



LA INFANCIA Y LA FAMILIA

EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN 2015

octubre 2014



POSICIONAMIENTO DE SAVE THE CHILDREN ESPAÑA
LA INFANCIA Y LA FAMILIA
EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN 2015

El pasado día 30 de septiembre de 2014 entró para su tramitación parlamentaria en las Cortes Generales el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2015.

Tras la evaluación del proyecto Save the Children lleva a cabo las siguientes reflexiones y reivindicaciones:

- **Los Presupuestos Generales del Estado de 2015 en el contexto de una anunciada salida de crisis: el control del gasto social debilita gravemente la posibilidad de dar una solución integral y estructurada a la situación de riesgo de exclusión social que afecta a 2.726.849 millones de niños y niñas españoles¹.**

Los PGE para 2015 advierten una previsión de ingresos al alza, atribuyendo por ejemplo crecimientos de 7.000 millones de euros sobre la previsión de 2014 a las cuentas de Seguridad Social, o incrementos recaudatorios tanto en impuestos directos como indirectos, y una disminución de los tipos de interés a los que pagamos la deuda, que sobrepasa ya el PIB y que es la segunda entre los países desarrollados, que podría permitir algún margen de maniobra, sin embargo **el proyecto de PGE2015 sigue manteniendo un férreo control del gasto social.**

La tendencia mantiene una reducción del gasto público, especialmente concentrada en los servicios públicos que mayor impacto tienen en la infancia, como son la educación o la sanidad.

Ante la existencia de tasas de pobreza infantil nunca vistas, que se sitúan en torno al 27 por ciento, Save the Children considera que en el contexto económico actual sería posible y necesario dotar de prioridad a las políticas que drenan recursos hacia las amplias capas de la población por debajo de las líneas de pobreza, que está afectando especialmente a la infancia. Sin embargo **el crecimiento tibio o nulo de las partidas esenciales, cuando no de reducción, deja al margen de las prioridades presupuestarias la lucha estructural contra la pobreza infantil.**

¹ Elaboración propia a partir de datos INE y EUROSTAT 2013

- **Destinar más recursos para quienes más lo necesitan: 2.726.849 millones de niños y niñas españoles² en riesgo de exclusión social.**

Nuestro modelo de protección social centrado fundamentalmente en un sistema de pensiones públicas ligado fuertemente al sector productivo ha hecho patente la poca capacidad que tiene para reducir las tasas de pobreza infantil.

Sin embargo en una situación como la actual en la que se alcanzan a sumar casi un millón de hogares con niños en los que todos los adultos están en paro (943.000 según datos de 2013 Eurostat-SILC), con inciertas oportunidades de incorporarse al mercado laboral, es esencial no dejar fuera del sistema de protección a quienes no forman parte del modelo productivo.

En este sentido consideramos fundamental **incrementar los recursos tributarios para cubrir las situaciones de mayor necesidad que afectan especialmente a niños y niñas** cuyos progenitores no han formado parte permanente de la actividad productiva, o cuya vinculación con la misma ha desaparecido.

Debe habilitarse un calendario sostenible por acuerdo de las fuerzas políticas y de las diferentes administraciones territoriales con un compromiso para llegar como mínimo al 2% del PIB en la protección social de la familia, con especial atención a la infancia.

La realidad de una sociedad cuyos sistemas no tienen la capacidad requerida de recuperación de sus capas en riesgo de pobreza ha sido ya adecuadamente descrita por algunos especialistas, y en particular por Luis Ayala, cuando afirma que en épocas de crisis económica el riesgo de pobreza crece exponencialmente, pero cuando se produce la recuperación disminuye a menor velocidad. Porque es el empleo, y no el sistema de protección social, el que juega un papel redistribuidor, y lógicamente es más reducido. Y esto es una realidad que no se cambia rápidamente.

Los Presupuestos Generales del Estado deberían, de la misma forma que incorporan un Informe sobre impacto de género, incorporar un Informe sobre impacto en los niños en riesgo de pobreza, privación o exclusión social que convierta en objetivos mensurables la reducción de esta realidad, a partir de un tratamiento más favorable de las partidas que influyen en ella.

I. Análisis de las partidas presupuestarias concretas

I.1. Las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social: Prestaciones Familiares.

Hoy por hoy las situaciones más urgentes de protección se viven en la orfandad, parcial o absoluta, las familias monoparentales, y las familias con hijos a cargo sin recursos.

² Elaboración propia a partir de datos INE y EUROSTAT 2013

Ateniéndose al espíritu de la Ley de Pensiones no Contributivas, es necesario generar una nueva contingencia que cubra las familias en estado de necesidad, definida ésta de acuerdo al límite de la pobreza, de la que han de beneficiarse los niños y niñas de la unidad familiar. La evolución de esta contingencia debe evitar separarse de la evolución de las pensiones de vejez e invalidez.

En la determinación de familiares a cargo deben recogerse los menores de 18 años cuando convivan con sus ascendientes o familiares para la obtención del complemento a mínimos, en los mismos términos en lo que se considera al cónyuge.

El Estado y las Comunidades Autónomas deben pactar un tratamiento transitorio de las Rentas de Inserción que elimine los casos territoriales de desprotección, homogeneizando un suelo de protección común (hasta la definición de la nueva contingencia).

2.2 Prestaciones de maternidad (contributivas y no contributivas)

Estas prestaciones incluyen la maternidad contributiva y no contributiva, la paternidad, el riesgo durante el embarazo y la lactancia y el cuidado de menores afectados por una enfermedad grave. Algunas se generaron en los albores del sistema, otras en la Ley 3/2007, de 22 de marzo, con diferentes periodos transitorios en lo tocante a su duración. Así, por ejemplo, la Ley perseguía un incremento en la prestación de paternidad que no se ha abordado los últimos años. Sí se ha respetado la ampliación prevista del permiso de maternidad en casos de hospitalización enfermedad o necesidad de cuidados del neonato. También la acumulación al padre de los permisos de maternidad en el caso de fallecimiento de la madre, con independencia de que ésta sea o no cotizante al sistema de Seguridad Social.

El último año cerrado, 2013, la Seguridad Social reconoció haber pagado prestaciones a 283.923 personas, de las que los padres percibieron el 1,7% del total en la parte electiva de disposición entre madre y padre. Según el Instituto Nacional de Estadística esta cifra equivale al 67% de los nacimientos y adopciones que hubo en España dicho año. En 2014 se prevé un descenso del 5,5% del número de procesos, que continuará en 2015. El presupuesto para este último año supone 1.577,71 millones €, un 5% menos que lo previsto para 2014.

Las cifras indican claramente una realidad preocupante : las trabajadoras no pueden tener los hijos que desean, y las mujeres que tienen hijos sufren especiales dificultades para trabajar cuando éstos tienen pocos meses o años de vida. Si comparamos los datos españoles con los de la Unión Europea, la media de fecundidad (hijos por mujer) es en España de 1,32 (EUROSTAT 2012) para una media europea de 1,58. Estaríamos a la cola de Europa: solo Portugal tiene una fecundidad más reducida (1,28).

La prestación por paternidad, actualmente de 13 días ampliables por parto múltiple, va a alcanzando una situación de normalidad. En 2013 la Seguridad Social reconoce 237.988 procesos, equivalente al 84% del número de prestaciones por maternidad. Este porcentaje sube lentamente cada año, pero en el resto de países europeos que la reconocen la media se

sitúa en el 90%. El gasto que figura en el Presupuesto es de 197,17 millones, un 4,4% menos que en 2014, pero es dudoso que llegue a ejecutarse en su totalidad.

El riesgo para el embarazo alcanzará en 2014 unos 40.000 procesos, de madres cuya profesión les impide compatibilizar la misma con su embarazo, sobre todo la fase final. Se prevén para 2015 290,04 millones €.

El riesgo para la lactancia prevé para 2015 un gasto de 5,32 millones €, para aquellos regímenes en los que la protección por riesgos profesionales (accidente de trabajo, enfermedad profesional) no es obligatoria.

En cuanto a **la maternidad no contributiva**, esta prestación, creada en la Ley 3/2007 con la finalidad de cubrir lagunas de desprotección, **ha perdido buena parte de su capacidad compensadora por la estricta regulación de los supuestos acogidos a la misma : 42 días de duración, por importe del IPREM, y cumplimiento de todos los requisitos para la maternidad contributiva excepto el periodo de cotización exigido.**

En efecto, si una persona que trabaja y gana un sueldo superior a la base máxima de cotización, la suma de beneficios fiscales (100 € al mes durante tres años) y permisos puede generarla unas transferencias o menores pagos de hasta 8.000 €. Pero si **una mujer que no ha trabajado nunca tiene un hijo, recibirá los 291 € al año.**

Para 2015 se prevé un gasto de 550.000 € para cubrir la prestación de maternidad no contributiva, un 11,3 inferior a lo presupuestado en 2014, y equivalente a unos mil nacimientos o situaciones asimiladas, **frente a los 139.000 nacimientos y adopciones que se quedarían sin prestación de ningún tipo de los cuales se calcula que aproximadamente que el 70 por ciento de las familias estarían en grupos de renta cercanos al umbral de la pobreza.**

Hasta que la regulación de la contingencia global por muerte y supervivencia y atención a la infancia sea una realidad (pensión no contributiva de orfandad solicitada anteriormente), se deberían revisar con visión de conjunto las prestaciones existentes, a fin de cubrir todos los casos en que el nacimiento o adopción de hijos sea una causa de detonar una situación de riesgo de pobreza, privación o exclusión social. En particular, la maternidad no contributiva debe llegar con una cuantía razonable a todas las madres sin recursos.

2.3 La pensión de orfandad.

La Ley 27/2011 de 1 de agosto amplió la edad límite para percibir la pensión de orfandad hasta los 21 años, y si el huérfano no trabajara o sus ingresos fueran menores al SMI hasta los 25, lo que ha supuesto en 2012 y 2013 (el periodo transitorio previsto) pasar de 275.000 pensiones a 330.000, es decir un incremento del 20% en dos años.

Como compensación, las pensiones de orfandad, a pesar de su exigüidad, no se han visto exoneradas de cumplir con la revalorización puramente simbólica de 0,25% al año. Entre 2013

y 2015 el mínimo de la pensión de orfandad ha subido un euro, situándose su cuantía en 193,80 € al mes, y de 381,40 € para los huérfanos discapacitados. Los huérfanos absolutos cobran una cantidad adicional equivalente a 6.707,40 € dividido entre el número de beneficiarios.

El gasto total de la pensión de orfandad previsto en el Presupuesto es de 1.762,68 millones €, con un incremento que realmente oscilará entre el 6% y el 7%, consecuencia del número creciente de huérfanos que llega a los 25 años sin ingresos suficientes.

Merece la pena comentar que de este gasto únicamente 269,7 millones responden a complementos a mínimo, es decir, a aportaciones que no salen de las cotizaciones sociales. No parece demasiado para aportar una renta “mínimamente digna” a la parte de nuestra infancia en riesgo de exclusión social.

<p>El Mínimo de la pensión de orfandad debe crecer, en el plazo de tiempo en que sea sostenible por las cuentas públicas, hasta el importe de la prestación no contributiva de invalidez o vejez.</p>
--

2.4. Las prestaciones sociales del IMSERSO o del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad ha realizado durante los últimos meses una programación de actos destinados a llegar, con las Comunidades Autónomas, a una estrategia de actuaciones encaminadas a resolver los problemas de pobreza, privación y exclusión que sufren las familias españolas con hijos de edad reducida. Sin embargo el esfuerzo presupuestario no es coherente con un compromiso real pues en los Presupuestos de 2015 sin embargo la prioridad concedida a este gasto es equivalente a 30 millones de euros.

Los Presupuestos reflejan 32 millones de euros adicionales para la familia y la infancia, que se reparte con un incremento que va desde los 5,87 millones € a los 7,69 en el programa de atención a la infancia y las familias, 31,83 millones a la red básica de servicios sociales, una cantidad similar de prestaciones sociales, y otras cantidades tampoco muy relevantes. Si tenemos en cuenta que aproximadamente 2,7 millones de niños y niñas están en riesgo de exclusión social estaríamos hablando de un aporte anual de unos 11 euros adicionales para combatir la pobreza en la infancia, **una cantidad claramente insuficiente.**

Solo el Fondo Europeo de Ayuda a los Más Desfavorecidos, con una consignación de 565,4 millones €, cofinanciados al 85% por la UE, permite que los comedores de las ONGs y otros servicios sociales puedan sobrevivir al constante crecimiento de una demanda que de forma agregada sobrepasa entre todos los servicios los tres millones de personas. Un tipo de intervención sin capacidad para combatir estructuralmente una situación que vulnera los derechos de los niños y las niñas. **Una vez más solicitamos que se diseñen políticas públicas orientadas a la resolución permanente e integral de la pobreza infantil,**

más allá de intervenciones asistenciales que no alcanzan el origen real de la vulneración de los derechos.

2. Los gastos en Educación

Aunque Educación, como Sanidad, es competencia en la práctica de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Educación y Cultura recoge todavía un volumen importante de recursos públicos.

La falta de un acuerdo político similar al existente en otros ámbitos en el desenvolvimiento de la política educativa hace que la acción gubernativa con frecuencia se oriente a cambios administrativos o ideológicos, cuyos recursos se detraen de otros cuya permanencia es un elemento central de la eficacia.

Esto sucede en el Presupuesto de 2015, que ha devastado las políticas educativas y culturales para extraer fondos para las reformas proyectadas en la ordenación de la educación obligatoria.

Así, **la educación compensatoria**, a pesar de las explicaciones poco comprensibles del Ministerio, **ha perdido toda su razón de ser con una minoración del 90% de sus recursos : de 53,86 millones € a 5,25.**

La política de becas, tanto da que miremos las convocatorias o el gasto presupuestado, se congela, a pesar del crecimiento de las familias españolas sin medios adecuados. La rigidificación de las normas por otra parte expulsa del programa a quienes más dificultades sociales o económicas afronta para continuar su formación. El gasto, de 1.469,6 millones €, ignora los cambios sociales producidos en España desde 2007.

La educación infantil y primaria sufre asimismo una congelación, con un gasto de 158,69 millones €.

En conclusión, disminuyen las partidas que posibilitan un aumento en la calidad de los procesos educativos reales, mientras se generan o aumentan partidas de subvenciones “para mejorar la calidad de los centros” que deberán usarse para compensar las minoraciones.

Los grupos políticos deberán comprometerse a elaborar, con el concurso de la comunidad educativa y de especialistas en la materia, un programa que permita recuperar la capacidad reequilibradora en términos de desigualdad de nuestro sistema educativo, con una atención especial a quienes más dificultades plantean en su aprendizaje. En dicho programa debe garantizarse, mediante la acción combinada con los servicios públicos y la colaboración de OnGs, que las dificultades socioeconómicas no perjudican el aprendizaje. No podemos trabajar en centros educativos indiferentes a los problemas de los niños.

3. Políticas de vivienda dirigidas a las familias más necesitadas.

También la política de vivienda reside competencialmente en las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las actuaciones del Estado en la financiación y el facilitamiento de actuaciones, tanto públicas como privadas, en la promoción del alquiler, la regeneración de tejidos urbanos, etc.

Por otra parte, cabría decir del gasto en vivienda lo mismo ya apuntado sobre el gasto de ayudas a la familia. España de acuerdo con EUROSTAT destina a política social de vivienda el 0,2 del PIB, es decir, la tercera parte de los países de la UE – 15 o de la UE -27.

Este porcentaje debe ser todavía menor en la actualidad respecto de los últimos datos conocidos, ya que el actual Gobierno eliminó la renta básica de emancipación establecida por el Real-Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, dirigida a los jóvenes que establecieran un domicilio separado al de sus padres, (derogada desde 1º de enero de 2012 por el Real Decreto-ley 20/2011) y sólo se conserva una cantidad mínima de 14 millones € para mantener las situaciones que hubieran consolidado previamente un derecho no susceptible de eliminación con efecto retroactivo.

La política de vivienda dirigida a los grupos más necesitados es desarrollada a través de instituciones financieras, con el parque de viviendas aportado por los bancos y cajas ayudados por el FROB o que han recibido en la SAREB vía dación en pago un stock de edificaciones residenciales sin salida en el mercado. Pero **el número de viviendas facilitadas por la política de vivienda para los grupos más necesitados no llega al 4% de los desahucios que se siguen practicando en España**, y nuestro país puede acabar ostentando el dudoso *record* de ser a la vez el país de Europa con más viviendas vacías y con más familias residiendo con familiares, normalmente ascendientes, en condiciones cercanas al hacinamiento.

Los beneficios fiscales se limitan a los que realizan obras o invierten en su vivienda (también con un derecho previamente consolidado), o incluso a los propietarios que ponen su vivienda en alquiler.

La Administración del Estado, junto con cada una de las Comunidades Autónomas y con los Ayuntamientos, establecerán órganos de cooperación que permitan evitar los problemas que originan los desahucios y facilitar viviendas mínimas a las familias con hijos que lo necesiten, a fin de tutelar los derechos de la infancia a un entorno adecuado en estos casos.

4. Los beneficios fiscales y las reducciones tributarias.

De todas las reducciones, exoneraciones y exenciones establecidas en los Presupuestos Generales del Estado, solo las de inversión en vivienda habitual suponen a corto plazo una reducción de la carga tributaria de las familias necesitadas (sin perjuicio de la inconveniencia a medio plazo de una deducción que se traslada automáticamente al precio de las viviendas).

La deducción por donativos en el IRPF, de 89,24 millones € sirve para las cuotas de afiliación y los programas de cooperación de las OnGs, sobre todo los de solidaridad internacional, pero

tal y como está planteada no permite con facilidad valorar ni los donativos en especie ni el trabajo permanente no retribuido.

Tengan o no el carácter de beneficio fiscal, la reforma del IRPF en discusión aumentará los mínimos por hijo y por descendiente de acuerdo con la siguiente tabla :

Reducción en la base	Importe actual	Importe 2015
Primer hijo	1.836	2.400
Segundo hijo	2.040	2.700
Tercer hijo	3.672	4.000
Siguientes	4.182	4.500
Descend menor 3 años	2.244	2.800

Fuente : documentación presupuestaria 2015

Con independencia de que estas reducciones compensan en parte las subidas tributarias operadas en los últimos 3 años, debemos señalar que las mismas no afectan a aquellas familias en riesgo de pobreza, exclusión o privación social, ya que su cuota tributaria en la liquidación del impuesto es 0, y su carencia de ingresos muy acusada.

En este sentido, de no preferirse una política similar a la de la mayoría de países de la Unión Europea, basada en transferencias que llegan a todos en proporción a su necesidad, es evidente que **los beneficios fiscales deben convertirse en renta negativa, con aportación del Estado, para las familias que no resultan favorecidas por la disminución de una cuota tributaria inexistente.**

Estudiar aquellos casos en los que el cuidado de la infancia coincida con una situación que no se beneficia de los beneficios fiscales, en especial en el caso de la maternidad no cubierta por la Seguridad Social y la actual deducción, y el cuidado de los niños de edades más tempranas.

Aunque no tenga propiamente las características de beneficio fiscal, llama la atención la invisibilidad de la pobreza en nuestro país, y en particular de la legislación. En estos momentos se está abordando la reforma de la legislación concursal, con el loable objetivo de que las empresas no deban acabar sistemáticamente en liquidación por deudas, y que un tratamiento razonable de las deudas no impida la continuación de la actividad. El Real Decreto-ley 11/2014, de cinco de septiembre, se dirige entre otras a esta finalidad. Sin embargo, esta no es solo la realidad de las empresas, sino la realidad en la que viven muchas familias en España, con menores a su cargo en la gran mayoría de los casos.

Eliminar la discriminación que tienen las familias respecto de las empresas, permitiéndolas una forma de reducción de su deuda con intervención judicial, para permitir dar futuro a familias que no solo han perdido todo en tiempo presente, sino la capacidad de rehacer su vida en el futuro por las deudas que arrastran.

5. Los compromisos internacionales suscritos por España.

España es firmante de la Carta Social Europea y la Carta Social Europea revisada. También del Convenio 102 de la OIT y del Código Europeo de Seguridad Social del Consejo de Europa. España ha sido renuente en la ratificación de la rama de prestaciones familiares del Convenio 102 de la OIT ni la parte 7ª correspondiente a las citadas prestaciones del Código Europeo de Seguridad Social.

Es importante la firma y ratificación de todos los convenios y compromisos internacionales, porque se convierten en argumento de los ciudadanos demandando actuaciones concretas no abordadas por el Ejecutivo.

Durante 2009, el departamento de estadística del Ministerio de Trabajo e Inmigración realizó un estudio sobre el gasto realizado por España en las políticas familiares, de acuerdo a los gastos considerados exigibles, que son:

- Prestaciones familiares por hijo a cargo
- Excedencias familiares
- Complementos a mínimo de jubilación, muerte y supervivencia, cargas familiares, etc.
- Prestaciones de maternidad, paternidad.
- Beneficios fiscales por hijos a cargo, menores de 3 años, ascendientes a cargo. Rentas exentas por acogimiento, familiares a cargo, pensiones de orfandad.
- Becas, educación infantil, Renta Mínimas de Inserción, Ayudas a vivienda colectivos desfavorecidos, ayudas a familias Estado y CCAA.

El resultado fue que España gastaba en protección a la familia, contempladas todas estas rúbricas, el 1,63% del PIB (Carta Social Europea revisada) y superaba claramente el 1,5% del salario medio sobre el número de hijos menores de 18 años (Convenio 102 OIT), con lo que podía a continuación emprender la plena ratificación del Código Europeo de Seguridad Social.

A falta de conocer en 2014 los datos cerrados de CCAA y Estado, podemos suponer por la evolución de las cifras estatales que España vendría a cumplir el Convenio 102 OIT, más por la bajada del salario medio que por el crecimiento de nuestra protección social. Se debería también revisar el cumplimiento del criterio de la Carta Social Europea revisada, con el objetivo de **asumir en dos años la firma y ratificación de los aspectos vinculados a la familia de estos acuerdos y convenios internacionales.**

6. A modo de conclusión.

Sin plantear reivindicaciones imposibles de un día para otro, sino la apertura de caminos en los que puedan colaborar las fuerzas políticas, los interlocutores socioeconómicos, las diferentes Administraciones, OnGs, etc, se debe avanzar en la aprobación de un conjunto de medidas que permitan poner solución a la cronificación de la pobreza, de la exclusión, de la privación que afecta actualmente a más de **2.726.849 niños y niñas**. En el marco de los PGE necesitamos acuerdos contra la pobreza, que vengan respaldados por medidas legales, de ingreso y de gasto.