanzar un nivel satisfactorio de disponibilidad, en especial para niños menores de 3 años. Desde el informe



de 2013, se ha reconocido también que la educación y la atención a la primera infancia de alta calidad es una herramienta importante para abordar las posibles desventajas sociales de los niños y que es buena para su desarrollo cognitivo y social desde una edad temprana.

El informe de 2018 sobre los objetivos de Barcelona destacaba que el Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-20) había reiterado estas metas y que también se mencionaban en la Estrategia Europa 2020. Asimismo, se puede ver la influencia de los objetivos de Barcelona en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, en la iniciativa de conciliación de la vida laboral y familiar adoptada por la Comisión en 2017, en la Recomendación de la Comisión de 2013 de «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» y en el Marco Estratégico de Educación y Formación 2020.

Fuente: Comisión Europea – Dirección-General de Justicia (Barcelona objectives, 2018), Objetivos de Barcelona, Unión Europea, Luxemburgo, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/bcn\\_objectives-report2018\\_web\\_en.pdf?cookies=disabled](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/bcn_objectives-report2018_web_en.pdf?cookies=disabled)

En muchos países de la OCDE, es más probable que los niños y las niñas utilicen servicios fuera del horario escolar en los centros cuando provienen de entornos socioeconómicos relativamente favorecidos.<sup>5</sup> Por ejemplo, en varios países de la OCDE, la tasa de participación en servicios FHE de niños/as de 6 a 11 años aumentan a medida que lo hacen los ingresos del hogar. Este es especialmente cierto en el caso de Francia, Alemania y los Países Bajos, donde las tasas de participación infantil de entornos con ingresos altos están alrededor de 20 puntos porcentuales o más por encima de las de aquellos con un nivel bajo de ingresos. Del mismo modo, en varios países de la OCDE, niños y niñas tienen más probabilidades de acceder a servicios FHE si su madre tiene un título universitario. Las brechas en las tasas de participación en función de si las madres tienen estudios terciarios o no son mayores en Francia, Portugal y los Países Bajos (de 18 a 20 puntos porcentuales). Para fomentar la participación de niños y niñas de entornos socioeconómicos desfavorecidos, Dinamarca suele ofrecer estos servicios de manera gratuita a las familias de bajos ingresos. En Suecia hay una tarifa máxima de aproximadamente el 2 % de los ingresos brutos del hogar para el primer hijo, y menor para los siguientes, a fin de garantizar que los servicios FHE sean asequibles para la mayoría de las familias.

Las normativas y directrices sobre la proporción de niños/as por personal en los servicios FHE difieren considerablemente de un país a otro.<sup>5</sup> En algunos países, como Países Bajos, Nueva Zelanda y algunos *Länder* alemanes, la proporción de referencia de niños/as por personal es de tan solo de 10:1 (es decir, 10 niños por cada miembro del personal), mientras que en otros, como Grecia y Polonia, la proporción es mucho más alta, de 25:1. Algunos países (p. ej. Irlanda, Letonia, Noruega, España) no tienen directrices o regulaciones oficiales. Por lo general, las proporciones de niños/as por personal de los servicios FHE son un poco más altas que las de los programas para los más pequeños<sup>5</sup> —sobre todo para los muy pequeños— lo que contribuye a que dichos servicios FHE sean relativamente más baratos.

El informe *Out-of-school care: Provision and public policy* (Eurofound, 2020) presenta un resumen de la organización de los servicios FHE, su tasa de uso, los tipos de actividades y las principales barreras para acceder a ellos, incluida la asequibilidad, la disponibilidad y la calidad de los servicios. El informe proporciona información sobre las políticas de apoyo a la oferta FHE como podemos ver en los siguientes ejemplos:

- Las autoridades locales de **Dinamarca** tienen la posibilidad de usar los colegios de primaria, sus instalaciones y sus áreas exteriores para juegos y actividades recreativas infantiles fuera del horario escolar normal. Esta opción se denomina infraestructuras de tiempo libre en colegios y ha demostrado ser muy popular entre los ayuntamientos y los progenitores. Los consejos municipales deciden el nivel de las contribuciones mensuales de los progenitores para los servicios FHE. Hay cuatro tipos de subsidios disponibles: (i) subsidios de plaza libre económica para familias con ingresos bajos; (ii) subsidios de hermanos para familias con más de un hijo; (iii) subsidios relacionados con el tratamiento de niños con discapacidades físicas o mentales; (iv) subsidios



relacionados con el trabajo social para niños que necesiten servicios FHE por motivos sociales o pedagógicos.

- **Suecia** parece tener uno de los sistemas FHE más desarrollados. Si bien en un principio, los servicios FHE estaban centrados en la supervisión de los niños, el papel de los centros de ocio se ha ido desplazado gradualmente hasta complementar la escolarización obligatoria en términos de educación y juego. La disponibilidad de servicios FHE ha aumentado significativamente desde entonces, y la tasa de uso alcanzó casi el 90 % para los niños de 6 a 9 años en 2017. Como la mayoría de los niños ya están inscritos en programas FHE, los principales puntos políticos a debatir en la actualidad tienen más que ver con su calidad que con cómo aumentar la participación.
- Los tipos de actividades FHE más populares y extendidos son, de lejos, los recreativos. En **Finlandia**, también se centran en el juego y en otras actividades de interior y al aire libre, como deportes, música, artes y manualidades, con la supervisión de adultos. En **Francia**, dominan la oferta las actividades culturales (como música, teatro y dibujo), seguidas por iniciativas deportivas al aire libre. Las actividades suelen organizarse en ciclos o siguiendo una progresión lógica para respetar el avance educativo y normalmente tienen un objetivo final que depende de la naturaleza de la actividad (por ejemplo, una actuación, objeto, juego, libro, torneo, obra de arte).
- En **Australia** han elaborado una guía sobre la oferta de atención FHE para las escuelas públicas regionales a fin de apoyar a los consejos escolares, los directores y el personal en los Servicios de Atención Fuera del Horario Escolar (AFHE). La guía ofrece una descripción general de los requisitos legales y las normativas bajo el Marco Nacional de Calidad, así como información clave para respaldar la oferta de servicios de calidad. También proporciona información relevante para la toma de decisiones relacionadas con el establecimiento de servicios de AFHE y con proveedores gestionados por consejos escolares o por un tercero.

## Programas de parentalidad positiva

Las revisiones muestran que los programas de parentalidad afectan positivamente tanto a los padres y madres, como a los hijos (Taguma, Litjens, & Makowiecki, 2012) (OECD, Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC) - Research brief: Parental and Community Engagement Matters, 2012). El Proyecto de Investigación Familiar de Harvard descubrió que entre un tercio y la mitad de las variaciones en los resultados escolares entre niños pobres y no pobres puede explicarse por diferencias en la crianza (Brooks-Gunn & Markman, 2005). Por ejemplo, niños y niñas cuyos progenitores les leen con frecuencia muestran puntuaciones considerablemente más altas en PISA 2009 que los de aquellos que lo hacen con poca frecuencia o nunca, independientemente del nivel socioeconómico de su familia (OECD, PISA in Focus Nr. 10: What can parents do to help their children succeed in school?, 2011). Los padres y madres tienen una enorme influencia en los resultados y en el desarrollo cognitivo y lingüístico de sus hijos e hijas, además, su comprensión o conocimiento del desarrollo infantil también desempeña un papel importante (Yoshikawa, 1995). Los programas de parentalidad pueden sentar las bases para una mejora.

Unicef (Designing Parenting Programmes for Violence Prevention: A Guidance Note, 2020) define a grandes rasgos los programas de parentalidad como un conjunto de actividades o servicios destinados a mejorar la forma en que los padres y madres abordan y desempeñan su papel como tales, en concreto sus conocimientos, actitudes, habilidades, comportamientos y prácticas de crianza. Los programas de parentalidad refuerzan las habilidades de los progenitores para educar a sus hijos y promueven la integración social de la familia. Entre las distintas intervenciones de apoyo a la crianza, se ha visto que las estrategias de parentalidad positiva tienen un impacto de por vida en el bienestar y el desarrollo de los niños. La parentalidad positiva hace hincapié en una conducta parental basada en el mejor interés del niño, un comportamiento que es enriquecedor, empoderante, no violento y que ofrece reconocimiento y orientación, lo que implica establecer límites que permitan el pleno desarrollo del niño.

Los hallazgos generales de los programas de parentalidad indican que:

- los progenitores se sienten más seguros en las interacciones con sus hijos e hijas, su sensación de bienestar aumenta y sus hijos salen beneficiados;
- aumenta la confianza de ambos progenitores en sí mismos con respecto a la correcta crianza de sus hijos e hijas, sobre todo en familias pobres;
- los progenitores comprenden mejor las prácticas educativas adecuadas y los resultados educativos de niños y niñas mejoran, sobre todo en alfabetización;
- es más probable que ambas figuras parentales hablen directamente con los profesionales y que puedan ayudar mejor a sus hijos e hijas en casa con los estudios y los deberes;
- los participantes reducen su dependencia de la asistencia pública, encuentran empleo, obtienen créditos o títulos universitarios y son propietarios de viviendas después de su experiencia con el programa; y
- se ha informado de que los puntos de acceso proporcionados en los centros de EAPI o a través de visitas domiciliarias son clave para empoderar a los padres y madres para que se impliquen en el aprendizaje de sus hijos e hijas.

Se ha visto que, con la participación en cursos de educación y en el servicio de EAPI, mejoran las habilidades de parentalidad y los conocimientos sobre el desarrollo y aprendizaje infantil (Ministry of Education, 2008). Además, se ha descubierto que formar a los progenitores de niños en edad preescolar para que colaboren con su aprendizaje en casa tiene resultados positivos en los logros escolares posteriores, independientemente del entorno o de los ingresos de la familia (Graue, Clements, Reynolds, & Niles, 2004). También se vio que los progenitores de *Early Head Start* que participaron en programas de servicios de desarrollo infantil con educación parental a través de visitas domiciliarias apoyaban más a sus hijos durante el juego, era más probable que les leyeran todos los días y menos probable que les pegaran que los que no participaron (Love, et al., 2005).

Las políticas de apoyo a la crianza pueden adoptar distintas formas. En un extremo, se ofrece el ayuda universal al alcance de todos los progenitores como medida preventiva para combatir las desigualdades sociales; aunque algunas familias puedan recibir más apoyo que otras. Al otro lado del espectro están las políticas que implican un apoyo más específico, con el objetivo explícito de corregir prácticas disfuncionales y garantizar la protección de los niños, haciendo hincapié en la responsabilidad de los progenitores, por ejemplo, a través de medidas parentales obligatorias o apoyando a los progenitores junto con la amenaza de sanciones.

En España, las comunidades autónomas desarrollan los planes y leyes de apoyo a la familia con la ayuda de órganos consultivos compuestos por las partes interesadas y los representantes pertinentes. Las comunidades autónomas están poniendo en marcha programas de parentalidad positiva dirigidos a ayudar a las familias desfavorecidas a criar a sus hijos en contextos de pobreza generalizada y exclusión sociocultural estructural. A través de su trabajo de representación y trabajo con familias y niños, los participantes activos en el sistema de bienestar local, como las entidades locales, los interlocutores sociales y las ONG dedicadas específicamente a la familia, tienen el potencial de contribuir en otras áreas de la asistencia familiar, como el desarrollo y la implementación de programas de parentalidad positiva. Entre los programas de crianza esbozados en el catálogo de servicios sociales de las diferentes regiones españolas encontramos ejemplos como las Aulas de Familia en Castilla-La Mancha; el Programa de Competencia Familiar de las Islas Baleares; y el Programa Guía para el Desarrollo de Competencias Emocionales, Educativas y Parentales en Asturias.

Sin embargo, la escasez de fondos y personal, junto con un enfoque poco claro sobre los objetivos a perseguir obligan a las comunidades autónomas a coordinarse para garantizar una disponibilidad y unos estándares de calidad y eficiencia mínimos. Esta coordinación también podría aprovecharse para compartir buenas prácticas y conclusiones extraídas tanto de iniciativas internas como internacionales.

Por ejemplo, la Plataforma Europea para la Inversión en la Infancia (EPIC) proporciona información sobre una serie de intervenciones de parentalidad positiva y su eficacia. La plataforma clasifica los programas en mejores prácticas, prácticas prometedoras y prácticas emergentes.

### **Mejores prácticas**

1. *The Home-Start programme, implementado en muchos países de la UE, es una intervención mediante visitas domiciliarias en la que voluntarios con experiencia en el cuidado infantil (normalmente madres y padres) ofrecen apoyo a familias en dificultades con al menos un hijo en edad preescolar. Este programa está dirigido a familias y madres en situación de tensión, con poca experiencia parental o que carecen de una red de apoyo social. Además, ofrece amistad y apoyo, tanto emocional como práctico, lo que ayuda a evitar crisis y rupturas familiares, y destaca los placeres de la vida familiar.*
2. *Incredible years, desarrollado en los Estados Unidos, es un programa preescolar básico para padres y madres de entre 8 y 12 semanas de duración con sesiones sobre crianza de 2-2,5 horas diseñadas para enseñar a los progenitores cómo reconocer y tratar los problemas emocionales y conductuales de sus hijos mediante la parentalidad positiva. Este programa se puede usar con progenitores de niños en edad preescolar que ya presentan problemas de conducta (como comportamiento antisocial, ira frecuente y propensión a la violencia) o que corren el riesgo de desarrollarlos. Este programa también ha tenido éxito en Suecia y el Reino Unido (Axberg, Hansson, & Broberg, 2007; World Health Organization, 2013).*
3. *Triple P Positive Parenting Program es un programa de crianza multinivel establecido originalmente en Australia para prevenir y ofrecer tratamiento a problemas graves conductuales, emocionales o de desarrollo en niños. La transferibilidad del programa ha demostrado ser un éxito en varios países de la OCDE, como Suiza (Cina, et al., 2011), Países Bajos (Graaf, Onrust, Haverman, & Janssens, 2009), Japón (Fujiwara, Kato, & Sanders, 2011), Alemania (Hartung & Hahlweg, 2010), Australia (Morawska, Haslam, Milne, & Sanders, 2011), Reino Unido (Tsivos, Calam, Sanders, & Wittkowski, 2015) y Nueva Zelanda (Chu, Bullen, Farruggia, Dittman, & Sanders, 2015). En Australia, la iniciativa Triple P para padres y madres de niños con problemas de conducta disruptiva de inicio temprano se ha adaptado a una versión de autoayuda ofrecida por internet. La intervención ofrece enseñanzas interactivas sobre el uso de habilidades básicas de parentalidad positiva presentadas a través de una serie de módulos con formato lineal (es decir, la finalización de un módulo abre el acceso al siguiente), lo que permite a los usuarios revisar los módulos completados con anterioridad. Esta versión en línea ha demostrado su eficacia en varios ensayos controlados aleatoriamente, en los que se ha visto un aumento de la confianza de los progenitores, conductas positivas de crianza y mejoras en el funcionamiento social del niño y reducción de la conducta agresiva (Sanders, Baker, & Turner, A randomized controlled trial evaluating the efficacy of Triple P Online with parents of children with early-onset conduct problems, 2012) (Sanders, Dittman, Farruggia, & Keown, 2014) (Acquah & Thévenon, 2020).*

### **Prácticas prometedoras**

4. *Community Mothers' Programme va dirigido a madres y padres primerizos que viven en áreas desfavorecidas y tiene como objetivo ofrecerles apoyo y ánimo a través de visitas domiciliarias de «madres de la comunidad» voluntarias. El programa se centra en fomentar la capacidad y el empoderamiento de los progenitores, en concreto, desarrollando habilidades de crianza parentalidad positiva y mejorando su autoestima. Entre los métodos empleados está aumentar el potencial de progenitores padres a través de un enfoque conductual con el que se los anima a estimular, amamantar y elogiar a sus hijos, así como a garantizar su seguridad.*

5. *The Parents Plus Early Years Programme (PPEY) es un curso de crianza parentalidad positiva de 12 semanas para progenitores con hijos de 1 a 6 años especialmente diseñado para que aprendan a manejar los problemas de conducta o las discapacidades leves de desarrollo de sus hijos. El curso consiste en siete reuniones grupales de dos horas con 8-12 padres y madres, y 1-2 facilitadores, y cinco sesiones individuales con los padres, el niño y un terapeuta.*

## Bibliografía

- Acquah, D., & Thévenon, O. (2020). Delivering evidence based services for all vulnerable families. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/1bb808f2-en>
- Adema, W., Clarke, C., & Frey, V. (2015). Paid Parental Leave: Lessons from OECD Countries and Selected U.S. States. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* (Vol. 2015). OECD Publishing, Paris. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/5jrqqvqqb4vb-en>
- Axberg, U., Hansson, K., & Broberg, A. (2007). Evaluation of the Incredible Years Series – An open study of its effects when first introduced in Sweden. *Nordic Journal of Psychiatry*, 61(2). doi:10.1080/08039480701226120
- Brandth, B., & Kvande, E. (2019). Flexibility: some consequences for fathers' caregiving. In P. Moss, A.-Z. Duvander, & A. Koslowski (Eds.), *Parental leave and beyond: Recent international developments, current issues and future directions* (pp. 205-221). Policy Press, Bristol.
- Brooks-Gunn, J., & Markman, L. (2005). The contribution of parenting to ethnic and racial gaps in school readiness. *The Future of Children*, 15(1), 139-168.
- Camilli, G., Vargas, S., Ryan, S., & Barnett, W. (2010). Meta-analysis of the Effects of Early Education Interventions on Cognitive and Social Development. *Teachers College Record*, 112(3), 579-620. Retrieved 12 16, 2017, from <http://www.tcrecord.org/Content.asp?ContentId=15440>
- Chu, J., Bullen, P., Farruggia, S., Dittman, C., & Sanders, M. (2015). Parent and Adolescent Effects of a Universal Group Program for the Parenting of Adolescents. *Prevention Science*, 16(4). doi:10.1007/s11121-014-0516-9
- Cina, A., Röösl, M., Schmid, H., Lattmann, U., Fäh, B., Schönenberger, M., . . . Bodenmann, G. (2011). Enhancing positive development of children: Effects of a multilevel randomized controlled intervention on parenting and child problem behavior. *Family Science*, 2(1). doi:10.1080/19424620.2011.601903
- Comas, M., Escapa, S., Abellán, C., & Alcantud, A. (2013). *Més que un gra de sorra. Les Associacions de Mares i Pares d'Alumnes (AMPA) a Catalunya*. Fundació Jaume Bofill.
- Duvander, A.-Z. (2014). How Long Should Parental Leave Be? Attitudes to Gender Equality, Family, and Work as Determinants of Women's and Men's Parental Leave in Sweden. *Journal of Family Issues*, 35(7), 909-926. doi:10.1177/0192513X14522242
- Duvander, A.-Z., & Johansson, M. (2012). What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use? *Journal of European Social Policy*, 22(3), 319-330. doi:10.1177/0958928712440201
- Eurofound. (2020). *Out-of-school care: Provision and public policy*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. Retrieved from [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef18108en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18108en.pdf)
- European Commission - Directorate-General for Justice. (2013). *Childcare services for school age children - A comparative review of 33 countries*. European Union, Luxembourg. Retrieved 08 23, 2021, from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d7463ff6-d0a3-425e-a411-d95091f36b15/language-en>

- European Commission - Directorate-General for Justice. (2018). *Barcelona objectives*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. Retrieved 08 23, 2021, from [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/bcn\\_objectives-report2018\\_web\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/bcn_objectives-report2018_web_en.pdf)
- European Commission. (2019). *Leave policies and practice for non-traditional families*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. Retrieved 08 27, 2021, from <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&furtherPubs=yes&langId=en&pubId=8239>
- European Commission. (2021). *Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee Scheme including its financial foundation*. Retrieved 08 23, 2021, from <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8382&furtherPubs=yes>
- Fujiwara, T., Kato, N., & Sanders, M. (2011). Effectiveness of Group Positive Parenting Program (Triple P) in Changing Child Behavior, Parenting Style, and Parental Adjustment: An Intervention Study in Japan. *Journal of Child and Family Studies*, 20(6). doi:10.1007/s10826-011-9448-1
- García, J., Heckman, J., Leaf, D., & Prados, M. (2016). The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program. In *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. doi:10.3386/w22993
- Graaf, I., Onrust, S., Haverman, M., & Janssens, J. (2009). Helping Families Improve: An Evaluation of Two Primary Care Approaches to Parenting Support in the Netherlands. *Infant and Child Development*, 18(6), 481-501.
- Graue, E., Clements, M., Reynolds, A., & Niles, M. (2004). More than teacher directed or child initiated: Preschool curriculum type, parent involvement, and children's outcomes in the child-parent centers. *Education Policy Analysis Archives*, 12(72). doi:10.14507/epaa.v12n72.2004
- Hartung, D., & Hahlweg, K. (2010). Strengthening parent well-being at the work-family interface: A German trial on workplace Triple P. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 20(5). doi:10.1002/casp.1046
- Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97-129. doi:10.1257/pol.3.2.97
- Havnes, T., & Mogstad, M. (2015). Is universal child care leveling the playing field? *Journal of Public Economics*, 127, 100-114. doi:10.1016/J.JPUBECO.2014.04.007
- Heckman, J., Moon, S., Pinto, R., Savelyev, P., & Yavitz, A. (2010). The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program. *Journal of public economics*, 94(1-2), 114-128. Retrieved 12 16, 2017, from <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21804653>
- Love, J., Kisker, E., Ross, C., Raikes, H., Constantine, J., Boller, K., . . . Vogel, C. (2005). The Effectiveness of Early Head Start for 3-Year-Old Children and Their Parents: Lessons for Policy and Programs. *Developmental Psychology*, 41(6). doi:10.1037/0012-1649.41.6.88
- Meil, G., Rogero-García, J., Romero-Balsas, P., & Díaz-Gandasegui, V. (2021). The Impact of Paternity Leave Compared to Unemployment on Child Care and Housework Distribution in Spain. *Journal of Family Issues*, 0192513X2110544. doi:10.1177/0192513X211054469
- Ministry of Education. (2008). *Outcomes of early childhood education: Literature review*. New Zealand. Retrieved 08 23, 2021, from [https://www.nzcer.org.nz/system/files/885\\_Outcomes.pdf](https://www.nzcer.org.nz/system/files/885_Outcomes.pdf)
- Morawska, A., Haslam, D., Milne, D., & Sanders, M. (2011). Evaluation of a Brief Parenting Discussion Group for Parents of Young Children. *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*, 32(2). doi:10.1097/DBP.0b013e3181f17a28
- Moss, P. (Ed.). (2015). *11th International Review of Leave Policies and Related Research 2015*. Retrieved 12 16, 2017, from [http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual\\_reviews/2015\\_full\\_review3\\_final\\_8july.pdf](http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2015_full_review3_final_8july.pdf)

- OECD. (2011). *Doing Better for Families*. OECD Publishing, Paris. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>
- OECD. (2011). PISA in Focus Nr. 10: What can parents do to help their children succeed in school?., OECD, Paris. Retrieved from <https://www.oecd.org/pisa/49012097.pdf>
- OECD. (2012). Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC) - Research brief: Parental and Community Engagement Matters. OECD, Paris. Retrieved from <https://www.oecd.org/education/school/49322478.pdf>
- OECD. (2013). PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed. In *PISA*. OECD Publishing, Paris. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>
- OECD. (2016). Parental leave: Where are the fathers? OECD, Paris. Retrieved from <https://www.oecd.org/policy-briefs/parental-leave-where-are-the-fathers.pdf>
- OECD. (2016). Walking the tightrope: Background brief on parents' work-life balance across the stages of childhood. OECD, Paris. Retrieved from <http://www.oecd.org/els/family/Background-brief-parents-work-life-balance-stages-childhood.pdf>
- OECD. (2017). *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*. OECD Publishing, Paris. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en>
- OECD. (2019). *Rejuvenating Korea: Policies for a Changing Society*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/c5eed747-en>
- Parental leave bonus to be scrapped in 2017. (2015). In *The Local*. Retrieved 12 02, 2021, from <https://www.thelocal.se/20150916/parental-leave-bonus-to-be-scrapped-in-2017/>
- Périer, H., & Verdu, G. (2021). Can Parental Leave be Shared. In *Sciences Po OFCE Working Paper*.
- Plantenga, J., & Remery, C. (2017). Out-of-school childcare: Exploring availability and quality in EU member states. *Journal of European Social Policy*, 27(1). doi:10.1177/0958928716672174
- Rossin-Slater, M. (2017). Maternity and Family Leave Policy. In *IZA Discussion Paper Series*. Retrieved 11 28, 2017, from <http://ftp.iza.org/dp10500.pdf>
- Rudman, L., & Mescher, K. (2013). Penalizing Men Who Request a Family Leave: Is Flexibility Stigma a Femininity Stigma? *Journal of Social Issues*, 69(2), 322-340. doi:10.1111/josi.12017
- Ruhm, C., & Waldfogel, J. (2012). Long-term Effects of Early Childhood Care and Education. *Nordic Economic Policy Review*, 1, 23-51.
- Sanders, M., Baker, S., & Turner, K. (2012). A randomized controlled trial evaluating the efficacy of Triple P Online with parents of children with early-onset conduct problems. *Behaviour Research and Therapy*, 50(11). doi:10.1016/j.brat.2012.07.004
- Sanders, M., Dittman, C., Farruggia, S., & Keown, L. (2014). A Comparison of Online Versus Workbook Delivery of a Self-Help Positive Parenting Program. *The Journal of Primary Prevention*, 35(3). doi:10.1007/s10935-014-0339-2
- Taguma, M., Litjens, I., & Makowiecki, K. (2012). Quality Matters in Early Childhood Education and Care: United Kingdom (England) 2012. In *Quality Matters in Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264176867-en>
- Thévenon, O., Manfredi, T., Govind, Y., & Klauzner, I. (2018). Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it. In *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/c69de229-en>
- Tsivos, Z.-L., Calam, R., Sanders, M., & Wittkowski, A. (2015). A pilot randomised controlled trial to evaluate the feasibility and acceptability of the Baby Triple P Positive Parenting Programme in mothers with postnatal depression. *Clinical Child Psychology and Psychiatry*, 20(4). doi:10.1177/1359104514531589



- Unicef. (2020). *Designing Parenting Programmes for Violence Prevention: A Guidance Note*. Retrieved 08 23, 2021, from <https://www.unicef.org/media/77866/file/Parenting-Guidance-Note.pdf>
- Uzunalioglu, M., Valentova, M., O'Brien, M., & Genevois, A.-S. (2021). When Does Expanded Eligibility Translate into Increased Take-Up? An Examination of Parental Leave Policy in Luxembourg. *Social Inclusion*, 9(2), 350-363. doi:10.17645/si.v9i2.3787
- World Health Organization. (2013). *European report on preventing child maltreatment*. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen. Retrieved 08 23, 2021, from [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/217018/European-Report-on-Preventing-Child-Maltreatment.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/217018/European-Report-on-Preventing-Child-Maltreatment.pdf)
- Wray, D. (2020). Paternity Leave and Fathers' Responsibility: Evidence From a Natural Experiment in Canada. *Journal of Marriage and Family*, 82(2), 534-549. doi:10.1111/jomf.12661
- Yoshikawa, H. (1995). Long-term effects of early childhood programmes on social outcomes and delinquency. *The Future of Children*, 5(3), 51-75.

## Notas

<sup>1</sup> *Base de datos familiar de la OCDE*, Indicador PF4.3.C. «Tasas de participación en servicios FHE en centros por tercil de renta disponible equivalente» e Indicador PF4.3.D. «Tasas de participación en servicios FHE en centros según el nivel de estudios de la madre», <https://www.oecd.org/els/family/PF4-3-Out-of-school-hours-care.pdf>.

<sup>2</sup> *Base de datos familiar de la OCDE*, Tabla PF4.3.A. «Directrices sobre la proporción de niños por personal en los servicios FHE en centros para niños en edad escolar», <https://www.oecd.org/els/family/PF4-3-Out-of-school-hours-care.pdf>.

<sup>3</sup> *Base de datos familiar de la OCDE*, Tabla PF4.2. «Calidad de los servicios de cuidado infantil y educación temprana», <https://www.oecd.org/els/family/PF4-3-Out-of-school-hours-care.pdf>.

<sup>4</sup> *Base de datos familiar de la OCDE*, Tabla PF4.3.A. «Directrices sobre la proporción de niños por personal en los servicios FHE en centros para niños en edad escolar», <https://www.oecd.org/els/family/PF4-3-Out-of-school-hours-care.pdf>.

<sup>5</sup> *Base de datos familiar de la OCDE*, Tabla PF4.2. «Calidad de los servicios de cuidado infantil y educación temprana», <https://www.oecd.org/els/family/PF4-3-Out-of-school-hours-care.pdf>.



## 8. Mejorar la coherencia y la eficiencia de la política

---

Mejorar la coherencia y la eficiencia de las políticas se ha convertido en un objetivo importante en las últimas décadas para los gobiernos de la OCDE. Este capítulo analiza dos mecanismos independientes empleados por los países de la OCDE para abordar este reto: la coordinación de políticas y la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación. En primer lugar, tanto la coordinación vertical como la horizontal son especialmente relevantes a la hora de hacer frente a los desafíos de las políticas transversales y multidimensionales, así como a fragmentación de las estructuras administrativas en los gobiernos nacionales. Además, varios países de la OCDE han creado equipos dedicados para monitorizar y evaluar la entrega del sector público, lo que supone un paso importante hacia un gobierno más ágil y receptivo que esté bien equipado para abordar desafíos de políticas complejas de una manera más efectiva y eficiente.

---

## Facilitar la cooperación entre diferentes áreas políticas y niveles de gobierno

En las últimas décadas, la coordinación de políticas para lograr una mayor coherencia se ha vuelto especialmente relevante para muchos países de la OCDE, sobre todo debido al desafío que suponen la aparición de políticas transversales y multidimensionales, y la posterior automatización de las estructuras administrativas, patente por el crecimiento exponencial de agencias y otros organismos autónomos (Alessandro, Lafuente and Santiso, 2013<sup>[1]</sup>). Tanto la coordinación vertical entre los diversos niveles de gobierno dentro del mismo sector político, como la coordinación horizontal entre diferentes unidades sectoriales (ministerios, agencias) son pertinentes.

La cooperación vertical en la formulación de políticas podría verse facilitada por la creación de «superministerios», que se espera proporcionen dicha coordinación vertical entre el gran número de unidades administrativas que hay en cada sector. Un ejemplo de este tipo de mecanismo es la Conferencia para la Política de la Infancia y la Juventud en Suiza (*Conférence pour la Politique de l'Enfance et de la Jeunesse*, CPEJ). En Suiza, la jurisdicción principal sobre todos los asuntos relacionados con la infancia recae en los cantones, las ciudades y los municipios, mientras que el gobierno federal (o Confederación) supervisa ciertos aspectos de la política infantil. La CPEJ está formada por los servicios cantonales de contacto para políticas sobre la infancia y la juventud, y es responsable de su coordinación a nivel intercantonal. La CPEJ es una conferencia técnica de la Conferencia de Directoras y Directores Cantonales de Asuntos Sociales (*Conférence des Directrices et Directeurs Cantonaux des Affaires Sociales*, CDAS) y gestiona la implementación de los derechos del niño, así como el desarrollo de la política infantil y juvenil en el país. La CPEJ se coordina activamente con el gobierno federal, y asesora e informa a todos los órganos de la CDAS en asuntos relacionados con la infancia y la juventud. De hecho, la ley federal sobre la promoción de la infancia y la juventud exige mayores niveles de colaboración e intercambio de información entre la Confederación y los cantones en estas cuestiones (Federal Social Insurance Office, 2019<sup>[2]</sup>).

Se podría seguir una estrategia similar para fomentar la coordinación horizontal, estableciendo comités interministeriales que se centren en áreas políticas amplias (social, económica, ambiental) o en temas o problemas concretos. Por ejemplo, en México, para el lanzamiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre en 2013 fue necesaria la coordinación de 19 agencias a nivel nacional, 31 estados y 400 municipios. Para que esta iniciativa tuviera éxito, el gobierno central confirió a una comisión interministerial autoridad para seleccionar programas y modificar sus presupuestos; además, las comisiones a nivel estatal y local debían compartir la información relevante. El programa general también contó con una secretaría técnica con sede en la Secretaría de Desarrollo Social, y se sometió a la evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México. La evaluación mostró que la comisión a nivel federal fue la que obtuvo más éxito a la hora de lograr una verdadera coordinación, mientras que el éxito en los niveles inferiores variaba de un estado a otro (Cejudo and Michel, 2017<sup>[3]</sup>).

En el caso de España, la autoridad de referencia del gobierno nacional en políticas familiares, la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, ya trabaja con una comisión interterritorial, que incluye representantes de apoyo a la familia de las administraciones de las comunidades autónomas, y con una comisión interministerial, que cuenta con representantes de los ministerios pertinentes en el ámbito de la formulación de políticas familiares.

## Establecer un sistema de seguimiento y evaluación

La formulación de políticas basadas en hechos puede definirse como el proceso de consultar diferentes fuentes de información (como estadísticas y los mejores datos de investigación y evaluaciones disponibles) antes de tomar una decisión para diseñar, implementar y (cuando corresponda) modificar las políticas y los programas públicos (OECD, 2020<sup>[4]</sup>). Fomentar un enfoque basado en pruebas para la elaboración de políticas es un paso fundamental hacia un gobierno que esté bien equipado para abordar desafíos políticos complejos de una manera más eficaz y eficiente.

Como resultado, varios países de la OCDE han creado equipos dedicados para supervisar y evaluar la actuación del sector público, y garantizar que el gobierno haga uso de los datos obtenidos a lo largo del proceso. Por ejemplo, en el Reino Unido, un equipo dedicado dentro de la Oficina del Gabinete apoya la iniciativa *What Works* cuyo objetivo es mejorar la forma en que tanto el propio gobierno como otras instituciones generan, comparten y usan datos de alta calidad para la toma de decisiones. En los Estados Unidos, un Equipo de Evidencia dedicado dentro de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) actúa como un centro de experiencia en todo el gobierno federal y trabaja con otras oficinas de la OMB para establecer prioridades de investigación y garantizar el uso de metodologías adecuadas en las evaluaciones federales. En Italia, la Oficina para el Programa de Gobierno de la Oficina del Primer Ministro supervisa y evalúa el progreso de la implementación del programa de gobierno, mientras que, en Corea, el Comité de Evaluación del Desempeño es responsable de evaluar cada año las políticas de las agencias del gobierno central. México cuenta con un organismo público descentralizado denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva y evaluaciones de la política social, mientras que Colombia ha creado un Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados dentro del Ministerio Nacional de Planeación.

En el caso de España, las evaluaciones a nivel del gobierno central las realizan los diversos ministerios y el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, una subdirección dentro del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas, creado en 2017, es responsable de elaborar guías de buenas prácticas de evaluación, que se espera sirvan de apoyo a las diferentes agencias encargadas de diseñar e implementar las evaluaciones. Además, este organismo promueve la formación en supervisión y evaluación (S&E) de los empleados públicos, asesora sobre la evaluabilidad de los planes y programas durante la etapa de planificación y tiene a su cargo varios planes estratégicos para realizar evaluaciones *a posteriori*.

### ***Promover un seguimiento y evaluación regular que implique a diferentes actores***

A pesar de los avances logrados en el desarrollo de una cultura de S&E en los países de la OCDE, el último informe de progreso de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (OECD/UNDP, 2014<sup>[5]</sup>) concluye que es necesario seguir trabajando ya que todavía hay desafíos importantes, como limitaciones en la capacidad técnica, falta de recursos, poca disponibilidad y calidad de los datos y la infrutilización de la información sobre los resultados por parte de los responsables de la elaboración de las políticas.

Un posible enfoque para abordar este último desafío es fomentar el diseño y la implementación de actividades periódicas de S&E (en lugar de un producto final independiente) para ofrecer información que pueda dar forma a los programas incluso durante su implementación. Se puede implantar un sistema de seguimiento regular para conocer el progreso de los cambios previstos, mientras que el flujo de trabajo de evaluación puede servir para explicar los avances y las razones detrás de dicho progreso. La información de resultados generada por ambos sistemas puede consolidarse y luego usarse para la gestión interna y/o la presentación de informes externos.

A modo de ejemplo, Polonia diseñó y estableció un sistema de evaluación regular de la implementación de la Ley de 4 de febrero de 2011 sobre Servicios de Cuidado Infantil que dio lugar a varios ajustes de la legislación, incluida la ampliación del catálogo de entidades que pueden crear instituciones de cuidado y la adaptación de los requisitos para el establecimiento de instalaciones de EAPI. Se considera que este sistema de evaluación ha sido uno de los principales factores que han contribuido al rápido aumento de la cobertura de EAPI que Polonia ha experimentado en los últimos años (European Commission, 2021<sup>[6]</sup>).

### **Reforzar la infraestructura de datos**

La calidad y disponibilidad de los datos (big data, datos abiertos, estadísticos, de seguimiento de programas, etc.) es un factor clave en la facilidad para evaluar una política (OECD, 2019<sup>[7]</sup>; OECD, 2020<sup>[8]</sup>). De manera similar, la calidad de los datos ejerce una importante influencia en la rigurosidad de la evaluación resultante. Para que los datos cumplan con los criterios de calidad necesarios para usarlos en la evaluación, tienen que ser precisos y verificables, además de estar documentados.

Por consiguiente, la elaboración de políticas basadas en hechos puede verse obstaculizada por la falta de disponibilidad de datos adecuados y las brechas de capacidad entre los departamentos y agencias gubernamentales para generarlos en un formato que se pueda utilizar. Dichos desafíos incluyen comprender qué datos y conjuntos de datos tienen en ese momento las instituciones y cómo pueden emplearse para el análisis de políticas. Los evaluadores y analistas no conocen necesariamente todos los datos disponibles ni tienen necesariamente acceso a los datos de todas las agencias, lo que puede ser especialmente cierto en el caso de evaluadores externos.

Los resultados del Índice OURData de la OCDE sugieren que los países que tienen más éxito en la formulación de políticas basadas en hechos son aquellos que asignan con claridad la responsabilidad de coordinar las políticas de datos abiertos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el gobierno federal intentó aumentar el uso de datos empíricos en la formulación de políticas en todas las agencias federales, reconociendo que algunas agencias ya lo dominaban, mientras que otras carecían de las habilidades o la capacidad necesarias. En 2019 se aprobó la Ley de Fundamentos para la Elaboración de Políticas Basadas en Evidencia. La ley insta a las agencias a adoptar prácticas de evaluación más sólidas para generar más pruebas sobre lo que funciona y lo que hay que mejorar, y establece que hay que poner todos los datos recopilados a disposición de agencias y grupos externos con fines de investigación.

### **Difundir los resultados de las evaluaciones**

Por último, un paso clave para promover el uso de datos empíricos en la formulación de políticas es que los usuarios previstos conozcan los resultados de las actividades de S&E; en pocas palabras, que se comuniquen y difundan los resultados de las evaluaciones a las partes interesadas (OECD, 2020<sup>[9]</sup>). Hacer públicos los resultados de las evaluaciones es un elemento importante para asegurar su impacto y aumentar, así, su uso.

Cada vez es más frecuente que los países de la OCDE hagan públicos los resultados de las evaluaciones mediante una mayor apertura y transparencia. En Polonia, por ejemplo, todas las evaluaciones encargadas, incluidas las relativas a la ejecución de los fondos de la UE, han de ser de acceso público. Para facilitar esta tarea, y con respecto a las evaluaciones relacionadas con la Política de Cohesión, se ha creado una base de datos nacional y todas las evaluaciones se publican en un sitio web específico.<sup>5</sup> Esta plataforma comparte los resultados de más de mil estudios realizados desde 2004, así como herramientas metodológicas dirigidas a evaluadores.

El portal de evaluaciones de Noruega también es un servicio web de acceso público que recopila todos los resultados de las evaluaciones realizadas por el gobierno central.<sup>5</sup> Esta base de datos está gestionada por la Dirección de Gestión Financiera y la Biblioteca Nacional de Noruega. Contiene las evaluaciones realizadas en nombre de las agencias gubernamentales desde 2005 hasta la actualidad, así como una

selección de evaluaciones centrales desde 1994 hasta 2004. Los informes de las evaluaciones se registran en la base de datos en cuanto se hacen públicas. Además, el portal ofrece pautas de evaluación, un calendario de las actividades clave en el área de evaluación, noticias y artículos profesionales.

De manera similar, la Plataforma Europea para la Inversión en la Infancia (EPIC) es una plataforma online que consolida información sobre políticas europeas para los niños y sus familias basada en pruebas. La plataforma sirve como herramienta para supervisar las actividades implementadas en los Estados miembros impulsadas por la Recomendación «Invertir en la infancia». También ayuda como repositorio para compartir lo mejor de la elaboración de políticas infantiles y familiares, y para fomentar la cooperación y el aprendizaje mutuo en este campo.

Es importante destacar que la forma en que se presentan y difunden los datos ha de ser estratégica y estar impulsada por el propósito de la evaluación y las necesidades de información de los usuarios previstos (Patton, 1978<sup>[10]</sup>). Las estrategias de comunicación y difusión personalizadas que aumentan el acceso a unos resultados de la investigación presentados con claridad son muy importantes. Estas estrategias incluyen el uso de infografías, seminarios en línea y la difusión de «píldoras de información» y narraciones a través de las redes sociales y otras plataformas de ocio. Un buen ejemplo de cómo adaptar los resultados de las pruebas para llegar a una gran audiencia es la serie australiana *Life at*, filmada junto con el estudio científico a largo plazo *Growing Up. Life At* es una serie documental de observación que narra la vida de un número seleccionado de niños desde la infancia hasta la adolescencia, con el objetivo de mostrar qué hace falta para que un niño tenga las mejores oportunidades en la vida. A medida que se desarrollan las vidas de los niños de la muestra, la serie examina rigurosamente la compleja pregunta: ¿qué es lo que nos convierte a todos en seres humanos prósperos, independientes y creativos?

## Bibliografía

- Alessandro, M., M. Lafuente and C. Santiso (2013), *The Role of the Center of Government - A Literature Review*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C. [1]
- Cejudo, G. and C. Michel (2017), “Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration”, *Policy Sciences*, Vol. 50/4, <http://dx.doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>. [3]
- European Commission (2021), *Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee Scheme including its financial foundation*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8382&furtherPubs=yes> (accessed on 23 August 2021). [6]
- Federal Social Insurance Office (2019), *Which services deal with issues related to children and youth?*, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/politique-sociale/kinder-und-jugendfragen/grundlagen-gesetze/zustaendige-stellen.html> (accessed on 14 January 2022). [2]
- OECD (2020), *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/86331250-en>. [9]
- OECD (2020), *Mobilising Evidence for Good Governance: Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design, Implementation and Evaluation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/3f6f736b-en>. [4]
- OECD (2020), “The OECD 2019 Open Useful Reusable Data (Ourdata) Index”, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>. [8]

- OECD (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/059814a7-en>. [7]
- OECD/UNDP (2014), *Making Development Co-operation More Effective: 2014 Progress Report*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209305-en>. [5]
- Patton, M. (1978), *Utilization-focused evaluation*, Sage, Beverly Hills. [10]

## Notas

<sup>1</sup> [www.ewaluacja.gov.pl](http://www.ewaluacja.gov.pl).

<sup>2</sup> <https://evalueringsportalen.no/>.

# Parte III Recomendaciones para la reforma



# 9. Mejorar la política familiar en España

---

Este capítulo ofrece una serie de recomendaciones que pretenden señalar posibles direcciones para la reforma de la política familiar española. El primer conjunto de recomendaciones describe cómo un nuevo marco legal para la política familiar podría incorporar la creciente diversidad de formas de familias y de la vida familiar en España. La segunda parte trata sobre las medidas políticas para mejorar el bienestar de las familias mediante la reducción de la pobreza infantil y facilitando la vida familiar para todos. La última sección analiza medidas que podrían mejorar la coherencia y la eficacia de la política familiar, incluidos los mecanismos de cooperación entre áreas políticas y niveles de gobierno, y los instrumentos de seguimiento y evaluación.

---

## Introducción

En España, el apoyo familiar es integral, pero insuficiente y fragmentado. Las insuficiencias están relacionadas con los importes comparativamente bajos de las prestaciones que dejan, incluso a las familias que las reciben, en alto riesgo de pobreza. La fragmentación se refiere a la adaptación por partes y poco sistemática del marco legal de política familiar a los cambios experimentados en el perfil de la familia tradicional española y al aumento de las necesidades de determinadas familias, pero con diferentes condiciones para optar a ciertos subsidios o beneficios fiscales entre los distintos tipos de prestaciones y en distintas partes del territorio nacional.

Actualmente hay voluntad política para introducir reformas a nivel nacional en el sistema español de apoyo a la familia. La Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 solicitó el apoyo de la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales (DG REFORM) de la Comisión Europea y la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE para la elaboración de un Libro Blanco para un nuevo marco nacional para el apoyo y la protección familiar. El presente informe es el resultado final de este proyecto.

Las siguientes recomendaciones se basan en la Parte I de este informe sobre la situación actual del apoyo y la protección familiar en España y en la Parte II sobre las buenas prácticas en otros países de la UE, así como en numerosas interacciones con partes interesadas españolas y expertos internacionales. Estas recomendaciones pretenden señalar algunas direcciones de reforma basadas en elementos de políticas y programas de otros países que, adecuadamente adaptados e integrados en el panorama general de la política española, podrían indicar cómo abordar ciertas deficiencias en la actual política familiar española.

La estructura de estas recomendaciones es la siguiente: La primera parte se centra en una selección de características que podría incorporar un nuevo marco legal para la política familiar. La segunda parte trata sobre las medidas políticas para mejorar el bienestar de las familias mediante la reducción de la pobreza infantil y facilitando la vida familiar para todos. La tercera y última sección analiza los instrumentos de seguimiento y evaluación que podrían añadirse en futuras políticas y programas. Estos diferentes elementos pueden reforzarse entre sí: un marco legal que introduzca definiciones armonizadas de las unidades familiares y criterios comunes para evaluar los recursos económicos puede ampliar el número de familias elegibles para las distintas prestaciones y aumentar la transparencia de las condiciones de acceso, para así reducir la pobreza infantil y mejorar el bienestar de las familias. La creación de un sistema de seguimiento y evaluación que ofrezca retroalimentación sobre el impacto de las políticas puede proporcionar información útil para el diseño y la implementación de otras nuevas.

## Incorporar la diversidad familiar en un nuevo marco legal de política familiar

A lo largo de últimas décadas, el perfil de las familias españolas y las opiniones sobre los roles de género y la diversidad familiar han cambiado de manera bastante drástica. En conjunto, las familias se han vuelto más pequeñas y la proporción de niños y niñas que viven con dos progenitores casados ha disminuido. Durante el mismo período, muchas más mujeres han accedido al mercado laboral y son muchos menos los que creen que el lugar de una madre se limita únicamente a la esfera doméstica. De media, los padres siguen dedicando menos tiempo al cuidado de sus hijos y a las tareas del hogar que las madres, pero el tiempo que dedican a estos trabajos no remunerados ha aumentado.

Si bien el derecho de familia ha evolucionado considerablemente junto con estos cambios sociales, la política familiar —la combinación de prestaciones, servicios, beneficios fiscales y disposiciones sobre permisos que ayudan a los miembros de la familia a criar y cuidar de los hijos menores y de otras personas dependientes— ha sufrido algunos cambios, pero pocas reformas importantes. Con respecto al derecho de familia, se ha logrado que las parejas del mismo sexo puedan casarse, que todas las parejas casadas puedan divorciarse y que los padres separados o divorciados puedan compartir la custodia de sus hijos. En relación con la política familiar, el único marco legal nacional actualmente vigente es la Ley de Protección a las Familias Numerosas de 2003, basada en versiones anteriores de la ley. La ley otorga el estatus de familia numerosa a familias con tres o más hijos, así como a familias más pequeñas que se enfrentan a ciertos desafíos, como la muerte de uno de los padres o la discapacidad de un miembro de la familia. Actualmente, una familia monoparental en la que el progenitor no sea viudo, no haya ningún discapacitado y con menos de tres hijos no tiene derecho a las prestaciones de la ley de familias numerosas, aunque sí hay otras leyes y normativas, y algunas comunidades autónomas, que hacen referencia específica a su situación.

### ***Pasar de una ley de «familias con más hijos» a una de «familias con más necesidades»***

La Ley de Familias Numerosas ya ha reconocido otras situaciones de necesidades específicas y podría servir de base para un marco legal más amplio. Las situaciones específicas actuales se refieren a familias con algún miembro con discapacidad o en las que haya fallecido uno de los progenitores, pero dejan fuera, por ejemplo, a las familias monoparentales o a las que tienen más mayores necesidades por otros motivos.

- **Considerar opciones para la sustitución o la ampliación de la Ley de Protección a las Familias Numerosas.** El objetivo de una ampliación o sustitución de la Ley de Familia Numerosas sería reconocer más situaciones de necesidad que las recogidas actualmente. Las ventajas de ampliar la ley actual son, en primer lugar, que probablemente se mantendrían los derechos existentes y, por lo tanto, sería más fácil avanzar políticamente y, en segundo lugar, que el marco está bien establecido en la práctica administrativa española y es bien conocido por el público. Una ventaja de sustituir completamente la ley existente por otra nueva sería que podría centrarse más en las familias que realmente necesitan apoyo. Otro punto a favor es que podría estructurarse como una verdadera «ley marco» que incluyera definiciones armonizadas de los diferentes tipos de familias o de situaciones familiares, así como de los recursos de las familias que otras leyes podrían usar como referencia.

### ***Definiciones armonizadas de la unidad familiar y de las características básicas de los diferentes tipos de familias.***

Las diversas leyes prestacionales y tributarias actuales usan diferentes definiciones de unidad familiar y de tipos de familias a pesar de perseguir objetivos similares. El que los padres estén casados o no también puede influir en la elegibilidad para las prestaciones y, por lo tanto, afectar a los recursos que reciben los niños y niñas. Por ejemplo, hay ciertas deducciones fiscales relacionadas con los hijos en común de

padres casados o monoparentales que no están disponibles para los hijos en común de parejas no casadas.

- **Incluir definiciones de unidad familiar y de tipos específicos de situaciones familiares en un marco estatal general y básico.** Esto evitaría las incongruencias y lagunas actuales, aclararía las elegibilidades de las familias y sería la forma más rápida de unificar los requisitos de derechos y servicios garantizados por la ley estatal básica. Puede tener sentido una definición más cercana a la «unidad económica o funcional» (individuos que viven juntos y comparten recursos) que al «vínculo familiar» (personas que viven juntas relacionadas por sangre, matrimonio o adopción). Para garantizar la igualdad de trato es importante utilizar criterios comunes y fáciles de aplicar que reflejen con precisión las limitaciones de presupuesto y el reparto de gastos del hogar. Por ejemplo, en Dinamarca, se supone que los recursos son comunes si los cohabitantes tienen 25 años o más, comparten residencia, tienen un hijo o hay algún otro indicador de que son una pareja, como una cuenta bancaria conjunta o una hipoteca compartida. En Francia, puede utilizarse un conjunto de pruebas concordantes, como la copropiedad, el consumo compartido de agua y electricidad, la existencia de un único contrato del seguro de hogar o la presencia de un hijo del que uno de los progenitores asume la responsabilidad económica y el otro percibe las prestaciones familiares. Si los individuos desean que se les trate como unidades independientes, es posible que, por ejemplo, tengan que presentar pruebas de que pagan el alquiler y la comida por separado.
- **Elaborar una definición de monoparentalidad coherente.** Cualquier normativa que trate de definir la monoparentalidad como una situación protegida se enfrenta al dilema de ampliar el concepto de la condición de familia monoparental como estructura familiar específica a una situación centrada en riesgos sociales similares a los habitualmente relacionados con este tipo de familias, a pesar de que haya otro padre responsable de los niños o niñas. Una regulación así también ha de hacer frente a la dificultad de identificar a las familias monoparentales en los casos en las que los progenitores tengan nueva pareja o vivan con la familia extensa o con compañeros de piso, sin crear al mismo tiempo desincentivos demasiado importantes como para desanimarles a formar parejas estables en régimen de cohabitación o se vuelvan a casar. En Francia, se considera progenitores monoparentales a los solteros, divorciados, separados o viudos con hijos o hijas a cargo ya nacidos o por nacer, que no viven en pareja ni comparten sus ingresos y gastos con ninguna pareja, ya sea cohabitante o pareja de hecho. La convivencia con compañeros de piso, padres u otros familiares no invalida la condición de monoparentalidad, mientras que la separación geográfica temporal de una pareja no constituye una situación de monoparentalidad. En caso de custodia compartida, ambos progenitores pueden reclamar la condición de familia monoparental en la declaración de la renta, pero se dividirán los beneficios o ventajas fiscales. Para evitar que las parejas de hecho aleguen de forma fraudulenta la condición de monoparentalidad, las distintas administraciones pueden comparar datos para detectar a aquellos que afirmen vivir por separado sin que sea así. Pero, en general, los beneficios en términos de bienestar de conceder ayudas a las familias monoparentales que las necesiten probablemente superen con creces el riesgo de fraude.
- **Establecer una norma clara en caso de separación.** Actualmente, cuando las familias se separan, algunos beneficios se conceden únicamente a las madres, otros al primer progenitor que los solicite o al que viva con los hijos o hijas y otros a ambos progenitores en función del tiempo de custodia. Sería útil sustituir estos criterios por una sola norma en este ámbito. Queda por determinar cuál sería la norma idónea en el contexto del derecho español, aunque se podría descartar el concedérsela al primer demandante como la opción más sensata. En algunos países, las prestaciones se dirigen hacia la unidad familiar en la que el niño pasa el 60 % o más de su tiempo. En algunos casos, cuando los padres comparten la custodia, la prestación se divide entre ambos progenitores o se asigna al que tenga menores ingresos, si ambos están de acuerdo.
- **Aclarar el tratamiento de las parejas de hecho.** Si se vincula la concesión de prestaciones a una definición funcional y no de vínculo familiar, sería lógico pensar que el tratamiento fiscal de las parejas de hecho debería armonizarse en consecuencia. Habría que estudiar con más detalle el modo concreto de lograrlo.

### **Elaborar criterios comunes para evaluar los recursos económicos de las unidades familiares**

Incluso cuando haya una definición común de la unidad familiar para determinar la elegibilidad para las diversas prestaciones y deducciones fiscales con verificación de recursos, esta todavía puede variar si hay diferentes formas de evaluar los ingresos familiares totales según el programa. Las diferentes normativas hacen referencia a distintas unidades económicas, tales como familias basadas en lazos de parentesco, hogares, unidades de convivencia, etc., y asignan la totalidad de los ingresos de la unidad económica a los miembros de manera desigual. Las distintas regulaciones no coinciden a la hora de incluir y excluir fuentes de ingresos y activos concretos, ni tratan igual las situaciones temporales de empleo formal. Esto es especialmente evidente cuando se trata de los pagos de la pensión de alimentos de los hijos, que en algunos casos no se contemplan y en otros sí. Luego, cuando no se efectúa un pago, hay que acreditar la insolvencia del progenitor o la imposibilidad de hacer cumplir una orden de pago de pensión de alimentos para poder recibir prestaciones como el subsidio de desempleo o algunos subsidios de ingresos mínimos regionales. Por último, hay normativas que vinculan los umbrales a distintos índices como el salario mínimo y el IPREM.

- **Definir una única forma de evaluar los recursos económicos de las unidades familiares.** La viabilidad de unos criterios generales para aplicar la prueba de recursos en estos programas, incluidos criterios fundamentales y procedimentales detallados para evaluar la capacidad económica de los miembros de la unidad y la relevancia de las obligaciones legales de pago de pensiones de alimentos frente a terceros o de terceros, podría suponer un avance y mejorar la objetividad y la eficiencia. Se pueden tener en cuenta los ingresos totales de todos los miembros de una unidad familiar, como es el caso de muchas prestaciones, por ejemplo, en Inglaterra y Francia. Esto también incluiría los recursos de las parejas casadas o en régimen de cohabitación, aunque no tengan hijos en común. La obligación de pago de pensiones de alimentos de hijastros que eso implicaría solo existiría mientras la pareja en cuestión estuviera viviendo junta y terminaría en caso de separación. También se podrían armonizar las reglas sobre qué activos deben o no tenerse en cuenta al determinar la necesidad.
- **Considerar la instauración de una agencia centralizada para evaluar los recursos económicos.** También podría considerarse en España el papel de una agencia centralizada, como la Caja de Subsidios Familiares francesa, o de la Agencia Tributaria para evaluar los recursos económicos de las familias y determinar las prestaciones y los costes de los servicios infantiles para los padres.
- **Incluir los pagos y las obligaciones de pago de pensiones de alimentos en las evaluaciones de recursos económicos.** Para las unidades familiares que reciben pagos de pensión de alimentos, está claro que estos han de incluirse entre las fuentes de ingresos. Sin embargo, solo se deberían tener en cuenta los pagos que de verdad se reciben (en vez de los teóricos), con la obligación de que las familias que perciben prestaciones informen de cualquier cambio imprevisto en las pensiones de los hijos o en otros pagos privados que reciban periódicamente (por ejemplo, cada seis meses). Por el contrario, para las que tienen obligaciones de pago de pensiones de alimentos de los hijos, los pagos salientes deberían deducirse del total de ingresos de su unidad familiar u hogar monoparental a los efectos de la verificación de recursos económicos para prestaciones.
- **Vincular los umbrales al mismo índice.** Para reducir los costes administrativos y aumentar la transparencia para las familias, tendría sentido vincular los umbrales de elegibilidad a un mismo índice en vez de a varios diferentes. La elección de un índice común no impediría variar el umbral de elegibilidad mediante factores de multiplicación más o menos altos para, por ejemplo, tener una prestación específica para familias en riesgo de pobreza y otra abierta también a hogares con niveles de ingresos ligeramente más altos.

## ***Garantizar una protección mínima en todo el territorio español con margen para mejoras autonómicas***

Ciertas prestaciones y deducciones fiscales pueden variar de una Comunidad Autónoma a otra. Algunas han promulgado planes estratégicos de apoyo familiar y otras han introducido nuevas prestaciones para familias o deducciones fiscales ajustadas. Según la Comunidad Autónoma, familias en situaciones similares pueden recibir diferentes prestaciones y, posiblemente, salir perdiendo o ganando económicamente al mudarse de una parte del país a otra.

- **Definir una protección mínima para las familias a nivel nacional en coordinación con las comunidades autónomas.** El Tribunal Constitucional ha señalado que la ley estatal básica debe garantizar «el estándar mínimo común en cada materia», pero «dejando suficiente margen a las comunidades autónomas para el ejercicio de sus competencias». Por lo tanto, un marco legal nacional básico sobre política familiar es constitucionalmente viable y ha de poder determinar prioridades, evitar diferencias territoriales y garantizar niveles mínimos de protección. Las comunidades autónomas deberían implicarse en el proceso de elaboración de este marco nacional, ya que tendrán que adecuar a este sus propias normativas para propiciar un uso más coherente de las medidas fiscales en aras del bienestar familiar. Un ejemplo de estos criterios mínimos a nivel nacional es la ley federal suiza sobre subsidios familiares que entró en vigor en 2009. La Confederación prescribe los importes mínimos para los subsidios por hijo y educación, pero los cantones pueden ser más generosos que la norma federal si así lo deciden. Cuando se introdujo la ley, varios cantones ya ofrecían ayudas con importes iguales o superiores a los mínimos, pero otros tuvieron que aumentar los suyos. Los cantones también pueden pagar subsidios por nacimiento y adopción, pero si lo hacen, también han de cumplir con los niveles mínimos establecidos por el gobierno federal. Los cantones son totalmente responsables de su propio fondo de subsidios familiares.

## **Fortalecer el bienestar familiar**

Las distintas familias se enfrentan a diferentes desafíos que pueden afectar negativamente a su bienestar. Los niños o niñas que viven con padres con bajos ingresos, con un empleo irregular o desempleados pueden encontrarse en riesgo de pobreza. De hecho, casi uno de cada cinco niños/as en España vivía en pobreza relativa de ingresos en 2018. Además, cualquier familia, sea cual sea su nivel de ingresos, puede tener dificultades para conciliar su vida laboral y familiar, o para criar a sus hijos. Esta sección, por lo tanto, se centra primero en las recomendaciones para reducir la pobreza infantil y, luego, en aquellas medidas que podrían facilitar la vida familiar para todos.

El alcance y, en algunos casos, el coste de estas recomendaciones puede entrar en conflicto con las presiones presupuestarias sobre las políticas y la asistencia familiar, que siempre han existido, pero que pueden ser aún más persistentes debido a la crisis económica y sanitaria de la COVID-19. De ser necesario hacer concesiones entre las políticas de implementación, los datos sugieren que habría que favorecer las políticas que mantengan y, cuando sea posible, aumenten el gasto en los niños y niñas más pequeños y más vulnerables. Invertir en los niños/as desde una etapa temprana es más eficiente, ya que las conductas y los progresos de los niños y niñas son más maleables, y contribuye a la equidad. Destinar dinero a servicios universales también puede ser sumamente provechoso, ya que, por ejemplo, los servicios de comidas en los institutos de secundaria beneficiarían por igual a las familias de bajos y altos ingresos, y podrían ofrecerse de manera rentable.

## ***Medidas para reducir la pobreza infantil***

Es necesario reforzar de varias maneras las políticas existentes para reducir la proporción persistente de cerca de uno de cada cinco niños/as que hay en riesgo de pobreza en España. Comprender los factores de riesgo relacionados con la pobreza, como la estructura familiar y el entorno económico, es un paso



importante para abordar y reducir la pobreza infantil. Un primer conjunto de políticas tendría como objetivo disminuir la pobreza aumentando los ingresos antes de transferencias, por ejemplo, reduciendo las barreras que dificultan la plena participación de los padres en el mercado laboral y, en general, tratando las deficiencias del mercado que complican la vida de las familias de bajos ingresos. Otro conjunto de políticas consistiría en aumentar los ingresos después de prestaciones, mediante el ajuste de impuestos y prestaciones, como subsidios por hijos a cargo, ayudas para la manutención de los hijos y pensiones de orfandad. Alcanzar un buen equilibrio entre estos dos grupos de políticas y entre el objetivo de proteger a las familias de riesgos (no asegurables) y el de promover la independencia es esencial, aunque complicado.

### *Replantear la política familiar desde la perspectiva de los derechos de la infancia*

Replantear la política familiar desde la perspectiva de los derechos de la infancia a un nivel de vida mínimo y conectarla con una estrategia integral contra la pobreza infantil podría ser un camino a seguir.

- **Dar prioridad a las medidas preventivas y tratar a los niños/as por igual garantizando a todos ellos un acceso equitativo a oportunidades y protecciones.** Tiene sentido centrar los modelos de apoyo social en los hijos e hijas más que en el tipo de familia en la que viven en un momento dado. En particular, el derecho de niños y niñas a la manutención tiene que ser independiente de la situación de sus progenitores. Una combinación de servicios y beneficios universales, como un subsidio universal por hijo y un acceso más amplio a programas extraescolares y de atención infantil en la primera infancia, en combinación con prestaciones sujetas a verificación de recursos y servicios familiares específicos, podría lograr este objetivo.

### *Fomentar la integración de padres y madres en el mercado laboral*

Dado que el desempleo y la inactividad de los padres y las madres, sobre todo en casos de monoparentalidad, es un importante factor de riesgo para la pobreza infantil, las políticas para apoyar el acceso de padres y madres al mercado laboral pueden contribuir a reducir la pobreza infantil. Sin embargo, aunque lograr que todos los padres y madres desempleados encuentren trabajo podría reducir prácticamente a la mitad de la tasa de familias con niños/as en situación de pobreza, la calidad del empleo también es un factor decisivo, ya que una parte importante de las familias que trabajan sigue teniendo ingresos por debajo del umbral de la pobreza.

- **Promover políticas que ayuden a los progenitores a acceder a un empleo remunerado.** Los permisos parentales cortos, las dificultades para encontrar plazas de educación infantil o de cuidados extraescolares y los horarios de trabajo inflexibles pueden impedir que los padres y las madres, en general, y las familias monoparentales, en particular, encuentren empleo o amplíen sus horas de trabajo. Reforzar las políticas en estas áreas, como se analiza en las recomendaciones pertinentes de la sección «Hacer que la vida familiar sea más fácil para todos», puede tener un impacto especial en las familias de bajos ingresos que actualmente participan menos en servicios de educación y atención de la primera infancia y de cuidado fuera del horario escolar, y que a menudo tienen trabajos en los que es, de por sí, más difícil de conseguir flexibilidad. Yendo más allá de la política familiar, sería importante ayudar a eliminar las barreras a la participación en el mercado laboral, tales como algunos problemas sociales y de salud no abordados, a las que se enfrentan los más desfavorecidos mediante servicios sociales y de empleo intensivos. Las personas poco cualificadas deberían tener acceso a oportunidades de formación que se ajusten a sus competencias y a las condiciones del mercado laboral local; y, a más largo plazo, el sistema educativo debería aspirar a equipar a todos los y las jóvenes con las habilidades necesarias para triunfar.
- Asegurar que los padres y las madres que trabajan tengan ingresos adecuados. El sistema tributario y prestacional español no desalienta el empleo del segundo asalariado en una familia biparental, o del único en una monoparental, tanto como en otros lugares. Sin embargo, a lo mejor valdría la pena evaluar



en detalle si trabajar «sale rentable» en todas las regiones y ciudades, incluso después de deducir los costes del cuidado de los niños y niñas. Teniendo en cuenta los salarios relativamente bajos con los que tienen que lidiar muchos trabajadores españoles y la prevalencia comparativamente alta de empleo informal, también podrían considerarse beneficios laborales específicos.

### *Ajustar el sistema de pensiones de alimentos*

La pensión de alimentos en caso de divorcio o separación suele representar una importante fuente de ingresos para las familias que la reciben, pero los impagos son frecuentes (aunque es difícil acceder a datos comparables). Ante esto, España introdujo un anticipo de la pensión de alimentos para las familias en las que no se cumple con la obligación de pagarla, pero las condiciones son muy estrictas, la duración limitada y el importe bajo. Fortalecer aún más las medidas para hacer cumplir las obligaciones de pago de las pensiones de alimentos de los hijos es una herramienta especialmente importante para mejorar la situación de los hogares monoparentales.

- **Garantizar los pagos de la pensión de alimentos en mayor medida.** La pensión de alimentos de los hijos la puede garantizar el Estado (Austria, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia y Suecia); las autoridades locales (la República Checa y Finlandia); fondos especiales (Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia y Portugal); o una agencia administrativa especial (Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido). Por ejemplo, en Alemania, la duración máxima del anticipo se amplió recientemente de 72 meses (frente a los 18 meses en España) a ilimitada mientras el hijo en cuestión sea menor de edad. El pago por adelantado no debería depender de que una orden judicial establezca que el otro progenitor no puede pagar.
- **Facilitar el cumplimiento forzoso de las obligaciones de pago de las pensiones de alimentos.** En los países de la OCDE, las repercusiones del impago de la pensión de alimentos de los hijos por parte del progenitor no custodio pueden ir desde la ejecución forzosa del pago, deducciones salariales, incautación de activos y cuentas bancarias y, en algunos países, incluso prisión. Varios países, incluidos Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y, más recientemente, Francia, han reforzado sus sistemas para ayudar a los progenitores a presentar reclamaciones y a tomar las medidas administrativas y/o legales adecuadas. Anteriormente en Francia, la ejecución era complicada; pero la creación en 2020 de un nuevo servicio público de intermediación financiera de pensiones de alimentos ha facilitado mucho el proceso. El progenitor responsable paga cada mes la pensión de alimentos a la agencia, que la transfiere a la familia receptora. Si el progenitor deudor no paga, la agencia inicia inmediatamente un procedimiento para recuperar del deudor la cantidad no pagada y abona al progenitor acreedor elegible el subsidio de apoyo familiar (116,57 EUR por mes y por hijo). La intermediación financiera también puede aliviar las tensiones relacionadas con cuestiones económicas entre los padres separados, para que puedan concentrarse en la educación y el desarrollo de sus hijos.
- **Adaptar las obligaciones de pago a las circunstancias cambiantes y ayudar a los progenitores no custodios a ser autosuficientes.** Los progenitores con obligación de pago de pensiones de alimentos y cuyas circunstancias hayan cambiado significativamente ya pueden solicitar una modificación del importe a pagar, pero, si el que recibe la pensión no está de acuerdo, tendrán que presentar una petición ante el tribunal. Esto puede hacer que muchos progenitores obligados a pasar una pensión tengan dificultades al tratar de ajustar la cantidad a pagar. También son necesarias mejoras en lo que respecta a los criterios y procedimientos para evaluar los costes relacionados con los niños y niñas que asumen los progenitores no custodios a la hora de establecer los criterios de elegibilidad para las prestaciones sociales o las exenciones fiscales. Por ejemplo, en Francia, ambos progenitores pueden recibir ahora un subsidio de vivienda, en casos de custodia compartida, prorrateado según el tiempo que los hijos pasan con cada uno. Además, ayudar a los padres que no tienen la custodia a ser autosuficientes también es clave para que puedan cumplir con sus obligaciones a largo plazo. Explorar la viabilidad de apoyos a la «autosuficiencia» condicionados al cumplimiento de las obligaciones de pago de las pensiones de

alimentos podría reducir la infracción sistémica actual de las órdenes de pago de dichas pensiones de alimentos para los menores.

### *Estudiar las implicaciones de una prestación familiar universal*

La persistencia de una alta tasa de pobreza infantil a pesar de la existencia de prestaciones de ingresos mínimos sugiere que ni la población objetivo ni los importes de estas son suficientes para reducir significativamente el número de niños y niñas en riesgo de pobreza. Incluso las familias cuyos ingresos los sitúan por encima de la línea de pobreza pueden tener problemas para afrontar ciertos gastos relacionados con el hecho de tener niños o niñas a cargo, como la necesidad de más metros cuadrados de vivienda o los relacionados con su cuidado. A la luz de esta situación, podría considerarse la introducción de una prestación familiar universal, que existe en muchos países de la OCDE.

- **Explorar el posible impacto en la pobreza infantil.** Podrían usarse modelos de microsimulación para comparar el impacto de reducción de la pobreza de una prestación universal frente a una específica bajo diferentes supuestos sobre su eficiencia. Los resultados podrían usarse junto con las estimaciones de los costes administrativos y económicos en análisis de rentabilidad antes de introducir nuevas prestaciones. Dentro de este ejercicio, también podría evaluarse el impacto de cambiar la financiación de deducciones fiscales a prestaciones universales o específicas.
- **Proteger a las familias de la pobreza durante los primeros años de los hijos.** El riesgo de pobreza para las familias con menores alcanza el punto más alto en los tres primeros años de vida de estos y, con mayor frecuencia, justo después del nacimiento. Además, estos años son sumamente importantes para el desarrollo infantil y la formación de vínculos familiares positivos. En vista de las presiones presupuestarias y de la importancia de los primeros años para el desarrollo infantil, las prestaciones podrían concentrarse en especial en los primeros tres años de vida. Por ejemplo, Francia ofrece subsidios por nacimiento/adopción con verificación de recursos y una asignación mensual básica hasta el tercer cumpleaños del niño. Los pagos en efectivo también podrían combinarse con ayudas financieras especiales para familias vulnerables. Siguiendo el ejemplo de ciertos países, podría igualarse el valor de las prestaciones en efectivo y de las deducciones fiscales, así los padres podrían elegir entre recibir las ayudas infantiles en forma de subsidios o en la declaración de la renta.
- **Evitar la erosión de los importes de las prestaciones mediante actualizaciones programadas o vinculándolas a un índice salarial.** Las tasas de pago de las prestaciones sociales a menudo se establecen en un importe determinado o se vinculan a un índice de precios o de salario mínimo en lugar de a los salarios. Esto significa que, con el tiempo, su capacidad para reducir la pobreza disminuye. Garantizar que las prestaciones sociales crezcan al mismo ritmo que los salarios medianos puede contribuir a atajar este problema.

### *Crear una estrategia antipobreza más amplia*

El gasto social español está en consonancia con el de muchos otros países, pero con una mayor proporción destinada a las prestaciones por desempleo y solo una pequeña parte a las prestaciones familiares en comparación. Como resultado, la reducción de la tasa de pobreza infantil conseguida con las prestaciones sociales es menor en España que en cualquier otro país de la OCDE miembro de la UE. Es poco probable que los importes dispersos de una prestación universal por hijos y un plan ajustado de asistencia infantil basten para sacar de la pobreza a una parte significativa de niños, niñas y adolescentes afectados, lo que implica que es necesaria una estrategia más integral.

- **Aumentar el gasto social.** Las estimaciones sugieren que, en los países de la OCDE, desde mediados de los 90 hasta mediados de los 10, un aumento del 1 % en el gasto social per cápita está asociado con una reducción del 1 % en la tasa de pobreza infantil relativa; y que, cuando una parte importante se dirige a los hogares con menores ingresos, el impacto es aún mayor. Si hay que mantener los niveles actuales de las prestaciones por desempleo, que cumplen una importante función de seguro,

entonces aumentar el gasto social general es una herramienta importante para reducir la pobreza infantil. Por ejemplo, para alcanzar el gasto medio de la OCDE en prestaciones familiares en efectivo como porcentaje del PIB, España debería más que duplicar el gasto. Hay que estudiar con atención las prestaciones concretas más indicadas para llegar a los hogares de bajos ingresos, pero una de las medidas podría ser, por ejemplo, aumentar el nivel del Ingreso Mínimo Vital, posiblemente en combinación con ciertos requisitos de activación.

- **Estudiar el impacto en la eficiencia y la equidad del sistema tributario-prestacional.** Dado que las deducciones fiscales no benefician a los hogares de bajos ingresos, las familias pobres no son precisamente las mayores beneficiarias del sistema de beneficios fiscales. Un análisis meticuloso de los perfiles de impuestos y prestaciones de los diferentes tipos de hogares en términos de composición e ingresos podría permitir evaluar el grado de progresividad del sistema actual y de cualquier propuesta futura; y podría sugerir reasignaciones de prestaciones o deducciones fiscales que podrían beneficiar a los hogares pobres y con ingresos bajos y medios. Además, también hay que tener en cuenta el alcance de las tasas impositivas implícitas sobre la actividad en el marco del sistema actual y de cualquier otro propuesto en el futuro. Los resultados de estos diferentes análisis pueden servir para evaluar hasta qué punto las normas fiscales están en consonancia o no con los objetivos de las políticas familiares o de otras áreas.
- **Examinar los obstáculos a los que se enfrentan los hogares pobres.** El que los ingresos caigan por debajo del umbral de la pobreza puede ser un fenómeno transitorio para muchas familias que, por ejemplo, tienen que reajustarse después de un divorcio o de perder un trabajo; pero para otras, puede ser una situación que dure muchos años o incluso décadas. Estas familias pueden sufrir graves privaciones materiales o sociales y tener dificultades para cambiar su situación; incluso con transferencias y servicios generosos es posible que solo se alivie la situación sin llegar a resolverla. Para poder diseñar una estrategia integral contra la pobreza, es imprescindible una profunda comprensión tanto de los obstáculos a los que se enfrentan las familias crónicamente pobres como de las posibles herramientas para reducirlos. Los estudios académicos y los análisis de encuestas de hogares a gran escala existentes y, posiblemente, los datos administrativos ciertamente pueden proporcionar datos importantes; pero estos han de complementarse permitiendo que las familias hablen por sí mismas y expliquen sus dificultades y necesidades.
- **Proporcionar servicios integrados de fácil acceso.** Las familias vulnerables con las mayores necesidades de servicios son, a menudo, las que tienen menos probabilidades de acceder a dichos servicios, por lo que es crucial facilitar el acceso lo más sencillo posible. Como la asistencia a clase es obligatoria y los profesores están en estrecho contacto con sus alumnos, los colegios e institutos se encuentran en una situación ideal para identificar a niños y niñas que puedan estar experimentando dificultades o que necesiten apoyo adicional, y llegar a ellos y a sus padres y madres sin señalarlos públicamente; y ofrecer los servicios que todas las familias necesitan. Por ejemplo, en muchos países, ciertos controles básicos de salud o vacunación se realizan en jardines de infancia o colegios, ahorrando a los padres el esfuerzo adicional de tener que pedir cita y llevar a su hijo al médico. Los consejeros escolares pueden estar en condiciones de ofrecer asistencia psicológica a adolescentes, como es el caso, por ejemplo, de Copenhague. Una vez que los niños, las niñas o las familias entran en contacto con un proveedor de asistencia social, cuantos más servicios se ofrezcan en el mismo lugar o menos transferencias burocráticas de una parte del sistema a otra haya, más probable será que se cubran todas las múltiples necesidades asistenciales. Por ejemplo, la YMCA, en Halifax (Canadá) ofrece servicios que incluyen vivienda, apoyo contra la trata de personas, programas de empleo de emergencia, cuidado de niños/as y aprendizaje temprano, micropréstamos, cultura financiera, consultorios sobre el impuesto sobre la renta y formación en liderazgo entre pares.

### *Proteger a las familias en caso de fallecimiento de un progenitor no casado*

El estado civil de los progenitores influye en la protección y los ingresos que reciben los hijos y otros miembros de la familia en caso de fallecimiento de uno de ellos. Las pensiones de viudedad suelen estar restringidas a parejas casadas y, en algunos casos, también a las registradas, aunque algunos países como Hungría, Islandia, los Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, Eslovenia y el Reino Unido también extienden esta posibilidad a los cohabitantes que cumplen ciertos requisitos de elegibilidad, como un tiempo mínimo de convivencia, haber tenido un hijo en común o que el fallecido designe explícitamente a la pareja en su testamento.

- **Considerar un ajuste de las prestaciones de orfandad en caso de progenitores no estén casados.** La pensión de viudedad puede ascender hasta el 70 % de la base de cálculo si sus ingresos están por debajo de un cierto nivel y tienen personas a cargo, mientras que la pensión de orfandad parcial solo asciende al 20 %, y los respectivos niveles mínimos también son muy diferentes. Esto significa que los ingresos del resto de la familia varían después de la muerte de uno de los progenitores, dependiendo de si estaban casados o no. Esta situación debería abordarse en el contexto de una reforma integral de la seguridad social.

### **Medidas para hacer que la vida familiar sea más fácil para todos**

#### *Introducción de permisos parentales retribuidos*

Si bien los derechos de permisos por maternidad y, en particular, por paternidad en España son comparativamente generosos, la ausencia de una excedencia parental retribuida puede obligar a padres y madres a regresar al trabajo sin tener asegurado todavía el cuidado formal de su bebé. El ofrecer una excedencia parental remunerada, así como permisos para cuidar de niños/as enfermos cuya enfermedad no alcance el umbral de gravedad actual, podría facilitar la vida de una parte importante de las familias.

- **Explorar las implicaciones en materia de la igualdad de género de un permiso parental remunerado.** Aparte de los costes económicos, la introducción de una excedencia parental retribuida podría tener consecuencias adicionales en la división del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres, y en las tasas de empleo materno. El diseño de los permisos importa: el momento, el alcance de la flexibilidad del empleador y los niveles de las prestaciones son variables muy relevantes que determinan sus usos y efectos. Por ejemplo, una ampliación limitada del permiso parental remunerado puede mejorar las tasas de empleo materno, ya que las mujeres ya no necesitarían alargar la baja de maternidad con las prestaciones por desempleo, como es el caso, sobre todo, de algunas trabajadoras poco cualificadas. Pero una prolongación excesiva del permiso parental puede suponer una desventaja en el mercado laboral para las mujeres en general si la mayor parte del permiso lo disfrutaban solo las madres y no los padres. Antes de introducir un permiso parental remunerado deberían evaluarse la aceptación del permiso de paternidad recientemente aumentado y los posibles efectos en la igualdad de género de la duración del permiso parental remunerado. La evaluación también ha de considerar en qué medida los empleadores bloquean, explícita o implícitamente, las solicitudes de permiso de las madres y los padres.
- **Introducir permisos parentales retribuidos.** Aunque España ofrece a los padres la posibilidad de disfrutar de una excedencia durante los tres primeros años tras el nacimiento o la adopción, y de reducir su jornada laboral mientras sus hijos tengan menos de 12 años, el hecho de que no sea retribuido hace que pocos hagan uso del derecho de permiso parental. Establecer un nuevo permiso parental, ofrecer una prestación asociada al permiso no remunerado actual o crear un plan único de permisos por parto que combine los permisos de paternidad, maternidad y parentales podrían abordar este problema. Más que hacer que ambos progenitores puedan compartir los permisos parentales retribuidos como en muchos países de la OCDE, la experiencia internacional sugiere que podría ser mejor seguir el modelo actual español de permisos de maternidad y paternidad para proporcionar a los padres (y madres) sus propios

derechos individuales sobre la base de «úsalo o piérdelo». Por ejemplo, Islandia y Suecia usan «cuotas de mamá y papá», mientras que Alemania ofrece un «período de bonificación», un programa en el que las parejas pueden optar a semanas/meses adicionales de permiso retribuido si ambos progenitores disfrutan una cierta cantidad de la licencia común. Introducir en un primer momento una licencia parental remunerada relativamente corta podría dar tiempo para evaluar si un uso desproporcionado por parte de las madres puede suponer una desventaja laboral para las mujeres.

- **Flexibilizar el permiso parental.** En muchos países de la OCDE, el permiso parental remunerado se puede usar para prolongar el período en el que se cuida del niño en el hogar, pero también cuando surge una necesidad específica, como que el niño enferme o que el centro de atención infantil cierre temporalmente. Para aquellos progenitores que no pueden o no quieren dejar de trabajar del todo, los acuerdos de permisos flexibles o de media jornada pueden ser una solución. La legislación española ya ofrece muchas opciones, como reducir las horas de trabajo, pero un permiso parental flexible podría, por ejemplo, proporcionar alguna compensación por la reducción de los ingresos laborales que supone el que, por ejemplo, un progenitor tenga que reducir las horas de trabajo para cuidar de un hijo o hija en edad escolar con una enfermedad crónica, aunque no amenace su vida. Tales provisiones pueden ayudar a minimizar el impacto económico de tomarse una excedencia, al tiempo que permiten a los empleados seguir conectados con sus trabajos y cuidar a los niños y niñas. También pueden ayudar a las parejas a «compartir turnos» de permisos a tiempo parcial y compromisos laborales. Además, los empleadores también pueden beneficiarse: en muchos casos, es posible que no tengan que hacer frente a los gastos de encontrar y contratar a un sustituto si el empleado se coge un permiso solo a tiempo parcial. Sin embargo, al igual que con la ampliación de la licencia parental remunerada en general, hay que tener en cuenta las implicaciones de género de la flexibilidad. Exigir que el padre se tome al menos una parte del permiso de paternidad y, posiblemente, también del parental en un bloque suficientemente largo y como único cuidador puede ser beneficioso para fortalecer la responsabilidad como cuidadores de los padres a largo plazo. Además, habría que alentar a los empleadores a permitir que tanto las madres como los padres disfruten el tipo de permiso que funcione mejor para sus familias, y que no presionen a sus empleados para que trabajen durante el tiempo que se supone que tienen que estar de permiso (a tiempo parcial o completo).

- **Considerar permisos complementarios para progenitores monoparentales.** Actualmente, los permisos de maternidad y paternidad no son transferibles. Si bien esta intransferibilidad debería mantenerse en la mayoría de los casos para permitir que ambos progenitores dediquen tiempo al cuidado exclusivo de su hijo y adopten patrones de cuidado más equitativos de cara al futuro, se podría considerar una excepción si están separados y no tienen la custodia conjunta. Por ejemplo, Alemania permite un «complemento» de dos meses que alarga el permiso combinado de 12 a 14 meses cuando un solo progenitor monoparental se coge los dos meses que le corresponderían al segundo progenitor. Otras situaciones, como los problemas de salud de uno de los progenitores, también podrían dar lugar a una cantidad limitada de transferibilidad de los derechos de licencia de un progenitor al otro.

### *Seguir ampliando las opciones de educación y atención a la primera infancia y de cuidado formal*

A los padres y las madres les resulta más fácil regresar y permanecer en el mercado laboral si tienen acceso a servicios de educación y atención a la primera infancia (EAPI) asequibles y de alta calidad; además, niños y niñas pueden beneficiarse de estas ofertas a largo plazo. En España, la EAPI ya es casi universal para los niños de tres años en adelante, pero los que tienen hijos o hijas menores de esa edad aún tienen problemas para encontrar opciones asequibles de cuidado formal.

- **Evaluar si las leyes recientes son suficientes para aumentar la disponibilidad de EAPI para niños y niñas menores de tres años.** Estas leyes están animando a las comunidades autónomas a aumentar la oferta de plazas de educación infantil para menores de tres años, y pueden transformar a los cuidadores informales en formales para niños y niñas en edad preescolar y escolar. La experiencia de Polonia es un buen ejemplo de la importancia de realizar evaluaciones regulares del marco legal y de su



implementación, así como de ajustar la legislación según cambien las circunstancias, para impulsar una rápida expansión de la cobertura de la EAPI. Al evaluar el progreso de la cobertura, hay que hacer hincapié en asegurarse de que las familias de bajos ingresos o en las que los padres no hablan bien español tengan un acceso igual o incluso mejor que las demás a los servicios de EAPI.

- **Supervisar la expansión y, posiblemente, convertir una plaza de EAPI en un derecho subjetivo.** Es necesario supervisar con atención la expansión de los centros públicos de educación y atención a la primera infancia; y, en caso necesario, habría que establecer más incentivos. Por ejemplo, Alemania estableció el requisito de que los municipios tenían que proporcionar una plaza de cuidado infantil, ya sea en un centro o en un hogar, para todos los niños a partir de 1 año, y en centros de EAPI, a partir de los 3 años. Si no se ofrece una plaza a un niño, los progenitores pueden emprender acciones legales. En Suecia usan un planteamiento similar, de modo que los municipios han de ofrecer una plaza en un centro preescolar a todo niño de 1-5 años en un plazo de cuatro meses tras su solicitud.

### *Ofrecer programas extraescolares de calidad*

Los programas extraescolares no solo permiten a los padres saber que sus hijos están bien atendidos mientras trabajan, sino que también pueden fomentar la igualdad de oportunidades para niños y niñas que, de otro modo, no tendrían acceso a las mismas actividades culturales y deportivas enriquecedoras, o de apoyo escolar que los demás.

- **Estudiar la brecha en los servicios de cuidado para niños y niñas en edad escolar.** Actualmente, en España, como en muchos otros países de la OCDE, la oferta de cuidados fuera del horario escolar depende de la buena voluntad de las autoridades locales o de medidas tomadas por las partes interesadas, como organizaciones parentales, lo que da lugar a desigualdades entre diferentes zonas y entre escuelas públicas y privadas, además de una calidad incierta. Conocer con exactitud las dimensiones de esta brecha entre las distintas regiones del territorio nacional y para los diferentes grupos socioeconómicos es un primer requisito para abordar las diferencias de atención existentes.
- **Garantizar la calidad y la asequibilidad de los programas extraescolares.** Las actividades ofrecidas deberían ser una mezcla significativa de ofertas culturales, educativas y deportivas, y tendrían que ser asequibles para todos los padres. En Dinamarca y Suecia, los servicios fuera de horario escolar (FHE) muchas veces se coordinan con las autoridades escolares para ofrecer atención a los niños y niñas durante todo el día, con servicios que normalmente tienen lugar en las mismas instalaciones del colegio o cerca, y con horarios que generalmente se alargan hasta al menos las 5 de la tarde. En Dinamarca, los servicios son a menudo gratuitos para las familias con bajos ingresos, mientras que en Suecia hay una tarifa máxima de aproximadamente el 2 % de los ingresos brutos del hogar para el primer hijo y aún menor para los siguientes, lo que garantiza que los servicios FHE sean asequibles para la mayoría de las familias. Las comidas escolares puede ser parte de los servicios ofrecidos, con tarifas en consonancia con los ingresos familiares y el número de hijos. Por ejemplo, el Programa de Comidas Escolares de Irlanda tiene como objetivo garantizar la seguridad alimentaria de los niños y niñas en edad escolar y está financiado por las autoridades locales en colaboración con ONG y otras organizaciones voluntarias.

### *Mejorar los lugares de trabajo y las condiciones laborales de manera que favorezcan a las familias*

Los horarios de trabajo flexibles pueden facilitar el combinar las responsabilidades laborales y el cuidado de los niños y niñas pequeños. Sin embargo, el marco legal para solicitar una adaptación de la jornada de trabajo a fin de conciliar las tareas familiares y laborales, y la necesidad de que las empresas más grandes desarrollen por sí mismas planes de igualdad de género no son suficientes para provocar un cambio significativo, puesto que la mayoría de los empleados trabajan para pequeñas y medianas empresas, y faltan incentivos económicos y programas financiados con fondos públicos que ayuden a las empresas a crear un entorno en el que estos ajustes sean rutinarios.

- **Evaluar la aplicabilidad de los programas autonómicos.** Hay unos pocos programas autonómicos que financian planes de acción de género y de adaptación de horarios y modos de trabajo. La valoración de estas experiencias podría dar lugar a una política más ambiciosa a nivel estatal y a la creación de programas financiados por el Estado y desarrollados por las comunidades autónomas siguiendo un plan común. Dicho plan podría incentivar a las empresas a introducir una mayor flexibilidad, pero también ofrecer servicios pertinentes a los empleados que les faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar. Cuando sea pertinente, también puede abordarse el tema de horarios y modos de trabajo flexibles en las negociaciones colectivas. Junto con el Consejo Económico y Social de España, los interlocutores sociales también podrían evaluar el impacto de los planes de igualdad de género de las empresas medianas y grandes en la convivencia familiar y la corresponsabilidad.
- **Permitir que destaquen los empleadores favorables a la familia.** El Instituto de las Mujeres del Ministerio de Igualdad otorga un distintivo de excelencia, el Distintivo de Igualdad en la Empresa, a las empresas que destacan en el desarrollo de políticas de igualdad de género en el ámbito laboral; y la Fundación Másfamilia, con el apoyo institucional del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, otorga el «Certificado de Empresa Familiarmente Responsable». Tanto el distintivo como el certificado podrían ofrecer menciones específicas para los empleadores que logran un uso más equitativo de los permisos relacionados con los hijos por parte de sus empleados y empleadas, en especial, si se introduce una licencia parental remunerada.

#### *Estudiar el impacto de los programas de parentalidad positiva en la calidad de vida de las familias*

El apoyo familiar no se limita a las prestaciones económicas, sino que incluye servicios especiales en especie que están ganando importancia en el tratamiento del bienestar familiar. Dado que todos los tipos de familias podrían beneficiarse en una etapa u otra de los servicios familiares, ofrecer programas universales y coordinados puede resultar muy útil. Además de los servicios de educación y salud, el apoyo a las familias incluye información, formación, asesoramiento y orientación sobre las relaciones e interacciones entre padres e hijos.

- **Aprender de ejemplos positivos de programas españoles e internacionales para padres y madres.** Los programas parentales son una posible herramienta para mejorar las relaciones familiares y los resultados educativos de los hijos, y reducir, así, la probabilidad de que adopten conductas de riesgo. Pueden dirigirse a padres y madres de recién nacidos y niños y niñas pequeños para ayudarlos en la transición a su nueva fase de la vida. Buenos ejemplos internacionales que han demostrado promover interacciones positivas entre padres e hijos y apego seguro son, por ejemplo, el curso de *Triple P's Positive Parenting* (Australia) o *Circle of Security* (EE. UU.). Se ha descubierto que programas como *Mother Goose* y *Sing and Grow* (Australia) involucran a padres e hijos simultáneamente a través de actividades grupales para aumentar la eficacia de la crianza y mejorar las habilidades lingüísticas de los niños y niñas. Otros programas pueden estar dirigidos a familias que se enfrentan a desafíos concretos en la crianza de sus hijos. Las comunidades autónomas y entidades locales llevan tiempo ofreciendo programas de educación parental con el apoyo de la Administración General del Estado. Sin embargo, la escasez de fondos y personal, junto con un enfoque poco claro sobre los objetivos a perseguir las obliga a coordinarse para garantizar una disponibilidad y unos estándares de calidad y eficiencia mínimos, tal como ya se vienen trabajando en el proyecto de parentalidad positiva entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Esta coordinación también podría aprovecharse para compartir buenas prácticas y conclusiones extraídas.
- **Mejorar el acercamiento a las familias.** Los servicios universales pueden organizarse «en cascada» para identificar y orientar mejor a las familias que más necesitan múltiples servicios. Sin embargo, la eficacia de los servicios universales y específicos depende, en primer lugar, de que padres y madres conozcan y utilicen esos servicios. Ubicar juntos distintos servicios familiares en sitios como colegios e institutos, clínicas o escuelas infantiles formales puede contribuir a este acercamiento, además de conducir a economías de escala. El acercamiento en torno al nacimiento puede ser bastante efectivo y



tiene la ventaja adicional de que los primeros años son los que producen el mayor «retorno de la inversión». Por ejemplo, en Helsinki (Finlandia), a los padres y madres primerizos se les ofrece unirse a grupos de preparación y fisioterapia familiar en clínicas de maternidad antes del parto y, una vez ha nacido, pueden participar en actividades familiares en parques infantiles; aunque también pueden encontrarse experiencias relevantes en diferentes regiones españolas. Además de Finlandia, otros países como Australia, Francia y Nueva Zelanda también tienen como objetivo coordinar políticas bajo la estrategia de los «Primeros 1 000 días». Bajo este planteamiento, las familias pueden recibir asistencia preventiva continuada y personalizada durante todo el embarazo y los primeros años. Entre las características habituales de estos programas destacan prestar apoyo para la buena salud física y mental de niños/as y padres, aumentar la conciencia de los progenitores sobre las buenas prácticas nutricionales, mejorar la calidad de las interacciones paternofiliales y reducir el estrés familiar. Todo esto se combina con un enfoque interministerial para establecer medidas para luchar contra la pobreza infantil, mejorar la calidad de los cuidados infantiles y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar.

### *Fortalecimiento de los programas de mediación familiar*

En España, las comunidades autónomas ya ofrecen mediación familiar, en la que un profesional ayuda a una familia en proceso de separación a resolver sus conflictos y a redactar un acuerdo de mediación. Sin embargo, su uso, incluso en los procedimientos contenciosos de divorcio, sigue siendo relativamente limitado, debido a una combinación de factores como la falta de entusiasmo de algunos profesionales del derecho o de las parejas, y el desconocimiento de la existencia de este mecanismo.

- **Extender el uso de la mediación familiar.** Las parejas pueden acceder a la mediación por propia voluntad o por indicación judicial. Aumentar la información sobre los usos y la disponibilidad de la mediación, y asegurarse de que las familias puedan acceder al servicio de manera oportuna podría aumentar el número de parejas en proceso de separación que recurren a este servicio. También sería útil ofrecer el servicio sin coste alguno o subsidiado, al igual que hacen muchos países, como Dinamarca, Francia, Italia, los Países Bajos, Portugal, Polonia, Noruega, Suecia, Suiza, Inglaterra, Gales y Escocia. A fin de aumentar la utilización de la mediación por vía judicial, se podría considerar el requisito de asistir a una sesión de mediación introductoria como condición previa para iniciar un procedimiento de divorcio contencioso. Este requisito, que se extiende más allá de los procedimientos judiciales de familia, ha incrementado significativamente el uso de la mediación en Italia. Sin embargo, de acuerdo con las recomendaciones pertinentes del Consejo de Europa y según la experiencia en Francia, por ejemplo, no debería recurrirse a la mediación y, ciertamente no es necesario en los casos en los que se haya producido violencia intrafamiliar. De hecho, la normativa vigente en España prohíbe recurrir a la mediación en caso de violencia de género.

### **Mejorar la coherencia y la eficiencia de las políticas**

Dado que en la responsabilidad de las políticas que afectan a las familias recae en varios ministerios y niveles de gobierno, las políticas familiares podrían tener un mayor impacto si los distintos actores involucrados, entre los que se encuentra el Estado, los gobiernos regionales y locales, los proveedores de servicios y las organizaciones del ámbito familiar, alinearan sus instrumentos políticos. Además, con el seguimiento y la evaluación de la implementación y del impacto de las reformas, se pueden mejorar las futuras políticas familiares de modo que sean más objetivas y se basen en datos empíricos. Actualmente, en España, existen diversos organismos de coordinación y cooperación, pero no siempre funcionan de forma eficaz; y, aunque las leyes y los programas políticos establecen a veces requisitos de seguimiento y evaluación, estos no siempre se cumplen según lo planeado ni son totalmente independientes.

### **Facilitar la cooperación entre diferentes áreas políticas y niveles de gobierno**

La mayoría de los instrumentos de planificación de políticas familiares ya establecen comisiones y consejos asesores para facilitar la cooperación entre las distintas áreas políticas y niveles de gobierno. El órgano de referencia del Gobierno nacional en materia de políticas familiares, la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, ya trabaja con una comisión interterritorial, que incluye representantes de apoyo a la familia de las administraciones de las comunidades autónomas, y con una comisión interministerial, que cuenta con representantes de los ministerios pertinentes. El Observatorio y el Consejo Estatal de Familias solían proporcionar un marco estable para la participación y colaboración de las asociaciones de familias con la Administración General del Estado, pero su mandato expiró en el 2011.

- **Revivir el Observatorio y el Consejo Estatal de Familias.** La reactivación del Observatorio y del Consejo Estatal de Familias podría aprovechar la experiencia de los actores no gubernamentales para la elaboración y evaluación de políticas familiares. Quizá valga la pena analizar primero las razones de su discontinuidad a partir de 2011. Se podrían aprender también de otros Consejos estatales, como, por ejemplo, el Consejo Económico y Social y el Consejo Escolar del Estado, o los consejos y observatorios de familias de las comunidades autónomas. También podría considerarse garantizar la renovación y revisión automáticas de la composición de los consejos y observatorios. Las ONG pueden ofrecer la perspectiva de información y audiencia públicas. Como ya es práctica habitual en algunos consejos y observatorios autonómicos, los miembros del consejo que son académicos pueden apoyar el desarrollo de un informe público anual que incluya indicadores de desempeño y del impacto social de las políticas. Los representantes de los organismos gubernamentales de estadística también pueden fortalecer el vínculo entre la formulación de políticas y los procesos de evaluación. Ubicar el observatorio en una institución universitaria, como es el caso del *Observatorio das Famílias e das Políticas de Família* portugués, podría fortalecer las capacidades metodológicas y su percepción como organismo no partidista dedicado a los análisis basados en hechos. Sin embargo, debería ser un requisito previo que el instituto en cuestión fuera percibido como políticamente neutral.
- **Definir claramente las responsabilidades de los órganos de cooperación existentes** Tener los tres niveles de trabajo de la comisión interministerial, comisión interterritorial y consejo y observatorio estatales tendría sentido siempre que sus respectivas funciones estén claramente definidas. El trabajo de las comisiones podría vincularse a las partes relevantes del desarrollo y el seguimiento de los planes de política familiar. Por ejemplo, los informes consultivos antes de aprobar nuevas medidas o regulaciones y los informes de seguimiento anuales podrían ser obligatorios. Un ejemplo de cómo abordar un desafío complejo de coordinación fue el lanzamiento en 2013 de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México, que requirió la coordinación entre 19 agencias a nivel nacional, 31 estados y 400 municipios. El gobierno central confirió a una comisión interministerial la autoridad necesaria para seleccionar programas y modificar sus presupuestos; además, las comisiones a nivel estatal y local debían compartir la información relevante y una secretaría técnica y una agencia de evaluación colaboraron con el proyecto. Otro ejemplo de definición de responsabilidades es la ley federal suiza sobre la promoción de la infancia y la juventud, que exige la colaboración y el intercambio de información entre la Confederación y los cantones.
- **Dar espacio a los consejos para incorporar temas transversales.** Se podrían aprovechar sesiones o grupos de trabajo específicos en los que participen representantes de ministerios u organismos que no son miembros habituales de la comisión interministerial para abordar aquellas áreas que no forman parte del «núcleo» de la política familiar. Entre las cuestiones que podrían estudiarse están la relación entre el desarrollo rural y el bienestar familiar, y la adaptación familiar a la transición ecológica.

### **Establecer un sistema de seguimiento y evaluación**

En España, como en otros lugares, el diseño de las políticas puede no reflejar completamente la base existente de evidencias ni incorporar un marco con respecto al cual juzgar los beneficios y los costes de

las políticas planificadas. Siempre que sea posible, las medidas han de contar con objetivos cuantificables a revisar periódicamente. La cultura y las instituciones de evaluación españolas están relativamente menos desarrolladas que las de otros países de la OCDE, como Finlandia, Holanda, Reino Unido, Estados Unidos y Australia. En España, a nivel del gobierno central, las evaluaciones las realizan los diversos ministerios y el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, una subdirección dentro del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. La experiencia previa de política familiar u otro tipo de planes ponen en evidencia algunas de las posibilidades y dificultades del seguimiento y la evaluación. Por ejemplo, los informes de evaluación final del Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017 nunca se aprobaron, por lo que el progreso hacia la consecución de los objetivos formulados en términos generales fue difícil de medir.

- **Anticipar los obstáculos que puedan aparecer en la creación de un sistema de seguimiento y evaluación.** Hay múltiples dificultades a la hora de crear un sistema de seguimiento y evaluación, como la creación de canales de comunicación adecuados entre investigadores y tomadores de decisiones, o garantizar la continuidad del sistema de evaluación más allá de los cambios y fluctuaciones políticos. La experiencia de seguimiento y evaluación en políticas de otros campos puede servir de inspiración. Por ejemplo, las evaluaciones de las políticas de empleo en el marco de la Estrategia Europea de Empleo contemplaron el seguimiento anual de los indicadores de impacto social seleccionados y la posibilidad de realizar evaluaciones comparativas. No hay un único modelo para establecer una organización que dirija las evaluaciones. Por ejemplo, Colombia ha creado un Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados dentro del Ministerio Nacional de Planeación, mientras que México cuenta con un organismo público descentralizado denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política (CONEVAL). Tanto si el organismo de evaluación es independiente como si forma parte de un Ministerio, como en España, se necesita tanto capacidad técnica como cierto nivel de autonomía para poder realizar o supervisar evaluaciones objetivas.
- **Promover un seguimiento regular que implique a diferentes actores** Los indicadores cuantitativos pueden facilitar un seguimiento regular, y realizar evaluaciones periódicas, en vez de una final, puede proporcionar información útil para dar forma a los programas incluso durante su implementación. Un ejemplo positivo es el establecimiento del sistema de evaluación regular de la Ley sobre los Servicios de Cuidado Infantil en Polonia. Las evaluaciones desencadenaron varios ajustes legislativos, entre ellos, varias adaptaciones de los requisitos de los centros de EAPI, y se consideran uno de los principales impulsores del rápido aumento de la cobertura de EAPI. Podría ser interesante considerar si añadir a la evaluación del ministerio correspondiente una evaluación previa de una institución independiente, por ejemplo, conectada con el Parlamento.
- **Reforzar la infraestructura de datos y crear indicadores más pertinentes.** Se podrían mejorar los datos del registro de la Seguridad Social para poder extraer indicadores relevantes y facilitar la evaluación de las políticas. Entre las lagunas actuales están los datos sobre el uso de las prestaciones de permiso por nacimiento y cuidado de hijos en términos de género, duración y flexibilidad, y sobre la utilización y los beneficiarios del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos. Facilitar la vinculación de más datos administrativos y de encuestas para poder evaluar cómo se relacionan los diferentes servicios y prestaciones con los resultados en empleo, educación y bienestar a lo largo del tiempo. Además, para poder evaluar la disponibilidad y el impacto de los servicios descentralizados, como los cuidados extraescolares, se podría hacer más hincapié en armonizar la recopilación de datos y crear indicadores comparables. Por último, podrían incorporarse también indicadores subjetivos de bienestar en el seguimiento de las políticas y servicios familiares. La combinación de diferentes indicadores puede proporcionar información complementaria: Las evaluaciones del Plan escocés de lucha contra la pobreza infantil 2018-2022 se centran en el impacto de algunas medidas clave, pero también incluyen una evaluación cualitativa de la interacción de los diferentes componentes del plan. Una comisión de personal técnico de diferentes ministerios y de la Instituto Nacional de Estadística e investigadores académicos podría elaborar una propuesta de los indicadores necesarios y de cómo armonizar la información. Un ejemplo de larga duración de un organismo de este tipo es el Foro Interinstitucional Federal de

Estadísticas Infantiles y Familiares de EE. UU. fundado en 1997 y que continúa reuniendo a representantes de diferentes agencias federales para decidir las prioridades en la recopilación de datos, discutir cuestiones metodológicas y difundir información sobre la situación de los niños y niñas a los encargados de formular las políticas y al público en general.

- **Generar demanda de datos empíricos por parte de los profesionales y encargados de elaborar las políticas.** Datos de distintos países, no solo de la OCDE, sugieren que, a la hora de elaborar las políticas, los funcionarios públicos y los altos responsables muchas veces no se basan en hechos, ni siquiera en las investigaciones encargadas por el propio ministerio. Asegurarse de que los que diseñan las políticas sepan dónde encontrar información y cómo interpretarla es clave para aumentar la demanda de datos empíricos y su aplicación en el diseño de políticas y programas. Los intermediarios del conocimiento, así como las herramientas para evaluar el conocimiento propio sobre el acceso a las investigaciones, pueden reforzar la disponibilidad y la demanda de información. Por ejemplo, Australia y Canadá ofrecen herramientas de autoevaluación que ayudan a agencias o individuos, respectivamente, a medir su capacidad para emplear la investigación; por su parte, la unidad de Investigación y Evaluación del Departamento de Asuntos de la Infancia y la Juventud de Irlanda proporciona datos a otros departamentos gubernamentales. Los programas de formación pueden aumentar el nivel de familiaridad de los formuladores de políticas con la interpretación de los datos empíricos. Cabe destacar la *Evidence Masterclass* de la *Alliance for Useful Evidence*, en el Reino Unido, y el módulo de formación del Fondo de Innovación de Finlandia sobre cómo poner en práctica lo aprendido en los experimentos.
- **Divulgar los resultados de las evaluaciones al público.** Compartir los resultados de seguimiento y evaluación podría mejorar la información pública, fortalecer el debate sobre la parentalidad positiva y crear un entorno favorable para las medidas y los programas familiares basados en evidencias. Un primer paso es publicar los resultados de las evaluaciones de un modo predeterminado, en vez de caso por caso, como lo hacen cerca de la mitad de los países de la OCDE (como Austria, la República Checa, Estonia y Polonia). Algunos países también tienen portales o bases de datos dedicados a la evaluación, como la web polaca *ewaluacja* o la noruega *evalueringsportalen*. Para terminar, los resultados de los estudios o evaluaciones podrían difundirse de tal manera que resulten atractivos a una audiencia más amplia que los informes de las políticas. Por ejemplo, los hallazgos del estudio longitudinal *Growing up* in Australia contribuyeron a una serie documental que muestra la vida de varios niños y niñas diferentes con la misma edad.

## Resumen de las recomendaciones

### 1. Incorporar la diversidad familiar en un nuevo marco legal de política familiar

Pasar de una ley de «familias con más hijos» a una de «familias con más necesidades»

- Considerar opciones para la sustitución o la ampliación de la Ley de Protección a las Familias Numerosas
- Definiciones armonizadas de unidad familiar y de las características básicas de los diferentes tipos de familias.
- Incluir definiciones sobre unidad familiar y tipos específicos de familia en un marco estatal general y básico
- Crear una definición coherente de monoparentalidad
- Establecer una normativa clara en caso de separación
- Clarificar el tratamiento de las parejas de hecho

Criterios comunes para evaluar los recursos económicos de las unidades familiares.

- Definir una única forma de evaluar los recursos económicos de las unidades familiares
- Considerar la instauración de una agencia centralizada para evaluar los recursos económicos
- Incluir los pagos y las obligaciones de pago de pensiones de alimentos en las evaluaciones de recursos económicos
- Vincular los umbrales de renta al mismo índice

Protección mínima garantizada en todo el territorio español con margen para mejoras autonómicas

- Definir una protección mínima para las familias a nivel nacional en coordinación con las comunidades autónomas

### 2. Fortalecer el bienestar familiar

#### *Medidas para reducir la pobreza infantil*

- Replantear la política familiar desde la perspectiva de los derechos de la infancia
- Dar prioridad a las medidas preventivas y tratar a los niños y niñas por igual garantizando el acceso equitativo a oportunidades y protecciones para todos

Fomentar la integración de padres y madres en el mercado laboral

- Promover políticas que ayuden a las personas progenitoras a acceder a un empleo remunerado
- Asegurar que los padres y madres que trabajen tengan ingresos adecuados

Ajustar el sistema de pensiones de alimentos

- Garantizar los pagos de las pensiones de alimentos de los hijos e hijas en mayor medida
- Facilitar el cumplimiento forzoso de las obligaciones de pago de las pensiones de alimentos
- Adaptar las obligaciones de pago a las circunstancias cambiantes y ayudar a los progenitores no custodios a ser autosuficientes

Analizar las implicaciones de introducir una prestación familiar universal

- Explorar el posible impacto en la pobreza infantil
- Proteger a las familias de la pobreza durante los primeros años de los hijos e hijas
- Evitar la erosión de los importes de las prestaciones mediante actualizaciones periódicas o vinculándolos a un índice salarial

Incorporar servicios integrados en una estrategia antipobreza más amplia

- Aumentar el gasto social
- Estudiar el impacto en términos de eficiencia y la equidad del sistema tributario-prestacional
- Examinar los obstáculos a los que se enfrentan los hogares pobres
- Proporcionar servicios integrados de fácil acceso

Proteger a las familias en caso de fallecimiento de un progenitor no casado

- Considerar un ajuste de las prestaciones de orfandad en caso de progenitores no estén casados

### ***Hacer que la vida familiar sea más fácil para todos***

Introducción de permisos parentales retribuidos

- Implantar permisos parentales retribuidos
- Estudiar las implicaciones en materia de igualdad de género
- Flexibilizar los permisos parentales
- Considerar permisos complementarios para progenitores monoparentales

Seguir ampliando las opciones de educación y atención a la primera infancia (EAPI)

- Evaluar si las leyes recientes son suficientes para aumentar la disponibilidad de EAPI para niños y niñas menores de tres años
- Supervisar la expansión y, potencialmente, convertir una plaza de EAPI en un derecho subjetivo

Ofrecer programas extraescolares de calidad

- Estudiar la brecha en los servicios de cuidado para niños y niñas en edad escolar
- Garantizar la calidad y la asequibilidad de los programas extraescolares

Mejorar los lugares de trabajo y las condiciones laborales de manera que favorezcan a las familias

- Evaluar la aplicabilidad de los programas autonómicos

Estudiar el impacto de los programas de parentalidad positiva en la calidad de vida de las familias

- Aprender de ejemplos positivos de programas de parentalidad españoles e internacionales
- Mejorar el acercamiento a las familias

Fortalecimiento de los programas de mediación familiar

- Extender el uso de la mediación familiar

### **3. Mejorar la coherencia y la eficiencia de las políticas**

Facilitar la cooperación entre diferentes áreas políticas y niveles de gobierno

- Definir claramente las responsabilidades de los órganos de cooperación existentes
- Revivir el Observatorio y el Consejo Estatal de Familias
- Dar espacio a los consejos para incorporar temas transversales

Establecer un sistema de seguimiento y evaluación

- Anticipar los obstáculos ante la creación de un sistema de seguimiento y evaluación.
- Promover un seguimiento regular que implique a diferentes actores
- Reforzar la infraestructura de datos y crear indicadores más pertinentes
- Generar demanda de datos por parte de los profesionales y encargados de elaborar las políticas
- Divulgar los resultados de las evaluaciones al público

## **Modelos de familia en evolución en España**

### **UN NUEVO MARCO NACIONAL PARA MEJORAR EL APOYO Y LA PROTECCIÓN A LAS FAMILIAS**

La sociedad española valora mucho a las familias y la vida familiar, pero la forma en que las familias son percibidas y viven ha cambiado drásticamente en las últimas décadas. De ser uno de los países con tasas de fecundidad más altas de Europa, España ha pasado a tener ahora una de las tasas más bajas de la región y la legalización del divorcio y la aceptación social de la cohabitación ha supuesto un declive del modelo tradicional de familia nuclear. Al mismo tiempo, la proporción de madres que están empleadas aumentó en más del 50 % en las últimas dos décadas, aunque permanece por debajo del promedio de la OCDE. Si bien el derecho de familia ha evolucionado considerablemente al compás de estos cambios sociales, la política familiar, es decir, la combinación de prestaciones, servicios, beneficios fiscales y permisos que ayudan a los miembros de las familias a criar y cuidar a sus hijos e hijas menores y otras personas dependientes, ha sufrido algunos cambios, pero pocas reformas importantes. Este informe sugiere formas de adaptar la política familiar de España para incorporar la diversidad familiar en el marco de la política nacional, mejorar el bienestar familiar, reducir la pobreza infantil y facilitar la vida familiar para todos.