



# Evolving Family Models in Spain

A NEW NATIONAL FRAMEWORK FOR IMPROVED  
SUPPORT AND PROTECTION FOR FAMILIES



# Evolución de los modelos familiares en España

## *Un nuevo marco nacional para mejorar el apoyo y la protección de las familias*

### Extracto

Este capítulo ofrece una visión general de las tendencias actuales que conducen a una creciente diversidad de formas familiares 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 se están volviendo más pequeñas. Además, el país ha experimentado una modernización de la institución de la familia en las últimas décadas, lo que condujo a la liberalización de las leyes de matrimonio y divorcio, 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, las personas en España se benefician de resultados de bienestar similares o mejores que el promedio de la OCDE. Sin embargo, una parte significativa de la población lucha con desafíos como ingresos insuficientes y riesgo de pobreza, desempleo y altos precios de la vivienda.

El perfil de la familia típica está cambiando en toda la OCDE, pero aún más drásticamente en España. De ser uno de los países con las tasas de fertilidad más altas de Europa, España ahora tiene la tasa más baja de la región, lo que lleva a una disminución del tamaño de las familias. Desde que el divorcio se volvió legal y la cohabitación más aceptable socialmente, el número de niños nacidos de padres solteros ha aumentado considerablemente. 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. En este capítulo se detallan estas y otras tendencias que están propiciando una creciente diversidad de formas familiares y de vida familiar en España. También describe cómo les va a las familias españolas en términos de satisfacción con la vida, pobreza y capacidad para acceder a la vivienda.

### La estructura cambiante de las familias españolas

La sociedad española valora mucho a las familias y la vida familiar, pero la forma en que las familias se ven y viven está cambiando. El país ha experimentado un proceso

de individualización en paralelo con el mantenimiento de un fuerte sentido de solidaridad familiar modernizada (Meil, 2011[1] ; Meil, 2006[2]) . La aceptación social de la diversidad familiar en forma de nuevos modelos familiares y una sociedad cada vez más multicultural también es relativamente alta (Ayuso, 2019[3])

## Muchas familias españolas son cada vez más pequeñas

España tiene la tasa de fecundidad total más baja entre los países de la UE. La tasa de fecundidad total (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 actuales) ha estado por debajo de las medias de la UE y la OCDE desde 1983. Solo Corea entre los países de la OCDE tiene una tasa de fertilidad total más baja: 1,0 en comparación con 1,3 en España, 1,5 en toda la UE y 1,6 en toda la OCDE en 2018 (OCDE, 2021[4]). La tasa entre las españolas (1,17) es incluso inferior a la de las extranjeras residentes en España (1,59). Por el contrario, la tasa de fecundidad seguía estando entre las más altas de Europa en 1975, con 2,8 hijos por mujer. Hubo ligeros repuntes durante el auge económico a mediados de la década de 2000, potenciados por los flujos de inmigración y las tasas de fertilidad más altas entre los inmigrantes de primera generación (OECD/European Union, 2018[5]) , pero estos cambios fueron solo 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 ligeramente inferior a la de Italia (31,1) y Corea (31,6) (OECD, nd[6]) . El período prolongado de adultos jóvenes que viven en el hogar de sus padres es un factor que contribuye al nacimiento de niños más tarde. Los jóvenes a menudo sienten la necesidad de completar su educación, establecerse en el mercado laboral y ahorrar para comprar una vivienda primero antes de dejar la casa de sus padres, dado que los alquileres a menudo no están disponibles o son inasequibles.

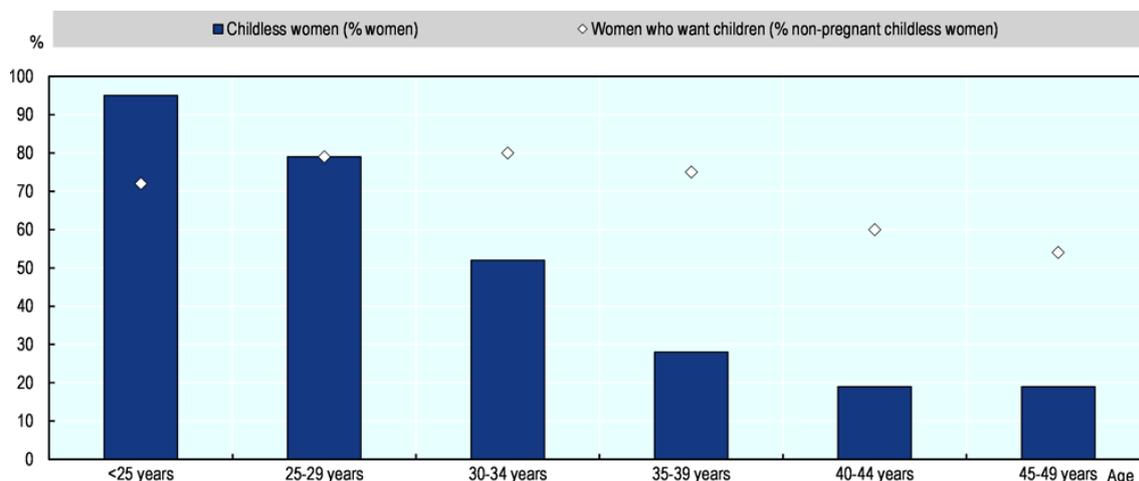
La fecundidad real en España está por debajo del nivel deseado. Esta brecha ya se observó en la década de 1990, cuando la tasa de fecundidad total observada de 1,2 estaba notablemente por debajo del promedio deseado de hijos de 2,2 (Bernardi, 2005[7]) . Para las mujeres nacidas entre 1969 y 1973, la última Encuesta de Fecundidad estima la brecha entre la fecundidad real y la potencial en 0,2 hijos por mujer (Esteve and Treviño, 2019[8]) .

Uno de los factores que contribuyen a esta brecha de fertilidad son las mujeres que no tienen hijos a pesar de querer tener hijos. 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 1.1). 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 fecundidad y de salud - citados por una cuarta parte entre las mujeres cuarentonas - y de no tener pareja - citados por el 22-25% de las mujeres sin hijos a partir de los 30 años -, las razones económicas y de conciliación son muy importantes, en particular entre las mujeres en la treintena. Un entorno económico adverso con bajo crecimiento económico y alto desempleo se asocia negativamente con la fecundidad, lo que sugiere que la estabilidad económica y las expectativas para el futuro afectan las

decisiones de las parejas de iniciar o hacer crecer sus familias (Hoorens et al., 2011[9]).

Figura 1.1. **A más de una de cada dos mujeres de cuarenta años sin hijos le hubiera gustado ser 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 fertilidad de 2018.

Fuente: Esteve y Treviño (2019[8]), *Los principales porqués y para qué de la falta de hijos en España*, [https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2019/204270/perdem\\_a2019m04n015iESP.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2019/204270/perdem_a2019m04n015iESP.pdf).

Además de las personas que no quieren tener hijos, los padres también pueden tener menos hijos de los que les gustaría. Más del 70 % de las mujeres desearía tener al menos dos hijos, pero menos del 30 % lo desea (Sosa Troya and Mahtani, 2019[10]). En las parejas heterosexuales en las que la mujer tiene entre 20 y 44 años, las parejas en las que ambos tienen un alto nivel educativo y un trabajo estable tienen más probabilidades de tener dos hijos. En caso contrario, para parejas en las que los dos integrantes tienen circunstancias diferentes, la estabilidad laboral es un factor más determinante que un alto nivel educativo para tener una mayor fecundidad; y una mejor posición laboral de la mujer es más propicia para una mayor fecundidad (Bueno and García-Román, 2021[11]).

Los niños están presentes en una proporción ligeramente mayor de hogares que en la media de la UE, pero hay menos familias numerosas. En 2019, alrededor de un tercio (32,5 %) de los hogares tenía al menos un miembro infantil. Este porcentaje es algo inferior al máximo del 38,7 % observado en Irlanda, pero superior a la media de la UE del 28,8 % y significativamente superior a los porcentajes observados en países como Suecia, Alemania y Finlandia (22,9-21,0 %). Entre los hogares con niños, la mitad son hogares con un solo hijo (50,0 %, en comparación con el 47,4 % en toda la UE). Menos de uno de cada diez (9,1%) son hogares con al menos tres niños. A pesar de la fuerte orientación de la política de protección familiar española hacia el apoyo a las familias numerosas (ver Capítulo 2), esta cuota es, por tanto, inferior a la media de la UE del 12,7% y a la de países como Francia (18%), Finlandia (20. (Eurostat, 2020[12]).

## Las familias son cada vez más diversas

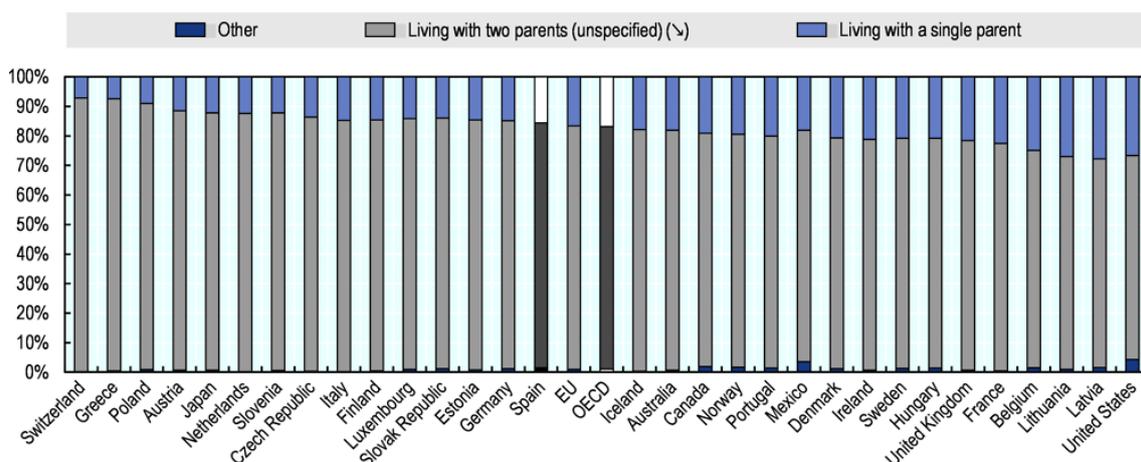
El proceso de secularización (González and Requena, 2008[13]) y el cambio de valores y actitudes de la población española han allanado el camino para la modernización de la institución familiar. Condujo a la liberalización de las leyes de matrimonio y divorcio en 2005, a roles de género más igualitarios, a una aceptación más amplia de la diversidad de formas familiares y al surgimiento de nuevos roles de parentesco. Esta sección analiza cómo ha evolucionado la prevalencia de familias monoparentales, mixtas y solteras y cómo han cambiado las opiniones sobre lo que constituye una familia.

## Niños que viven en familias diversas

Si bien la proporción de la familia nuclear tradicional ha disminuido con el tiempo debido a los 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 que eran ambos padres), el 15,6 % con un solo padre y el 1,5 % en otros arreglos (Gráfico 1.2). Estos porcentajes son similares a los promedios de la OCDE y la UE. En comparación con 2004, la proporción de hijos menores que viven con padres casados disminuyó en 7 puntos porcentuales; mientras que las proporciones que viven con padres convivientes o monoparentales aumentaron en cuatro y siete puntos porcentuales, respectivamente. Mientras que uno de cada diez niños menores de seis años vive con un solo padre, y la mayoría absoluta vive con su 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 de edad.

Figura 1.2. **Cerca de las tres cuartas partes de los niños menores de edad en España viven en hogares biparentales**

Distribución (%) de niños (0-17 años) por presencia de los padres 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. Para Japón y México, niños de 0 a 14 años 'Padres' generalmente se refiere tanto a los padres biológicos como a los padrastros o adoptivos, que pueden estar casados o convivendo. 'Vivir con un padre soltero' se refiere a

situaciones en las que un niño vive en un hogar con un solo adulto que se considera padre. 'Otro' se refiere a una situación en la que el niño vive en un hogar donde ningún adulto se considera padre.

Fuente: OCDE (nd[6]), Indicador SF1.2 "Niños en familias", Base de *datos de familias de la OCDE*,

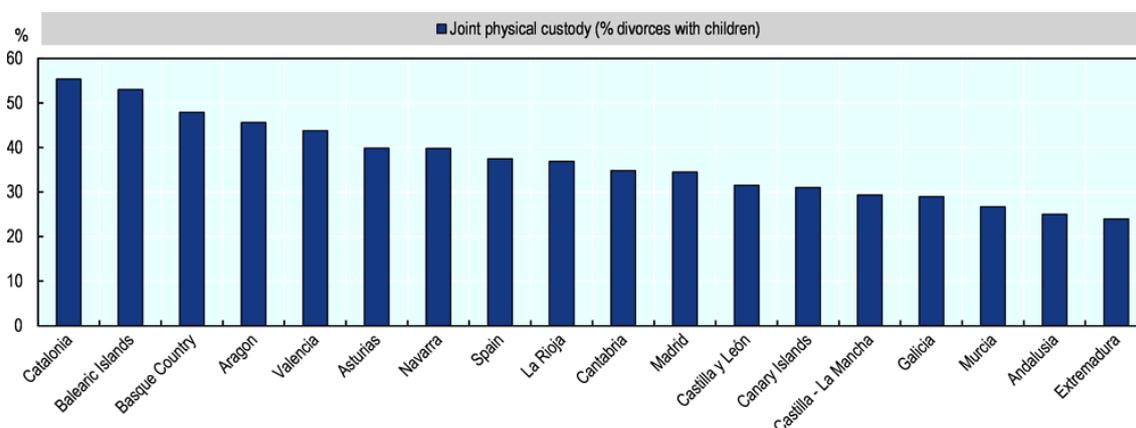
[http://www.oecd.org/els/soc/SF\\_1\\_2\\_Children\\_in\\_families.xlsx](http://www.oecd.org/els/soc/SF_1_2_Children_in_families.xlsx)

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 ha habido una disminución. La tasa bruta de divorcio aumentó en 0,3 por cada 1 000 personas cada década entre 1980 y 2000, pero el aumento se aceleró posteriormente. En 2019, con 91 645 divorcios registrados, la tasa bruta de divorcios de España fue de 1,9 por cada 1 000 habitantes (INE, 2020[14]). Esta tasa corresponde aproximadamente a la media de la UE-28 y a las tasas de Francia y Portugal, pero es mucho más alta que en Italia (1,5) y Grecia (1,0) (OCDE, sin fecha [6]). 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 padres heterosexuales, se sigue otorgando la custodia a las madres (58,1%).

A pesar de su introducción relativamente reciente en 2005, la custodia física compartida ahora se otorga en el 37,5 % de los casos (INE, 2020[14]). Sin embargo, el promedio nacional esconde importantes diferencias regionales que pueden estar relacionadas con diferentes patrones de empleo materno (Gráfico 1.3). El impacto del cambio de ley de 2005 fue mayor de lo esperado porque a partir de 2010, algunas regiones nororientales con competencias de legislación civil como Aragón, Cataluña, Valencia, Navarra y el País Vasco aprobaron leyes que establecían presunciones legales de unión física custodia (Flaquer, 2015[15]; Solsona y Ajenjo, 2017[16]; Solsona et al., 2020[17]).

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

Cuota de custodia física compartida en sentencias judiciales de divorcios con hijos, 2019



Fuente: INE (2020[14]), *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 nacidos cuyos padres no estaban casados casi se ha triplicado, del 17,7 % al 47,3 % en 2018.1 Una mayor proporción de mujeres con educación universitaria en comparación con mujeres con un nivel educativo más bajo viven en pareja en lugar de estar casadas, pero entre las mujeres que cohabitan, las que tienen un nivel educativo más bajo tienen más probabilidades de dar a luz que las que tienen educación intermedia o superior. Las separaciones de parejas de hecho con hijos se han disparado en los últimos años. Una estimación para 2017 sugiere que representan el 47% de la suma de separaciones y divorcios (Flaquer and Becerril, 2020[18] ; Flaquer and Becerril, 2020[19]). En España, así como en otros lugares, las parejas no casadas tienen más probabilidades de separarse que las casadas. Su fragilidad puede explicarse no solo por la debilidad del compromiso de los socios como resultado de la falta de vínculo legal, sino también por el estrés de las dificultades económicas (Castro-Martín and Seiz, 2014[20]) . Aunque hay poca información disponible sobre las características legales de las separaciones presentadas por padres solteros, un hallazgo crucial es que el 59% de las separaciones son impugnadas en comparación con solo el 23% de los casos de divorcio. 2

Los divorcios y las separaciones pueden dar lugar a familias reconstituidas o mezcladas 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 comportamiento de salud de los niños en edad escolar, el 3,6 % de los adolescentes jóvenes 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 de la cuota 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, uno de los miembros de la pareja no es progenitor del menor en el 7,4% de los casos (Ajenjo-Cosp y García Saladrigas, 2016[21]). En aproximadamente la mitad de las familias reconstituidas, no había niños comunes. Las estimaciones del mismo estudio para la prevalencia de familias reconstituidas basadas en los datos de EU-LFS fueron considerablemente más bajas, aunque los autores señalan que la idoneidad de la encuesta para este análisis es limitada. No obstante, el análisis EU-LFS permite una comparación internacional, que vuelve a situar a España en la posición media-baja entre los países europeos en cuanto a la prevalencia de esta forma de familia.

## Actitudes sociales sobre la familia y la diversidad familiar

La gente en España y en otros lugares valora mucho a la familia. Según la última ola de la Encuesta Europea de Valores (EVS/WVS, 2021[22]), con un 88% y un 86%, el porcentaje de españoles que consideran a su familia muy importante en su vida y que confían plenamente en ellos se igualan a las medias entre países. Una mayor proporción de personas en España mantiene contacto con sus padres o hijos más de una vez a la semana: 78% y 87%, en comparación con los promedios entre países de 61% y 67%. 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, tener hijos ya no se considera un elemento clave para alcanzar la felicidad, y las mujeres no son estigmatizadas por no tener hijos. La decisión de tener hijos se considera un asunto privado. La paternidad sin estar casada es ampliamente aceptada (por el 73 % de las personas) (ISSP, 2012[23]), como lo es la

maternidad sin pareja (86% aprueba cuando una mujer sin pareja decide tener un hijo) (CIS, 2016[24]). Ochenta y ocho por ciento aprueba cuando dos personas con antecedentes raciales diferentes deciden tener hijos (CIS, 2016[24]).

La comprensión del matrimonio también ha cambiado profundamente. Una concepción consensual de la pareja, alejada de la comprensión institucional del matrimonio, ha emergido durante las últimas décadas y se ha vuelto dominante en el conjunto de la población. Las actitudes hacia la convivencia pasaron de ser consideradas escandalosas a ser toleradas y finalmente incluso recomendadas como un período de prueba antes del matrimonio. De hecho, más de ocho de cada diez, incluidas muchas personas mayores y religiosas, están de acuerdo con la afirmación de que está bien que una pareja viva junta sin tener la intención de casarse (ISSP, 2012[23]). En la mayoría de los casos, la apertura a la convivencia no implica un rechazo al matrimonio. No obstante, un tercio de los encuestados españoles considera que el matrimonio es una institución obsoleta, una proporción que se encuentra entre las más altas de los países europeos encuestados y significativamente más alta que el promedio del 20 % (EVS/WVS, 2021[22]). Las actitudes hacia el divorcio también han cambiado profundamente. Tres cuartas partes de la población ahora lo ven como la mejor solución cuando una pareja no puede resolver sus problemas matrimoniales (ISSP, 2012[23]).

Las actitudes hacia las parejas del mismo sexo han cambiado profundamente. Si bien las personas conservadoras y religiosas inicialmente rechazaron la introducción del llamado “matrimonio igualitario” en 2005, en la actualidad es ampliamente aceptado. En una encuesta de 2016, el 76 % de los encuestados apoyó que “dos personas del mismo sexo podían casarse” (CIS, 2016[24]); y para 2019, el 86 % de los españoles (en comparación con el promedio de la UE del 69 %) pensaba que “los matrimonios entre personas del mismo sexo deberían permitirse en toda Europa” (Comisión Europea, 2019[25]). La extensión del derecho a casarse otorgó automáticamente los mismos derechos a las parejas casadas del mismo sexo y del sexo opuesto, incluido el derecho a adoptar hijos en forma conjunta. Las opiniones sobre la paternidad entre personas del mismo sexo siguen estando más divididas, aunque todavía es una mayoría (64 %, para ser precisos) que considera a estas parejas como padres igualmente competentes que los heterosexuales (EVS/WVS, 2021[22]). Esta proporción es menor que en los países nórdicos (alrededor del 75 %), pero sustancialmente mayor que el promedio de la UE (37 %). Las personas mayores, menos educadas y más religiosas, así como los hombres y las personas 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. Como muestra una encuesta reciente de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2020[26]), el 21 % y el 38 % de los ciudadanos LGTBI que viven 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 reveló su orientación sexual a la mayoría o a todos los miembros de su familia. Estos porcentajes son casi idénticos a los promedios de la UE28.

## La proporción de familias de origen inmigrante está aumentando

Hasta la década de 1980, España era predominantemente un país de emigración, pero desde entonces se ha convertido en un destino importante para los inmigrantes. La primera ola de inmigración masiva se inició en los últimos años del <sup>siglo</sup> XX, en un contexto de liberalización y crecimiento económico, alta demanda de mano de obra barata y alta aceptación de los empleadores para contratar trabajadores irregulares, particularmente en el sector de la construcción, la agricultura y los servicios domésticos. Aproximadamente diez años después, las personas nacidas en el extranjero crecieron hasta representar alrededor del 14 % de la población y el 17 % de la fuerza laboral, con importantes diferencias regionales ([Flaquer and Escobedo, 2009\[27\]](#)). Desde 2010, el número de extranjeros con residencia legal inicialmente descendió pero luego volvió a crecer significativamente, en el período 2018-2020 (de 4,7 millones de residentes en enero de 2018 a 5,2 millones en 2020, luego de haber alcanzado un pico de 5,8 millones de personas en 2011) ([INE, 2021\[28\]](#)).

La población inmigrante de España es ahora relativamente grande y proviene de una variedad de países. En 2019, el porcentaje de población nacida en el extranjero (incluidos los inmigrantes tanto regulares como irregulares siempre que estuvieran inscritos en los padrones municipales) del 14 % situó a España en el centro de los países de la OCDE en términos de concentración de inmigrantes, aunque todavía muy por debajo de las tasas de cierre. al 30 % observado en Australia y Suiza ([OCDE, 2021\[29\]](#)). Entre la población de nacionalidad extranjera, los ciudadanos rumanos, marroquíes, británicos, italianos, chinos y búlgaros son los grupos más numerosos. 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\[30\]](#)).

La inmigración a España no es mayoritariamente masculina ni femenina. Actualmente, el 47% de los extranjeros empadronados son mujeres; y el 51% de la entrada de nuevos inmigrantes en 2018 fueron mujeres. Esto se compara con un promedio 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\[31\]](#)).

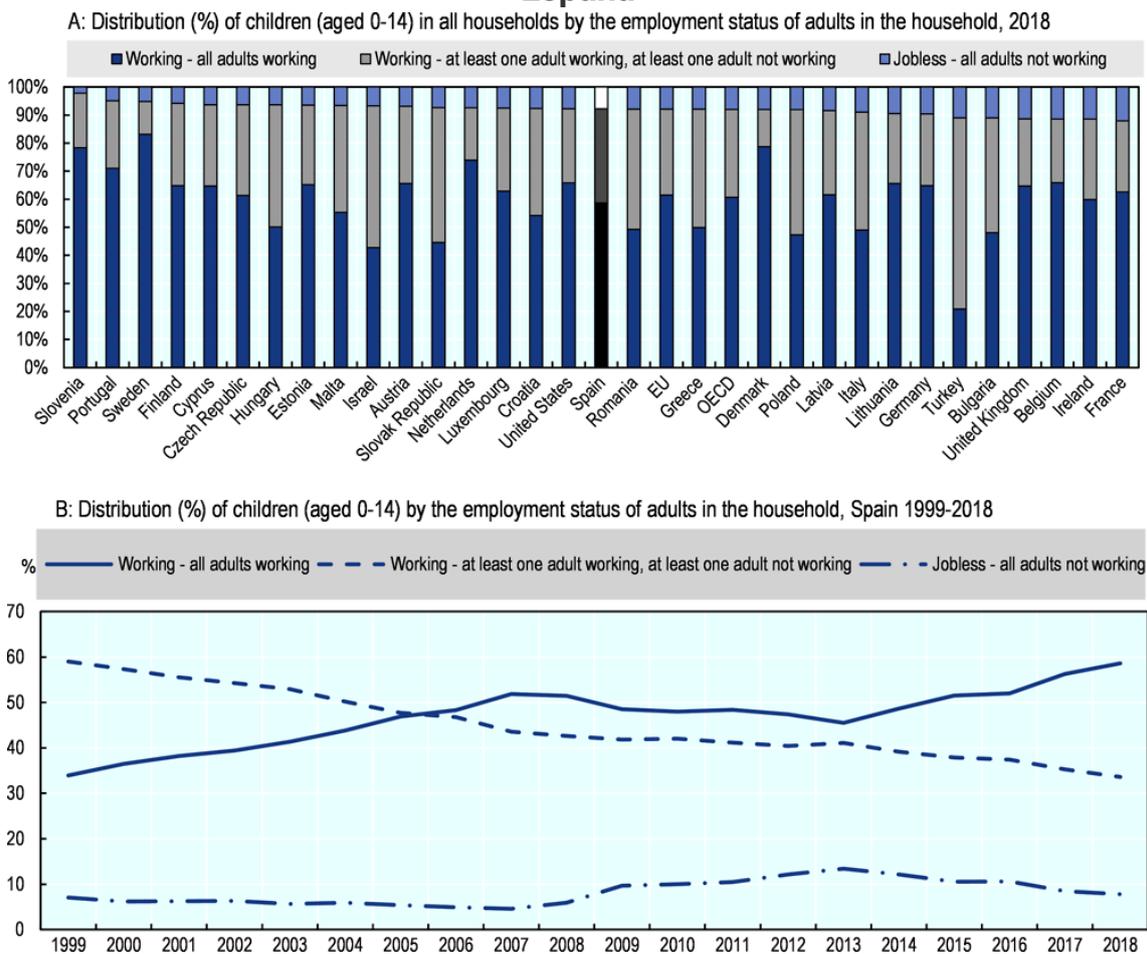
Una mayor proporción de hogares encabezados por inmigrantes son familias que entre los hogares nativos. Esto es cierto tanto para España como para la media de la UE y la OCDE. En 2016, entre los hogares encabezados por inmigrantes (es decir, que al menos uno de los jefes de hogar nació en el extranjero), el 5,2 % y el 37,6 % eran hogares monoparentales o biparentales, 3,8 y 13,4 puntos porcentuales más que entre los hogares encabezados por nativos. Estas diferencias en la composición de los hogares nativos fueron incluso mayores que el promedio en la UE y la OCDE. Sin embargo, el tamaño del hogar de los hogares encabezados por inmigrantes es solo ligeramente mayor que el de los hogares encabezados por nativos (2,75 en comparación con 2,44, una diferencia similar a la de los países de la OCDE) ([OCDE/Unión Europea, 2018\[5\]](#)).

## Cambios en la vida familiar española

### El modelo de familia de doble ingreso se volvió dominante

Desde el cambio de siglo, el modelo de familia de doble ingreso se ha vuelto más frecuente en España. A partir del 34 % en 1999, la proporción de niños menores de 15 años en hogares donde todos los adultos trabajan aumentó al 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 sustancialmente por debajo de las proporciones observadas en Dinamarca, los Países Bajos, Portugal y Suecia. A diferencia de países como Alemania, el Reino Unido y, sobre todo, los Países Bajos, donde entre la mitad y las tres cuartas partes de las parejas con doble ingreso tienen un trabajador a tiempo completo y otro a tiempo parcial, esta situación familiar se aplica a menos de una cuarta parte en España. . La proporción de niños que viven en hogares sin trabajo experimentó un aumento como consecuencia de la crisis financiera mundial (13,4 % en 2013) y aún no ha vuelto a los niveles anteriores a la crisis. En 2018, más de nueve de cada diez niños en España (92%) vivían en hogares con al menos un adulto trabajando, situación comparable a la media de la UE y la OCDE.

**Figura 1.4. El modelo de familia de doble ingreso es dominante en 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. Para los Estados Unidos, los datos cubren a los niños que viven con al menos uno de los padres y se refieren al estado de la fuerza laboral de los padres del niño solamente, y se refieren a si los padres del niño están o no activos en la fuerza laboral, a diferencia de en empleo.

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

En los hogares monoparentales, la proporción de padres que trabajan es mayor en España que en la media de la UE y la OCDE. En 2018, el 74 % de los niños de 14 años o menos que vivían con un solo progenitor tenía a uno de sus progenitores trabajando a tiempo parcial o completo, en comparación con la media de la UE del 70,3 % y la media de la OCDE del 69,6 %. En alrededor de una quinta parte de estos casos, el padre trabajaba a tiempo parcial. El patrón de que la mayoría de los padres solteros que trabajan lo hacen a tiempo completo es común en todos los países europeos, con la excepción del Reino Unido.

La creciente proporción de hogares con doble ingreso sigue el ritmo de las crecientes tasas de empleo materno. Entre 1999 y 2019, la proporción de madres con al menos un hijo menor de 15 años que trabajaba aumentó del 42,8 al 67,5 %. En el mismo período, las actitudes hacia el empleo materno se hicieron notablemente más positivas: mientras que en 2000, el 42 % de los encuestados en España en la Encuesta Mundial de Valores todavía estaba de acuerdo con la afirmación de que los niños en edad preescolar sufren cuando su madre trabaja fuera de casa, en 2017, esta proporción había disminuido al 25 % (EV5/WVS, 2021[22]) . No obstante, esta tasa de empleo materno está 5,5 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE.

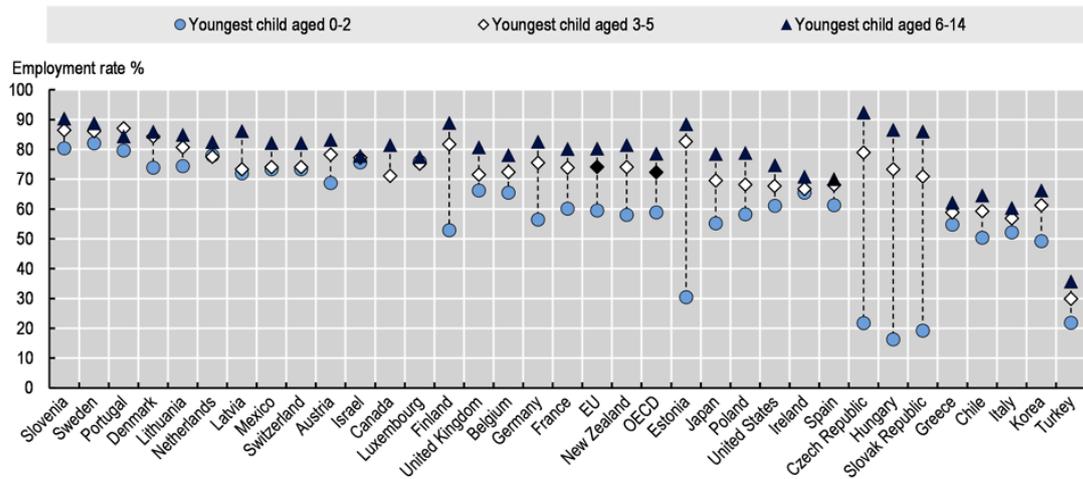
La edad del hijo menor y el nivel educativo de la madre tienen un impacto menor en las tasas de empleo materno en España que en la mayoría de los países de la UE, pero el número de hijos tiene un impacto mayor. Comparando las tasas entre madres cuyos hijos están en edad escolar con aquellas cuyo hijo menor tiene menos de tres años, la diferencia asciende a 8,9 puntos porcentuales en España frente a los 20,8 puntos porcentuales de media en la UE ( Gráfico 1.5, Panel A). La brecha sigue siendo sustancialmente mayor en países como Francia y Alemania, mientras que el gradiente es mucho menos perceptible, por ejemplo, en los Países Bajos, Suecia o Portugal. Excepto en Dinamarca o Suecia, tener tres o más hijos en lugar de uno o dos está asociado con una tasa de empleo materno drásticamente más baja en todos los países seleccionados de la UE. En el caso de España, la tasa de empleo materno de las madres con dos hijos es 2,1 puntos porcentuales inferior a la de las madres con un hijo ( Gráfico 1.5, Panel B). Pero entre las madres con tres o más hijos menores de 14 años, la tasa de empleo es 18,4 puntos porcentuales más baja. Finalmente, el nivel de educación de la madre es un factor importante que influye en si está empleada o no. En cada uno de los países europeos seleccionados, más del 80 % de las madres con un título terciario están empleadas, y la proporción alcanza incluso el 86,1 % en Suecia ( Figura 1.5 , Panel C). El empleo materno cae en todos los países para las madres con bajo nivel educativo, excepto en Portugal. En el caso español, con un 49,9 %, la tasa de empleo de las madres con menos de un título de secundaria superior es superior a la media de la UE (45,1 %), mientras que las tasas de las que tienen un título de secundaria superior y terciario están por debajo de la media de la UE.

Los datos longitudinales muestran que la tasa de ocupación de las madres desciende en los meses previos al parto. Una muestra representativa de los registros de trayectoria laboral afiliada a la Seguridad Social española de personas que fueron padres por primera vez en 2003 mostró que un tercio de las madres se encontraban en situación de desempleo en algún momento de los tres años posteriores al parto (Escobedo, Navarro y Flaquer, 2007[ 32]). Con un 20%, la proporción es más alta en el primer año, con un pico de casos justo después del final de la licencia de maternidad, y luego no regresaron a sus situaciones laborales anteriores. La prestación contributiva por desempleo parece, pues, utilizarse en una medida mucho mayor que el permiso parental no retribuido, del que sólo se beneficia el 2 % de la muestra. La situación laboral de los padres, en cambio, no cambió mucho. Solo uno de cada cinco padres tuvo algún período de desempleo registrado durante el mismo período de tres años, y en promedio fueron la mitad de los períodos de desempleo de las madres. Una investigación cualitativa complementaria realizada en el mismo período indicó que algunas madres, en particular aquellas que trabajaban en trabajos menos calificados, optaron por el desempleo remunerado cuando fue posible, por ejemplo, después de completar un contrato temporal. (Flaquer y Escobedo, 2020[33]) .

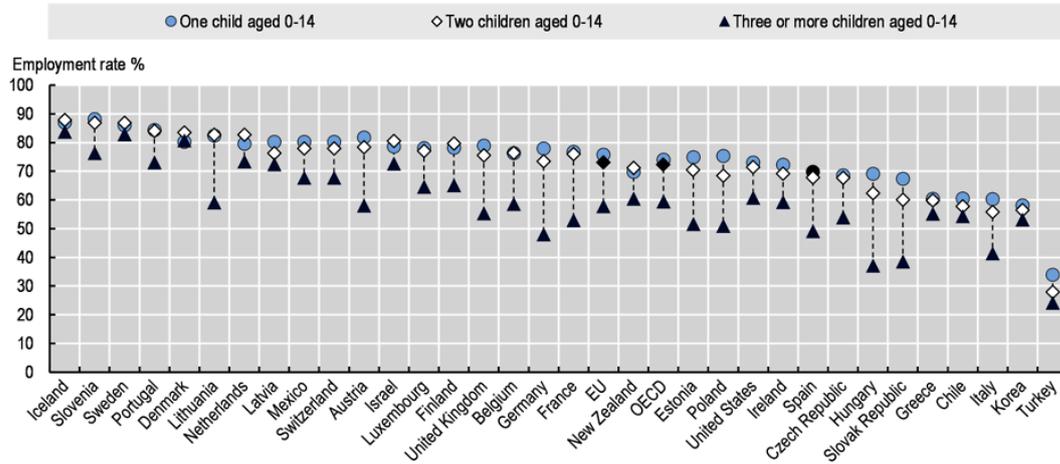
Generalmente, la transición a la paternidad se ha asociado con la consolidación del estatus profesional de los hombres; mientras que la transición a la maternidad se ha asociado a una intensificación del rol de cuidadora, lo que puede afectar en mayor o menor medida al estatus profesional. Esta especialización de roles en términos de género tiende a ocurrir después del nacimiento del primer hijo y, a menudo, dura hasta que el niño asiste a la atención de la primera infancia. Que el impacto en el empleo materno sea temporal o no depende en gran medida de la accesibilidad, el costo y la calidad de los servicios de educación y cuidado de 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**

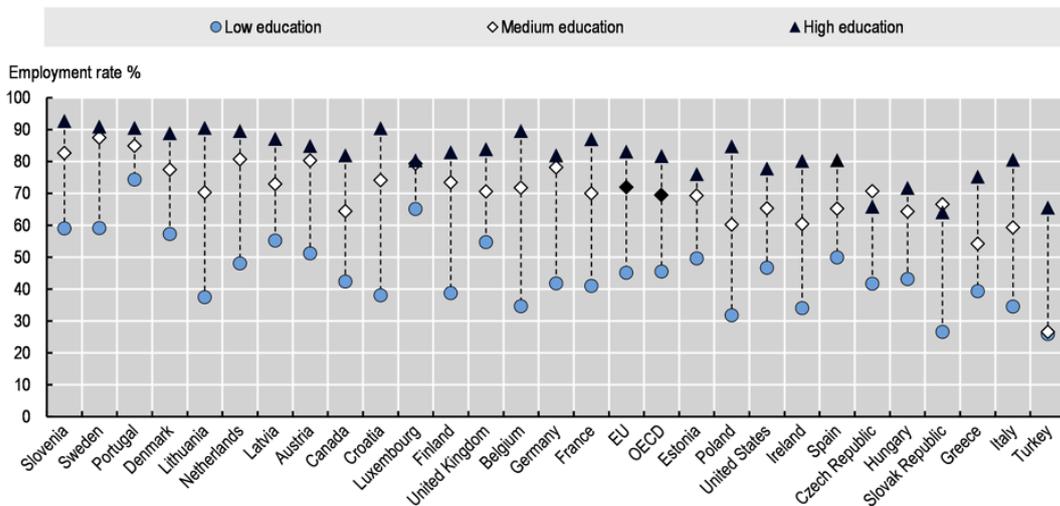
A. Employment rates (%) for women (15-64 year-olds) with children (0-14 year-olds) by age of the youngest child, 2019 or latest available year



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: Para Japón, los datos cubren a todas las mujeres de 15 años o más, y para Corea las mujeres casadas de 15 a 54 años. Para Canadá, Corea y Estados Unidos, los datos se refieren a mujeres con hijos de 0 a 17 años. Para Canadá, los grupos de edad para la edad del 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 por 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' corresponde al nivel más alto de logro educativo en los niveles 0-2 de CINE 2011 (educación de la primera infancia, educación primaria o educación secundaria inferior); 'educación media' refleja un nivel más alto de logro educativo en CINE 2011 Niveles 3-4 (educación secundaria superior y postsecundaria no terciaria); Fuente: OCDE (nd[6]), "LMF1.2 Empleo materno", Base de *datos de familias 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 más tiempo a sus hijos y a las tareas del hogar

Durante mucho tiempo, las mujeres han tenido más responsabilidades en el cuidado y las tareas domésticas no remuneradas que los hombres, pero si bien esto sigue siendo cierto, también hay indicios de que los patrones han comenzado a cambiar. En España, la mayor disponibilidad de permisos de paternidad y custodia física compartida a partir de 2007 parece contribuir a una mayor participación de los padres (Flaquer and Escobedo, 2020[33]; Meil, 2011[34]). La crisis de 2008, que condujo a un mayor desempleo masculino, también pareció desempeñar un papel en esta mayor participación (Castrillo et al., 2020[35]; Flaquer et al., 2019[36]). Los cambios en las brechas de género en el uso del tiempo son mayores cuando las madres están empleadas y tienen un mayor nivel educativo. La reducción de la brecha también es más evidente en ciertos tipos de familias, como en las familias ensambladas en las que la madre anteriormente era madre soltera.

La encuesta de uso del tiempo más reciente en España data de 2009, pero futuras oleadas pueden revelar un impacto de la reforma de permisos de 2019. Entre las oleadas de encuestas de 2002 y 2009, la disminución de 20 minutos en el tiempo que las mujeres de todos los grupos de edad dedicaron al hogar y la familia correspondió exactamente al aumento de 20 minutos que los hombres dedicaron a estas tareas (INE, nd[37]). Sin embargo, la brecha siguió siendo muy importante: las mujeres dedicaron 244 minutos a estas tareas y los hombres 110 minutos. La reforma de 2019 convirtió el permiso de madre y padre en individual, igual e intransferible. Los grupos que abogan por esta reforma esperan que esto se traduzca en una mayor participación de los padres en el cuidado de los niños y las tareas del hogar, como sucedió en otros países (ver Duvander and Jans (2009[38]) para el caso sueco y Eydal y Rostgaard (2014[39]) sobre los estados de bienestar nórdicos). Sin embargo, la evidencia de investigación comparativa (O'Brien and Wall, 2017[40]; Meil, Rogero-García and Romero-Balsas, 2017[41]) indica que los efectos sustanciales solo ocurren cuando el padre es el único padre que está de licencia por al menos un mes ininterrumpido. De esta forma, se convierten en cuidadoras primarias y no en un rol secundario de madres "ayudadoras". Dado que la nueva normativa española permite que los padres y las madres disfruten de todos los permisos de forma concurrente y también a tiempo parcial, será útil controlar si el impacto esperado en la participación paterna varía según los diferentes patrones de uso del permiso.

## El apoyo intergeneracional está evolucionando pero sigue siendo importante

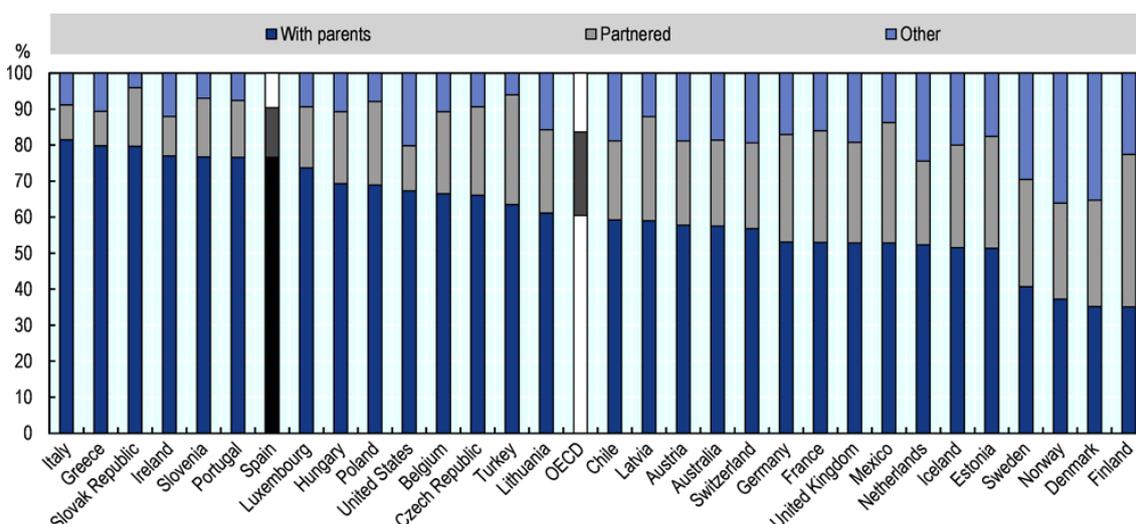
A pesar de las tendencias de individualización, la solidaridad familiar sigue siendo alta y característica del sistema familiar español (Meil, 2011[34]). Cada vez que España atraviesa una crisis económica, la familia resurge como un sistema de apoyo muy importante. Después de la crisis de 2007, la familia jugó un papel crucial para suavizar

sus impactos; y durante la actual crisis del COVID-19, la sociedad española vuelve a refugiarse en las relaciones familiares (Escobedo et al., 2021[42]). No obstante, la solidaridad de la familia extensa y el apoyo intergeneracional están evolucionando hacia una dirección más electiva, con mayores expectativas puestas en los servicios y beneficios públicos de cuidado.

Muchos hijos adultos no se mudan de la casa de sus padres hasta que son mayores de lo normal en muchos otros países de la OCDE. La proporción de jóvenes de 15 a 29 años que vivían con sus padres era igual al 76,6 %, en comparación con el 60,4 % en toda la OCDE (Figura 1.6). Sin embargo, hay una serie de otros países de la OCDE donde una proporción aún mayor de jóvenes sigue viviendo en casa, incluidos Italia, Grecia y la República Eslovaca. Los jóvenes incluso abandonan el hogar más tarde que antes: en 2007, alrededor del 30 % de los jóvenes de 16 a 29 años habían abandonado el hogar de sus padres. Es probable que la disminución de la participación se deba tanto al aumento del desempleo juvenil como resultado de la crisis financiera mundial como al aumento de los costos en el mercado de alquiler. Incluso entre los 30 y 40 años, el 29 % seguía viviendo con sus padres. (Consejo de la Juventud de España y López Oller, 2020[43]). La proporción de emancipación entre los jóvenes de 16 a 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 de sus padres vive sola, mientras que casi uno de cada cuatro hombres jóvenes lo hace. Si bien la baja proporción de jóvenes que abandonan el hogar de sus padres se debe en parte a dificultades estructurales (Escobedo et al., 2018[44]; Moreno, 2012[45]), también contribuye a un fuerte sentido de cooperación y solidaridad familiar.

**Figura 1.6. 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 se refieren a 2016 para Islandia, Irlanda, México, Suiza y el Reino Unido, y 2015 para Turquía. No hay información para Japón, Corea y Nueva Zelanda debido a limitaciones de datos. 'Otro' incluye a las personas que viven solas, como padres solteros o con otros adultos además de sus padres o pareja.

Fuente: OCDE (2021[46]), "HM1.4 Arreglos de vivienda por grupos de edad", *Base de datos de vivienda asequible de la OCDE*, <http://www.oecd.org/els/family/HM1.4-Living-arrangements-age-grupos.xlsx>.

El cuidado en las redes familiares se asegura a través de una combinación de servicios de cuidado formales e informales que se reparten más equitativamente entre generaciones y hombres y mujeres que en décadas anteriores. En 2017, casi una de cada tres personas mayores que vivían en hogares privados vivían en uno que no constaba de una o más personas mayores. Esto puede incluir a personas mayores de 65 años que viven con una pareja más joven, pero también podría incluir a la persona mayor que vive con uno de sus hijos u otro miembro de la familia. El promedio de la OCDE entre países fue igual al 25,6%; pero en algunos países como Chile y México, la participación fue cercana o incluso superó el 60%. Las personas mayores que viven con sus hijos adultos no necesariamente necesitan atención; y, de hecho, la proporción más alta de cuidadores informales de los padres en los países europeos (según lo revelado por la Encuesta de Salud,(OCDE, 2019[47]). Los abuelos a menudo contribuyen al cuidado y apoyo de sus nietos. A menudo, complementan el cuidado y la 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 resultados de bienestar similares o mejores que el promedio de la OCDE. El promedio de satisfacción con la vida informado en una escala de diez puntos es casi idéntico al promedio de la OCDE (7,3 frente a 7,4). Pocos empleados tienen que trabajar muchas horas y las personas pueden dedicar un poco más de tiempo al ocio, el cuidado personal y las interacciones sociales que en otros países de la OCDE en promedio. Una proporción un poco menor de la población informa que no tiene a alguien con quien contar en tiempos de problemas y la esperanza de vida se encuentra entre las más altas de los países de la OCDE (OECD, 2020[48]). Sin embargo, junto con estos resultados bastante positivos, una parte significativa de la población se enfrenta a desafíos como ingresos insuficientes y riesgo de pobreza, desempleo y altos precios de la vivienda, y los hogares con niños tienden a ser más vulnerables que otros grupos de población. Las tasas de pobreza presentadas en este capítulo se refieren a los ingresos posteriores a la transferencia. El Capítulo 2 da una mirada más detallada a las tasas de pobreza previas a las transferencias y el papel del estado de bienestar en el abordaje de la pobreza.

## Altos índices de pobreza infantil

En 2018, casi uno de cada cinco niños (19,3 %) vivía en pobreza relativa de ingresos en España, en comparación con el 12,9 % de media en los países de la OCDE ( Gráfico 1.7 , Panel A). 4 España ocupa el primer lugar entre los países europeos de la OCDE, y su tasa de pobreza infantil es más de cinco veces mayor que la tasa de Finlandia, el país de la OCDE con la tasa de pobreza infantil más baja. Los niños en España se enfrentan a mayores riesgos de pobreza que otros grupos de población, como es el caso de la mayoría de los países de la OCDE. La pobreza relativa de ingresos para la población total en España (14,2% en 2018) se acerca más al promedio de la OCDE de 11,7% que en el caso de los niños, aunque España se mantiene en el tercer puesto

superior de los países de la OCDE. Durante la década de 2010, la pobreza relativa de ingresos aumentó particularmente entre los grupos de edad joven y mediana (18-50 años) y, en menor medida, entre los niños, mientras que las tasas de pobreza disminuyeron considerablemente para el grupo de edad de 66 años y más ( [Figura 1.7](#) ), Panel B). La pobreza infantil alcanzó un máximo del 23,4 % en 2013 como resultado de la crisis financiera mundial, pero ha ido disminuyendo gradualmente desde entonces. Sin embargo, los niños siguen enfrentando el mayor riesgo de pobreza en España.

Estar expuesto a la pobreza de ingresos es perjudicial para todos los miembros de una familia, pero lo es especialmente para los niños ([Thévenon et al., 2018\[49\]](#)) . La pobreza de ingresos aumenta drásticamente el riesgo de que los niños sufran algún tipo de privación material. Por ejemplo, los niños en edad escolar con bajos ingresos en España tienen el doble de probabilidades de vivir en viviendas de baja calidad que los niños 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 severas (definidas como niños que carecen de al menos cuatro elementos) que los niños que no son pobres. Resultados similares se encuentran en Francia y el Reino Unido. Dicho esto, la persistencia del estatus de bajos ingresos a lo largo de las generaciones puede ser menor 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 2010 encontró que la movilidad intergeneracional para el 10 % inferior de la distribución de ingresos del padre era mayor en España que en nueve de los 13 países incluidos en el análisis ([OCDE, 2018\[50\]](#)) .

**Figura 1.7. Casi uno de cada cinco niños vive en la pobreza en España**



Alojamiento	31.4	23.5	48.3	28.4	23.6	51.4	33.7	30.3
Nutrición	8.0	4.4	15.6	10.8	8.4	22.2	11.1	10.2
Ocio	41.8	26.7	74.5	30.2	24.0	59.8	43.4	38.7
Educación	17.2	9.4	34,0	13.0	9.4	30.1	10.7	8.8
Ambiente social	22.2	19.7	27.7	25.7	23.0	38.7	26,9	25.4
Privación en 1 elemento básico al menos	63.5	52.8	86.5	62.1	56.5	88.4	69.7	66.1
Privación severa	18.0	7.2	41.4	12.7	7.7	36.3	16.4	14.3

Nota: La privación severa se refiere a los niños que carecen de al menos cuatro elementos. Véase Thevenon et al. (2018[49]) para una definición de las variables.

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

Un documento reciente de la OCDE analiza en detalle los factores que impulsan la pobreza infantil en España y varios otros países de la OCDE (Thévenon et al., 2018[49]). El análisis muestra que las diferencias en las tendencias con respecto a las tasas de empleo paterno y materno y la calidad del trabajo son los factores más importantes que explican las diferencias entre países en la evolución de los ingresos de las familias de bajos ingresos. Por ejemplo, el crecimiento de los ingresos proporcionado por el aumento de la tasa de empleo de las madres en Dinamarca y Suecia sugiere que las políticas de empleo favorables a la familia pueden allanar el camino para reducciones significativas de la pobreza infantil. Por el contrario, la disminución de la proporción de niños con un padre trabajador contribuyó a una fuerte caída de los ingresos en España entre 2007 y 2014. La disminución de la calidad del empleo (jornada laboral más corta, salario mínimo real más bajo) y las menores transferencias públicas también contribuyeron significativamente a menores ingresos de los padres que trabajan a tiempo completo. El impacto fue considerablemente más fuerte para las familias pobres que para las familias de ingresos medios. Los cambios en la estructura familiar de España y el aumento en la proporción de niños con un solo progenitor también contribuyeron a una caída en los ingresos, pero en menor medida que los resultados del mercado laboral de los padres. Las prestaciones sociales desempeñaron un papel bastante limitado en la mitigación de los efectos de la crisis financiera mundial.

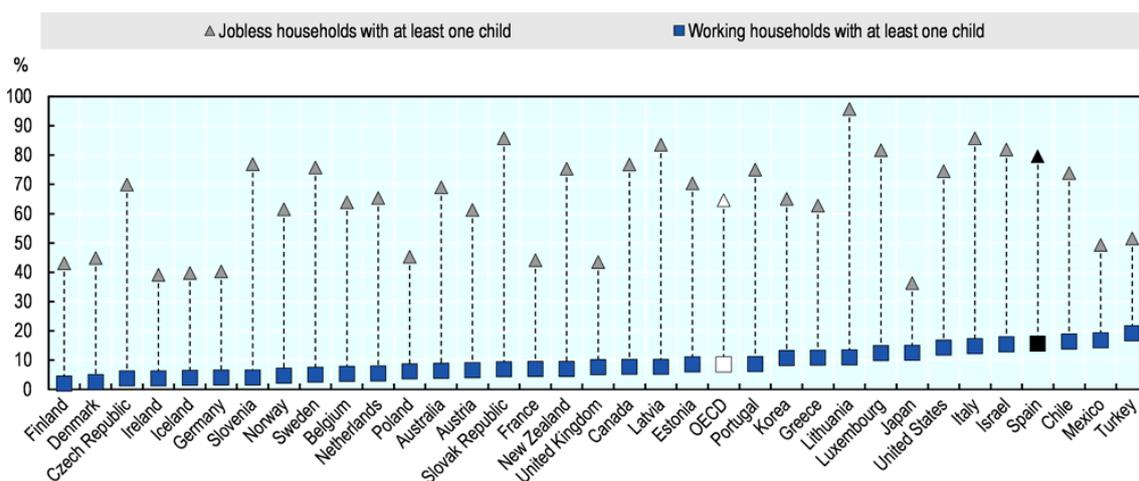
### Riesgo de pobreza por situación laboral de los padres

El determinante más importante de la pobreza entre las familias es la situación laboral de los padres. En promedio en la OCDE, las personas que viven en hogares desempleados con al menos un hijo tienen casi ocho veces más probabilidades de ser pobres en ingresos que los hogares que trabajan con al menos un hijo ( Figura 1.8). La

diferencia entre estos dos grupos es menor en España (5 veces), principalmente debido a la relativamente alta tasa relativa de pobreza de ingresos entre los hogares trabajadores. En 2018, ocho de cada diez personas que vivían en hogares sin trabajo con hijos (79,6%) eran pobres en ingresos 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 trabajadores con niños, el 15,6% vive en pobreza relativa en España, en comparación con el 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 la UE y la OCDE. A modo de comparación, el 5% o menos de las personas que viven en hogares trabajadores con niños son pobres en ingresos en países como Alemania, Irlanda y los países nórdicos.

**Figura 1.8. Las tasas de pobreza en España entre los hogares desempleados y trabajadores son altas en comparación con otros países de la OCDE**

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



Notas: Los datos se basan en la renta familiar disponible equivalente, es decir, la renta después de impuestos y transferencias ajustada por el tamaño de la familia. El umbral de pobreza se fija en el 50% de la renta mediana disponible en cada país. Los adultos en edad de trabajar se definen como personas de 18 a 64 años. Los niños se definen como niños de 0 a 17 años. Datos de Nueva Zelanda 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>.

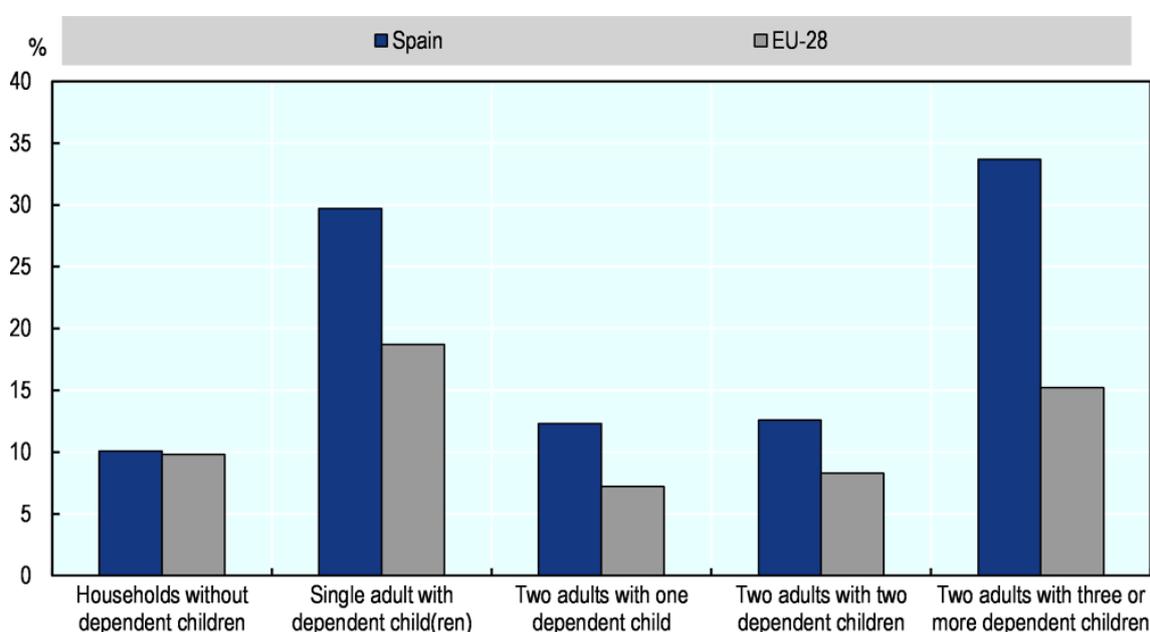
### Riesgo de pobreza por estructura familiar

La estructura familiar es otro factor que influye en el riesgo de pobreza, estando en especial riesgo los hogares con niños en general y las familias numerosas y monoparentales. Mientras que las tasas de pobreza de las personas en hogares sin hijos a cargo son bastante similares en España y la UE (alrededor del 10% en 2019), existe una brecha notable de casi 7 puntos porcentuales entre las tasas de pobreza de España y la UE para aquellos en hogares con hijos a cargo, alcanzando el 17,1% y el 10,5% respectivamente (Figura 1.9). 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 ( Gráfico 1.9). Uno de cada tres miembros de familias numerosas vive en situación de pobreza relativa en España, frente a solo uno de cada ocho miembros de 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 tiene un fuerte enfoque en las familias numerosas, los avances en la reducción de la pobreza han sido muy limitados. Las tasas de pobreza relativa por ingresos también son altas entre las familias monoparentales en España (29,7%), y la brecha con la media de la UE es considerable (11 puntos porcentuales).

**Figura 1.9. Las tasas de pobreza son más prominentes entre las familias numerosas y las familias monoparentales**

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



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

Fuente: Eurostat (2021[51]), *Tasa de riesgo de pobreza por umbral de pobreza y tipo de hogar: encuestas EU-SILC y ECHP*, [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 que viven en hogares en los que uno de los adultos tiene obligaciones de manutención infantil pueden, en realidad, experimentar un mayor riesgo de pobreza de lo que reflejan los datos. Las estimaciones de pobreza asumen que todos los ingresos de un miembro del hogar se comparten dentro de ese hogar, en lugar de fluir hacia otro hogar (Miho and Thévenon, 2020[52]). Los hogares que reciben pagos regulares de manutención infantil los cuentan entre sus ingresos. Sin embargo, si los pagos llegan de manera irregular, no se tomarían en cuenta en las estimaciones de pobreza. Además, los padres que no viven con uno o más de sus hijos pero que están en contacto regular con ellos tienen costos adicionales muy por encima de la proporción del tiempo que el niño pasa con ellos, como una habitación adicional en su hogar.

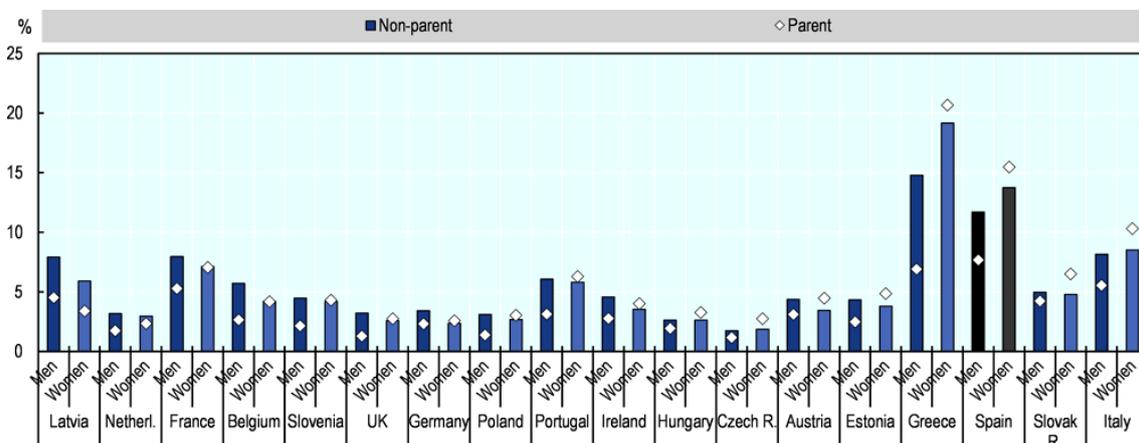
## Un mercado laboral débil

La debilidad del mercado laboral en España afecta en gran medida a las familias ya los niños. Incluso antes de la crisis del COVID-19, las tasas de desempleo eran altas en España. El país se había visto muy afectado por la crisis financiera mundial 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 se situó en el 5,6%), tras Grecia. La crisis económica resultante de la pandemia de COVID-19 impulsó aún más las tasas de desempleo, alcanzando el 16,0 % en enero de 2021 (promedio 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 la brecha promedio en la OCDE es considerablemente menor en 0,4 puntos porcentuales en comparación con 4,0 puntos porcentuales en España en enero de 2021.

Los participantes en el mercado laboral español que son padres tienen una menor probabilidad de estar en el paro en comparación con los no padres cuando son hombres, pero mayor cuando son mujeres. Al excluir a la población joven (que es menos probable que sean padres pero más probable que estén desempleados), existe un patrón claro en todos los países europeos de la OCDE estudiados de que los padres que viven con sus hijos pequeños tienen menos probabilidades de estar desempleados que el grupo de hombres que no tienen hijos, no viven con sus hijos o cuyos hijos son adolescentes o mayores ( [Figura 1.10](#)). En España, con 4 puntos porcentuales, la diferencia es bastante elevada. Para las mujeres, por el contrario, no existe 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 y las mujeres que tienen 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 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 en comparación con las mujeres que no tienen hijos pequeños con los que viven.

**Figura 1.10. Las madres en España tienen una tasa de paro más alta que las mujeres que no son madres**

Tasa de desempleo (% de personas de 30 a 64 años en la fuerza laboral), 2019, por estado parental



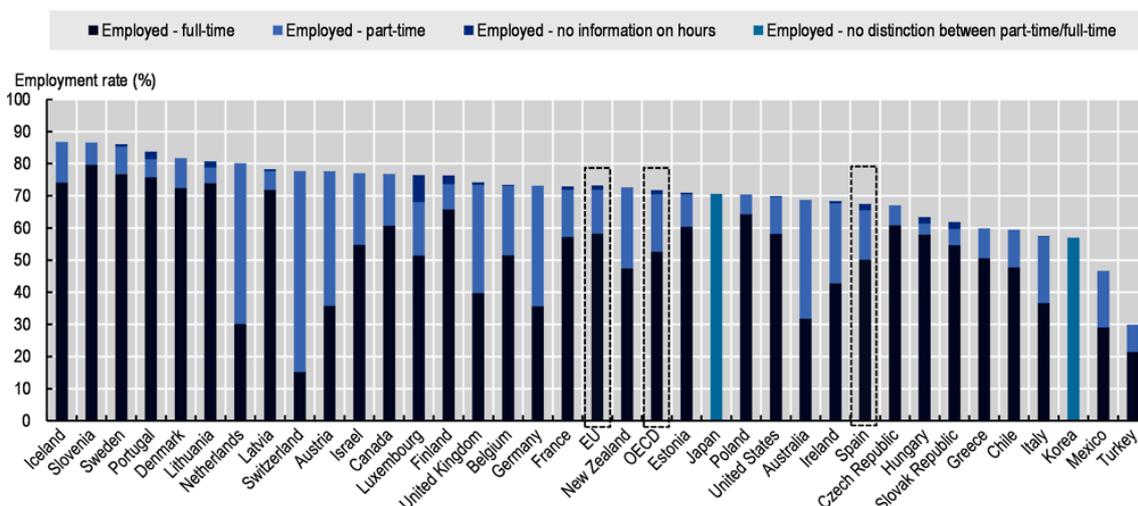
Nota: Los países están ordenados por la diferencia en la tasa de desempleo entre las mujeres que son madres y las que no lo son. El estado de paternidad se representa viviendo en un hogar donde el niño más pequeño del hogar tiene 14 años o menos y que tiene un hijo propio viviendo en el hogar. Por lo tanto, los padres que no viven en el mismo hogar que sus hijos se clasifican erróneamente como personas que no son padres; y, por ejemplo, los abuelos menores de 65 años que viven en hogares multigeneracionales con su hijo y nieto serían clasificados erróneamente como padres de un niño pequeño.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en EU-LFS.

En 2019, alrededor 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%, respectivamente, de las madres estaban empleadas en promedio ( [Figura 1.11](#) ). Entre las madres trabajadoras, las tres cuartas partes trabajan a tiempo completo, mientras que solo una cuarta parte trabaja a tiempo parcial. Si bien las tasas de empleo materno varían claramente con el estado de pareja de las madres en la OCDE, las tasas de empleo de las madres en pareja y solteras apenas difieren en España.

Durante muchos años, el salario mínimo en España estuvo entre los más bajos de la OCDE. Cuando se mide como una proporción del salario medio del país, el salario mínimo apenas alcanzó el 40% durante las décadas de 2000 y 2010. Un aumento significativo del salario mínimo en 2019 hizo que la relación entre el salario mínimo y el salario medio español estuviera más en línea con la de otros países de la OCDE ( [Gráfico 1.12](#) ). En 2018, el 1,3% de las mujeres y el 0,5% de los hombres que trabajaban a tiempo completo ganaban menos del salario mínimo interprofesional; mientras que el 43,1% de las mujeres y el 35,6% de los hombres ganaban menos entre uno y dos veces el salario mínimo ( [INE, 2019\[53\]](#) ).

**Figura 1.11. Solo dos tercios de las madres en España están empleadas**  
Tasas de empleo (%) de mujeres (de 15 a 64 años) con al menos un hijo de 0 a 14 años, por condición de tiempo parcial/tiempo completo, 2019



Nota: El empleo a tiempo parcial se define como las horas de trabajo semanales habituales de menos de 30 horas por semana en el trabajo principal, y el empleo a tiempo completo como las horas de trabajo semanales habituales de 30 o más horas por semana en el trabajo principal. Las definiciones exactas sobre el estatus de tiempo parcial y tiempo completo, así

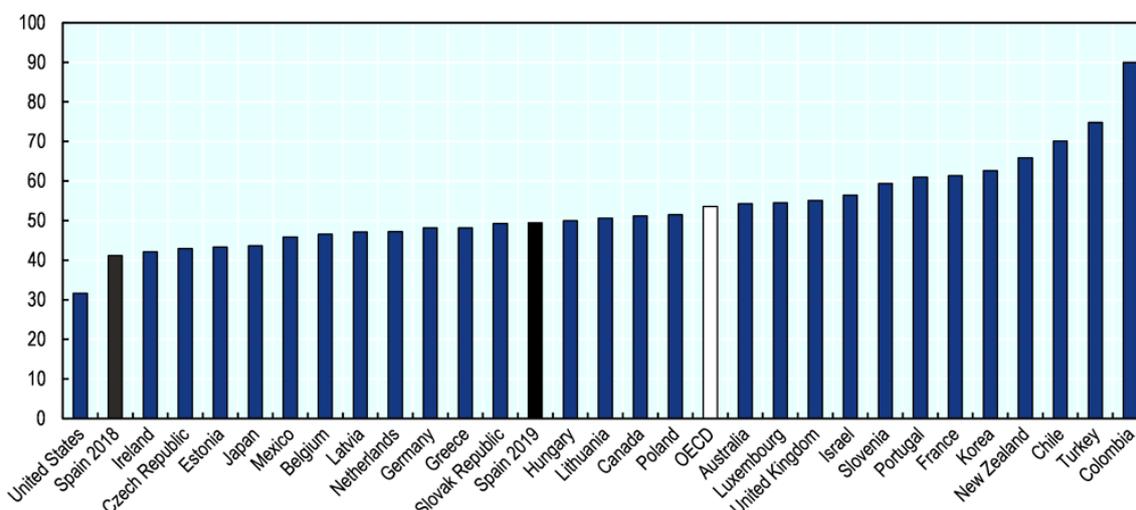
como sobre la población de madres incluidas, difieren para algunos países, como se indica en la fuente original.

Fuente: Base de datos de familias 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 acerca a España al resto de países de la OCDE**

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

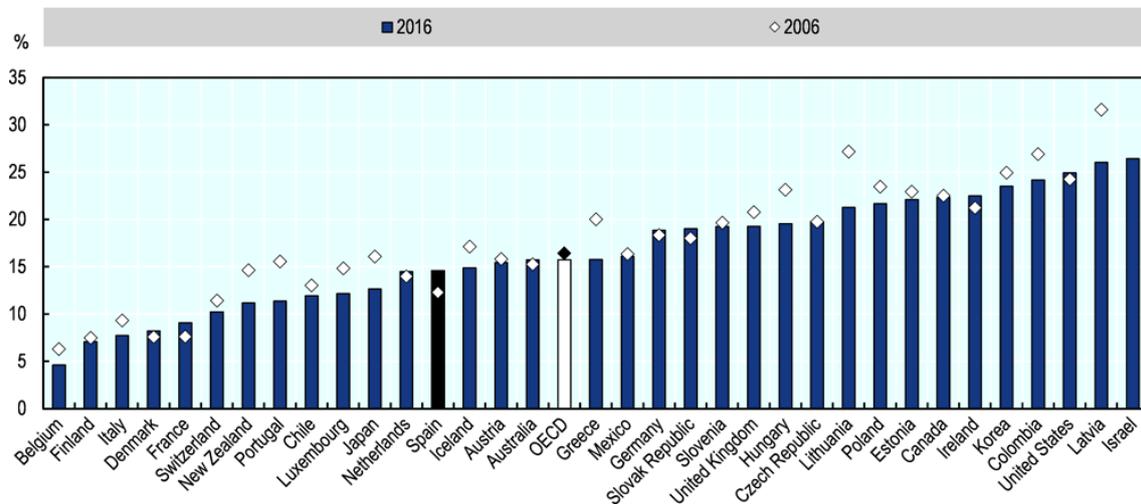


Fuente: Datos de la Encuesta de población activa de la OCDE.

Si bien la incidencia de salarios bajos es menor en España que en el país promedio de la OCDE ( Figura 1.13), es uno de los pocos países de la OCDE donde la incidencia aumentó entre 2006 y 2016. En 2016, el 14,6 % de los trabajadores ganaba menos de dos tercios de los ingresos medios, en comparación con el 15,7 % de media en la UE y la OCDE. La participación en España aumentó 2,3 puntos porcentuales en el lapso de una década, mientras que la participación promedio en la UE y la OCDE disminuyó respectivamente 1,3 y 0,7 puntos porcentuales. En España, así como en promedio en 22 países europeos de la OCDE, entre los empleados a tiempo completo, menos padres ganan un salario bajo. En 2019, la incidencia de salarios bajos entre los empleados a tiempo completo con hijos fue 5,8 puntos porcentuales menor que entre los empleados a tiempo completo sin hijos en España, 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. 5

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

Proporción (%) de trabajadores a tiempo completo que ganan salarios bajos, 2006 y 2016



Nota: La incidencia de salarios bajos se refiere a la proporción de trabajadores que ganan menos de dos tercios de los ingresos medios. Las estimaciones de ingresos utilizadas en los cálculos se refieren a los ingresos brutos de los trabajadores asalariados a tiempo completo.

Fuente: Base de datos de distribución de ingresos de la

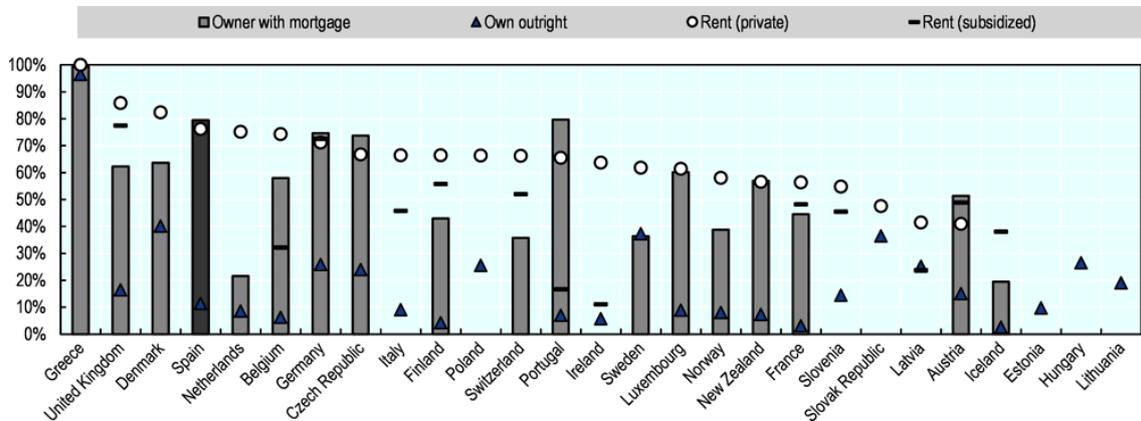
OCDE, [www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-earningsandwages.htm](http://www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-earningsandwages.htm) .

### Aumento de los costos 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 costos totales de vivienda son 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 convivencia familiar. El aumento del precio de la vivienda y el costo de los alquileres es uno de los mayores obstáculos que enfrentan los adultos jóvenes para poder vivir de manera independiente (Moreno, 2016[54]). 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 de la población total. Además, en 2017, el 6,8 % de las personas de 18 a 29 años que eran jefes de hogar declararon haber pagado tarde el alquiler o la hipoteca, frente al 3,8 % de la población total (Ayala et al., 2020[55]) . En cuanto a los hogares cuyos ingresos caen en el quintil más bajo, la proporción que paga más del 40 % de los ingresos disponibles en los costos totales de la vivienda (es decir, incluidos, por ejemplo, impuestos y servicios públicos) es elevada tanto para los inquilinos que alquilan a propietarios privados 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, si bien la proporción de personas de bajos ingresos con problemas de asequibilidad de la vivienda aumentó más en las zonas urbanas que en las rurales, la proporción entre estas últimas también aumentó alrededor de 20 puntos porcentuales entre 1995 y 2007 (Dewilde, 2018[56]) .

**Figura 1.14. Aproximadamente cuatro de cada cinco inquilinos de bajos ingresos y hogares que pagan una hipoteca en España están sobrecargados por los costos de la vivienda**

Proporción de hogares en el quintil inferior de la distribución del ingreso que pagan más del 40% del ingreso disponible sobre los costos totales de vivienda, por tenencia, en porcentaje, 2018 o último año disponible



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

Fuente: OCDE (2021[46]), "HC1.2 Costos de vivienda sobre ingresos", *Base de datos de vivienda asequible*, <https://www.oecd.org/els/family/HC1-2-Housing-costs-over-income.xlsx>.

La política fiscal española favoreció durante mucho tiempo la vivienda en propiedad. A partir de 1995, la liberalización del mercado de alquiler produjo un mercado de vivienda dual entre quienes podían pagar la propiedad y quienes tenían que depender del mercado de alquiler privado. Hoy en día, las tres cuartas partes de los españoles viven en su propia casa de la que son propietarios o tienen una hipoteca, cifra aún superior al 68 % de la media de la OCDE (OECD, 2021[46]). El fuerte aumento en los costos de la vivienda desde el cambio de milenio en adelante aceleró la transición al modelo de familia de doble ingreso. Los déficits de la política de vivienda se trasladaron a la política familiar y social (Bosch and Trilla, 2019[57]; Módenes, 2019[58]). La crisis de 2008 produjo altas cifras de desahucios y acoso a inquilinos. Esto acentuó las situaciones de pobreza y contribuyó a una percepción social de alta inseguridad. Otro factor crucial es el dominio de los contratos de tres a cinco años en el mercado de alquiler privado que puede ser seguido por aumentos sustanciales de alquiler. Esto puede producir una alta percepción de inseguridad: una vez arraigadas en un lugar, las familias arrendatarias enfrentan altos costos para mudarse si no pueden afrontar el aumento de las rentas. Este problema afecta especialmente a las familias con niños, que eligen y les asignan escuelas según su barrio.

## Las familias rurales enfrentan desafíos adicionales

Las tendencias demográficas de despoblación y masculinización y un acceso más difícil a la infraestructura pública y privada en las zonas rurales pueden crear desafíos para las familias.

Los espacios rurales se han visto afectados de manera diferente por el proceso de despoblación según la estructura económica y las oportunidades laborales de las jóvenes generaciones. Durante la segunda mitad del <sup>siglo</sup> XX, y especialmente de 1960 a 1980, los espacios rurales experimentaron cambios sociales, económicos y demográficos dramáticos debido a la migración masiva hacia las áreas urbanas. La población rural se contrajo alrededor de un 40 %, llegando a más del 50 % en las regiones del interior de España (Pinilla and Sáez, 2017[59]). La tendencia no se detuvo en el nuevo milenio, con tres de cada cuatro ciudades en España perdiendo población entre 2010 y 2020 (Secretaría general para el reto demográfico, 2019[60]). En 2020, 3 926 localidades tenían una densidad inferior a 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>, límite para ser considerado en riesgo demográfico. Como punto de comparación, la OCDE define una comunidad rural que tiene una densidad de población inferior a 150 habitantes por km<sup>2</sup> (OECD, 2016[61]). Estas áreas de densidad extremadamente baja representan el 48 % del territorio español (Secretaría general para el reto demográfico, 2019[60]).

Las áreas rurales no solo están cada vez menos pobladas, sino que también son más viejas y masculinas. La relación de habitantes mayores de 65 años a habitantes menores de 15 años es igual a nueve en los municipios de menos de 100 habitantes, frente a alrededor de 1,3 en las 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% de 80 años (Secretaría general para el reto demográfico, 2019[60]). Las diferencias son mayores para las mujeres debido a su mayor esperanza de vida (Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, 2017[62]). En comparación con el promedio nacional de 51,0%, la proporción de mujeres es menor en las áreas rurales: 49,4% en las localidades de menos de 5 000 habitantes e incluso solo 43,2% en las localidades de menos de 100 habitantes.

Las bajas tasas de fertilidad y la emigración (más alta de mujeres) conducen a la despoblación rural y al envejecimiento, así como a la masculinización. Desde principios del siglo <sup>XXI</sup>, la tasa de natalidad anual en los territorios rurales españoles se sitúa en torno al 6-7 por 1 000 habitantes, mientras que la tasa de mortalidad se sitúa en torno al 11-14 por 1 000, lo que se traduce en un crecimiento natural negativo (Pinilla y Sáez, 2017[59]). Los estudios muestran una mayor predisposición entre las mujeres rurales que entre los hombres a abandonar sus lugares de origen. Una de las razones es que a menudo enfrentan más dificultades que los hombres para ingresar a los mercados laborales rurales. Las ciudades les ofrecen un mejor empleo pero también un estilo de vida más flexible y atractivo. Los hombres jóvenes, que pueden no haber terminado la escuela, a su vez pueden tener dificultades para mudarse, pero también para encontrar pareja en su área local. La llegada de inmigrantes ha contrarrestado en pequeña medida el éxodo de 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 las personas de entre 20 y 39 años (Camarero, Sampedro y Reales, 2020[63]). La combinación de la emigración rural y las bajas tasas de fertilidad ha llevado al surgimiento de la “generación de apoyo”, nacida

entre 1958 y 1977, que está a cargo de cuidar a sus padres e hijos frente a infraestructuras y servicios públicos a menudo más débiles.

Junto con menos oportunidades de empleo, la falta de acceso a los servicios públicos y privados se encuentran entre los desafíos para las personas en las 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 y atención médica especializada) es entre 10 y 20 puntos porcentuales mayor que el de los hogares metropolitanos (Camarero and Oliva, 2019[64]). Esta brecha aumenta las desigualdades entre las familias urbano-rurales y dificulta el asentamiento de las familias en las zonas rurales.

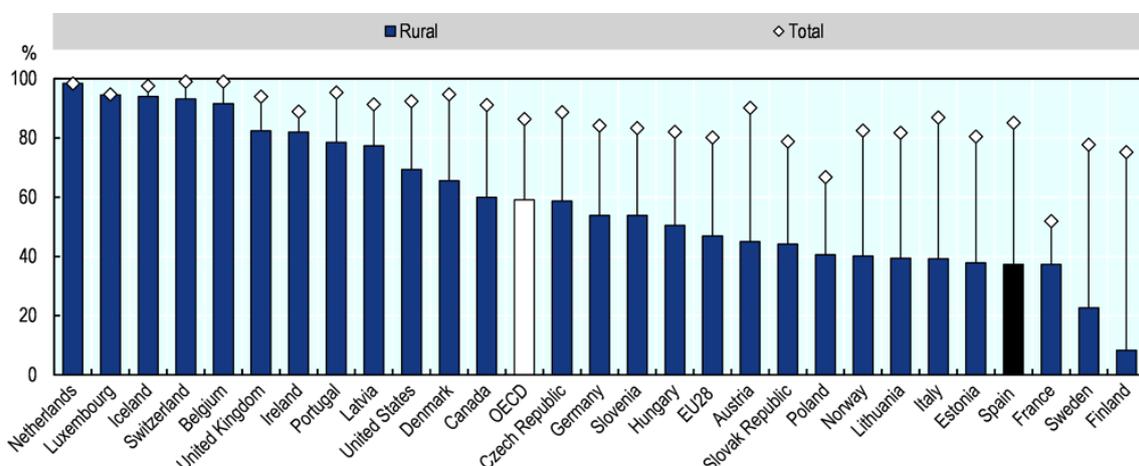
Las escuelas, Internet de banda ancha y la infraestructura de transporte se encuentran entre las necesidades clave de las familias rurales:

- Las escuelas juegan un papel clave 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, porque hacen posible que las familias con niños permanezcan en las zonas rurales o se trasladen a ellas. Las escuelas rurales presentan mayor complejidad en su organización por la falta de recursos y de niños, pero también pueden ser espacios para implementar prácticas innovadoras de aprendizaje, como las comunidades rurales de aprendizaje con participación de los padres. Algunas Comunidades Autónomas han aportado más recursos a las escuelas rurales.
- La provisión de internet de banda ancha puede fomentar la diversificación de las economías rurales hacia nuevos sectores productivos vinculados a los servicios y la economía del conocimiento, y puede facilitar el teletrabajo. Pero en 2017, solo el 37,3 % de los hogares rurales en España vivían en un área donde estaba disponible Internet de banda ancha fija, en comparación con el 85,0 % de todos los hogares españoles y un promedio no ponderado de la OCDE del 59,1 % para los hogares rurales ( Figura 1.15 ).
- Una buena infraestructura de transporte público favorece la conexión entre los pueblos rurales y los centros urbanos donde se ubican las actividades educativas, profesionales y sociales.

La falta de viviendas asequibles en las zonas rurales puede dificultar que nuevas familias se establezcan allí o que los jóvenes se muden de la casa de sus padres. Este fenómeno puede ocurrir en particular en regiones donde personas de altos ingresos de áreas urbanas compran residencias secundarias. Al mismo tiempo, las familias rurales pueden verse enfrentadas con mayor frecuencia a la necesidad de encontrar alojamiento en áreas urbanas para sus hijos adultos jóvenes que están cursando estudios superiores, debido a la falta de opciones de educación superior y capacitación en las áreas rurales.

**Figura 1.15. Menos de uno de cada cuatro hogares rurales en España teóricamente podría acceder a internet de alta velocidad en 2017**

## Hogares en zonas donde se dispone 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 1 000 habitantes 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 carga de 3 Mbps. Los datos de Canadá y Estados Unidos se refieren a 2016. El promedio de la OCDE se refiere al promedio no ponderado entre los países incluidos.

Fuente: OCDE (2019[65]), *Medición de la transformación digital*.

## Referencias

- [21] Ajenjo-Cosp, M. y N. García-Saladrigas (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*, vol. 155, <https://doi.org/10.5477/cis/reis.155.3>.
- [55] Ayala, L. et al. (2020), *Análisis de las necesidades sociales de la juventud*, Observatorio Social de la Caixa, <https://observatoriosociallacaixa.org/es/informe-necesidades-sociales-juventud>.
- [3] Ayuso, L. (2019), "Nuevas imágenes del cambio familiar en España", *Revista Española de Sociología*, vol. 28/2, <https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.72>.
- [7] Bernardi, F. (2005), "Políticas públicas y baja fecundidad: fundamentos de la intervención pública y diagnóstico del caso español", *Journal of European Social Policy*, vol. 15/2, <https://doi.org/10.1177/0958928705049160>.
- [57] Bosch, J. y C. Trilla (2019), *Sistema de vivienda y estado del bienestar. El caso español en el contexto europeo*, Observatorio Social de la Caixa, <https://observatoriosociallacaixa.org/es/-/sistema-de-vivienda-y-estado-del->

[bienestar-el-caso-espanol-en-el-marco-europeo](#) (consultado el 13 de mayo de 2021).

- [11] Bueno, X. y J. García-Román (2021), "Rethinking Couples' Fertility in Spain: Do Partners' Relative Education, Employment, and Job Stability Matter?", *European Sociological Review*, <https://doi.org/10.1093/esr/jcaa070>.
- [64] Camarero, L. y J. Oliva (2019), "Pensar en la brecha rural: movilidad y desigualdades sociales", *Palgrave Communications*, vol. 5/1, pág. 95, <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0306-x>.
- [63] Camarero, L., R. Sampedro y L. Reales (2020), *La inmigración dinamiza la España rural*, Observatorio Social de La Caixa, <https://observatoriosociallacaixa.org/es/-/la-inmigración-dinamiza-la-espana-rural> (consultado el 17 de abril de 2021).
- [35] Castrillo, C. et al. (2020), "¿Convertirse en cuidadores primarios? Padres desempleados que cuidan solos en España", *Familias, Relaciones y Sociedades*, <https://doi.org/10.1332/204674320X15919852635855>.
- [20] Castro-Martín, T. y M. Seiz (2014), *La transformación de las familias en España desde una perspectiva sociodemográfica*, Fundación FOESSA, Madrid.
- [24] CIS (2016), *Estudio 3150*, Centro de Investigaciones Sociológicas, <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp> (consultado el 5 de febrero de 2021).
- [62] Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico (2017), *Despoblación, reto demográfico e igualdad*, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto\\_demografico/Documentos\\_interiores/Despoblacion\\_igualdad.pdf0.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Documentos_interiores/Despoblacion_igualdad.pdf0.pdf) (consultado el 17 de junio de 2021).
- [43] Consejo de la Juventud de España y J. López Oller (2020), *Observatorio de Emancipación. Balance de Género - 1er Semestre 2020*, Consejo de la Juventud, <http://www.cje.org/descargas/cje7625.pdf> (consultado el 12 de mayo de 2021).
- [56] Dewilde, C. (2018), "Explicación de la disminución de la asequibilidad de la vivienda para inquilinos privados de bajos ingresos en toda Europa occidental", *Urban Studies*, vol. 55/12, <https://doi.org/10.1177/0042098017729077>.
- [38] Duvander, A. y A. Jans (2009), "Consecuencias del uso de la licencia parental del padre: Evidencia de Suecia", *Anuario finlandés de investigación demográfica*, <https://doi.org/10.23979/fypr.45044>.
- [44] Escobedo, A. et al. (2018), "Emancipació i família: Una anàlisi dels arranjaments familiars i les trayectoriactòries d'emancipació dels joves catalans incorporant la perspectiva de la satisfacció vital", en Serracant, P. (ed.), *Enquesta a la joventut de Catalunya 2017*, [http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/JOVENTUT\\_documents/axiu/publicacions/col\\_estudis/Estudis36\\_EJC2017\\_V1\\_6-emancipacio-familia.pdf](http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/JOVENTUT_documents/axiu/publicacions/col_estudis/Estudis36_EJC2017_V1_6-emancipacio-familia.pdf) (consultado el 12 de mayo de 2021).

- [32] Escobedo, A., L. Navarro y L. Flaquer (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.
- [42] Escobedo, A. et al. (2021), *Cambios en la conciliación de la vida laboral y personal, las relaciones familiares, la percepción de bienestar y felicidad en los hogares españoles durante el confinamiento por la COVID-19* .
- [8] Esteve, A. y R. Treviño (2019), "Los principales porqués y para qué de la falta de hijos en España", *Perspectivas Demografiques* 15, [https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2019/204270/perdem\\_a2019m04n015iESP.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2019/204270/perdem_a2019m04n015iESP.pdf) \_
- [25] Comisión Europea (2019), *Eurobarómetro sobre discriminación 2019: La aceptación social de las personas LGBTI en la UE* , [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) .
- [26] Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2020), *LGBTI Survey Data Explorer* , [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) (consultado el 5 de febrero de 2021).
- [51] Eurostat (2021), *Tasa de riesgo de pobreza por umbral de pobreza y tipo de hogar: encuestas EU-SILC y ECHP* , [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) (consultado el 18 de febrero de 2021).
- [12] Eurostat (2020), *Estadísticas de composición de hogares* , [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) (consultado el 15 de febrero de 2021).
- [22] EVS/WVS (2021), *European Value Study y World Value Survey: Conjunto de datos conjunto de EVS/WVS 2017-2021* .
- [39] Eydal, G. y T. Rostgaard (eds.) (2014), *La paternidad en los estados de bienestar nórdicos* , Bristol University Press, Bristol, <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t894gw> .
- [15] Flaquer, L. (2015), "El avance hacia la custodia compartida o el retorno del padre tras una larga ausencia", en *España 2015 Situación social* , Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- [18] Flaquer, L. y D. Becerril (2020), "Consecuencias socioeconómicas de la ruptura de parejas", en Fariña, F. y P. Ortuño (eds.), *La gestión positiva de la ruptura de pareja con hijos* , Tirant lo Blanch, Valencia.
- [19] Flaquer, L. y D. Becerril (2020), "La ruptura de parejas en cifras: La realidad española", en Fariña, F. y P. Ortuño (eds.), *La gestión positiva de la ruptura de pareja con hijos* , Tirant lo Blanch, Valencia.
- [33] Flaquer, L. y A. Escobedo (2020), "Las licencias parentales y la política social a la paternidad en España", en Flaquer, L., T. Cano y M. Barbeta-Viñas (eds.), *La paternidad en España: La implicación paterna en el cuidado de los hijos* , CSIS, Madrid.

- [27] Flaquer, L. y A. Escobedo (2009), "La metamorfosis del trabajo informal en España: solidaridad familiar, inmigración femenina y desarrollo de los derechos sociales", en Pfau-Effinger, B., L. Flaquer y P. Jensen (eds.), *Trabajo formal e informal: el régimen de trabajo oculto en Europa*, Routledge, Nueva York.
- [36] Flaquer, L. et al. (2019), "La implicación paterna en el cuidado de los hijos en España antes y durante la recesión económica", *Revista Española de Sociología*, vol. 28/2, <https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.61>.
- [13] González, J. y M. Requena (2008), *Tres décadas de cambio social en España*, Alianza Editorial, <https://doi.org/10.2307/40184745>.
- [9] Hoorens, S. et al. (2011), *Low Fertility in Europe - ¿Todavía hay motivos para preocuparse?*, Rand Europa, Cambridge.
- [28] INE (2021), *Cifras de población*, <https://ine.es/dyngs/INEbase/> (consultado el 10 de febrero de 2021).
- [14] INE (2020), *Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios: Notas de prensa*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, [https://www.ine.es/prensa/ensd\\_2019.pdf](https://www.ine.es/prensa/ensd_2019.pdf).
- [53] INE (2019), *Encuesta Anual de Estructura Salarial*, Instituto Nacional de Estadística, <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=28182&L=0> (consultado el 28 de abril de 2021).
- [37] INE (nd), *Encuesta de Empleo de Tiempo*, 2010, [https://www.ine.es/prensa/eet\\_prensa.htm](https://www.ine.es/prensa/eet_prensa.htm) (consultado el 17 de febrero de 2021).
- [23] ISSP (2012), *International Social Survey Program, Family and Changing Gender Roles IV*, <http://w.issp.org/menu-top/home/> (consultado el 5 de febrero de 2021).
- [34] 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*, vol. 1, págs. 61-97.
- [1] Meil, G. (2011), "Individualización y solidaridad familiar"., *Colección Estudios Sociales*, nº 32, Fundación "la Caixa", Barcelona.
- [2] Meil, G. (2006), "La evolución de la política familiar en España", *Marriage & Family Review*, vol. 39/3-4, [https://doi.org/10.1300/J002v39n03\\_07](https://doi.org/10.1300/J002v39n03_07).
- [41] Meil, G., J. Rogero-García y P. Romero-Balsas (2017), "Por qué los padres toman licencia parental no remunerada. Evidencia desde España", en Cesnuytè, V. (ed.), *Family Continuity and Change*, Palgrave Macmillan.
- [52] Miho, A. y O. Thévenon (2020), "Tratar a todos los niños por igual?: ¿Por qué las políticas deben adaptarse a los arreglos de vida familiar en evolución?", *Documentos de trabajo sobre asuntos sociales, empleo y migración* de la OCDE, n.º 240, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/83307d97-en>.

- [30] MITRAMISS (2021), *Estadísticas del Observatorio Permanente de la Inmigración* , <https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/estadisticas/> (consultado el 15 de febrero de 2021).
- [58] Módenes, J. (2019), "El aumento insostenible de la inseguridad residencial en España", *Perspectivas Demográficas* , <https://doi.org/10.46710/ced.pd.eng.13> .
- [54] Moreno, A. (2016), "Crisis económica y las nuevas transiciones habitacionales de los jóvenes en España", *Revista Internacional de Política de Vivienda* , vol. 16/2, <https://doi.org/10.1080/14616718.2015.1130604> .
- [45] Moreno, A. (2012), "La transición a la edad adulta en España en perspectiva comparada", *JÓVENES* , vol. 20/1, <https://doi.org/10.1177/110330881102000102> .
- [40] O'Brien, M. y K. Wall (2017), *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality. Padres en licencia* , Springer.
- [46] OCDE (2021), *Base de datos de vivienda asequible* , <http://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/> (consultado el 20 de febrero de 2021).
- [4] OCDE (nd), *Tasas de fertilidad* (indicador), <https://dx.doi.org/10.1787/8272fb01-en> .
- [29] OCDE (nd), *Población nacida en el extranjero* (indicador), <https://dx.doi.org/10.1787/5a368e1b-en> .
- [48] OCDE (2020), "¿Cómo es la vida en España?", en *¿Cómo es la vida? 2020: Medición del bienestar* , publicación de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/0876cc2d-en> .
- [31] OCDE (2020), *International Migration Outlook 2020* , OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/ec98f531-en> .
- [47] OCDE (2019), *Health at a Glance 2019: OECD Indicators* , OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/4dd50c09-en> .
- [65] OCDE (2019), *Medición de la transformación digital: una hoja de ruta para el futuro* , publicación de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264311992-en> .
- [50] OCDE (2018), *¿Un ascensor social roto? Cómo promover la movilidad social* , publicación de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en> .
- [61] OCDE (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies* , OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en> .
- [6] OCDE (nd), *Base de datos de la familia* de la OCDE , <http://www.oecd.org/social/family/database.htm> .
- [5] OCDE/Unión Europea (2018), *Establecimiento en 2018: Indicadores de integración de inmigrantes* , Publicaciones de la OCDE, París/Unión Europea, Bruselas, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307216-en> .
- [59] Pinilla, V. y L. Sáez (2017), *La despoblación rural en España: Génesis de un problema y políticas innovadoras* , Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, <http://www.reis.cis>.

es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=2465&autor=JUAN+MANUEL+GARC%C3%80+CDA+GONZ%C3%A1LEZ (consultado el 17 de enero de 2021).

- [60] 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, <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documentos/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf> (consultado el 17 de enero de 2021).
- [16] Solsona, M. y M. Ajenjo (2017), "Custodia compartida: ¿Un paso más hacia la igualdad de género?", *Perspectivas Demográficas*, pp. 1-4, <https://doi.org/10.46710/ced.pdf.eng.8>.
- [17] Solsona, M. et al. (2020), *La custodia compartida en los tribunales. ¿Pacto de pareja? ¿Equidad de género?*, Icaria Antrazyt, Barcelona.
- [10] Sosa Troya, M. y N. Mahtani (2019), "Por qué las mujeres en España esperan más para tener un bebé", *El País*.
- [49] Thévenon, O. et al. (2018), "La pobreza infantil en la OCDE: Tendencias, determinantes y políticas para abordarla", *Documentos de trabajo sobre asuntos sociales, empleo y migración de la OCDE*, No. 218, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/c69de229-es>.

---

## notas

- ← 1. Diferentes factores pueden contribuir a la aparente discrepancia entre el número de niños nacidos de padres solteros y el número de menores que viven con los padres. En primer lugar, la 'convivencia con los padres' puede incluir situaciones de familias reconstituidas en las que ambos adultos son padres pero sólo uno de ellos es padre del niño o adolescente en cuestión. En segundo lugar, la estadística incluye a adolescentes mayores que nacieron en un momento en que los nacimientos fuera del matrimonio eran aún menos frecuentes. En tercer lugar, algunos padres sólo pueden casarse después de haber tenido uno o todos sus hijos.
- ← 2. Cálculos propios con datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) de 2018.
- ← 3. Esta ola de la encuesta comparativa internacional HBSC incluyó preguntas sobre la residencia compartida desde la perspectiva del niño, lo que permitió un análisis de los arreglos de custodia compartida y los impactos en el bienestar subjetivo. En encuestas posteriores, el cuestionario central no incluía esta pregunta específica. España tampoco participa en la Encuesta Generaciones y Género que aborda cuestiones relevantes.
- ← 4. Para acercarse a las definiciones de pobreza de varios estados miembros de la OCDE, la base de datos de distribución de ingresos de la OCDE (IDD) define el umbral de riesgo de pobreza en el 50 % de la mediana de los ingresos, en comparación con un límite del 60 % para el indicador equivalente de

Eurostat. Según Eurostat, el 29,5% de los niños en España estaban en riesgo de pobreza en 2018.

← 5. 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 fuerza laboral, 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 familiar en España

### Abstracto

Este capítulo repasa primero 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 siguió siendo una de las áreas menos desarrolladas de la política social y se centró principalmente en las necesidades especiales de las familias que tienen más hijos que el promedio. El derecho de familia español reaccionó lentamente a los cambios sociales en la vida familiar y, desde mediados de la década de 2000, muchas reformas colocaron al país en línea con los desarrollos internacionales en términos de divorcio, matrimonio entre personas del mismo sexo, responsabilidades parentales y custodia y manutención de los hijos, entre otros. El capítulo también describe las características y condiciones de acceso a los principales programas de transferencias, servicios de atención a la primera infancia y políticas de permisos familiares y vivienda.

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 otras personas dependientes. Los principales instrumentos son las prestaciones en efectivo, los servicios en especie, incluidos el cuidado de los hijos y las exenciones fiscales, y las prestaciones por licencia familiar o la flexibilidad del horario de trabajo para cuidar de los hijos y los 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 que tienen acceso a estos beneficios.

El legado histórico de España obstaculizó el desarrollo de una fuerte política de apoyo a la familia durante varias décadas, pero los gobiernos nacional y regional han redescubierto esta área política desde mediados de los 90 y, en particular, a mediados de los 2000 en adelante. Durante la era de Franco (1939-75), una política pro-natalista fue uno de los elementos fundamentales del régimen. Si bien los beneficios familiares y los derechos sociales eran débiles y defectuosos, esta postura ideológica manchó los programas de los partidos políticos que llegaron al poder después ([Valiente Fernández, 1996\[1\]](#)). En consecuencia, los gobiernos españoles descartaron durante muchos años la posibilidad de desarrollar una política de apoyo a la familia. Durante mucho tiempo, la política familiar siguió siendo una de las áreas menos desarrolladas de la política social y se caracterizó por la privatización, un carácter asistencial más que universal y la fragmentación ([Meil, 2015\[2\]](#)). Desde principios de siglo, los organismos públicos regionales comenzaron a desarrollar sus competencias en materia asistencial y tributaria. Más recientemente, los sucesivos gobiernos centrales desarrollaron beneficios familiares laborales y de seguridad social, mejoraron los impuestos familiares y promovieron una mejor coordinación de las medidas relacionadas con la familia en salud, educación y asistencia social. Las legitimaciones modernas para la política familiar han sido la compensación de las cargas familiares ([Meil, 2002\[3\]](#)); la igualdad de género ([Guillén, 2002\[4\]](#)); [Meil,](#)

2002[3] ; Valiente, 2003[5]) y más recientemente el bienestar infantil (CIIMU, 2007[6] ; Marí-Klose et al., 2008[7] ; Gómez-Granell y Mari-Klose, 2012[8] ; Flaquer, Cano y Barbeta-Viñas, 2020[9]) .

La estructura de este capítulo es la siguiente: Tras una breve revisión de la evolución histórica del derecho de familia español y del papel de la política familiar en la constitución española, el capítulo presenta el papel de los principales actores de la política familiar. Luego describe la estructura y cobertura de los diferentes beneficios y servicios familiares.

## La evolución de la política familiar española 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 fundamentalmente en las necesidades especiales de las familias con más hijos que la media. En consonancia con la caída de las tasas de fecundidad, lo que se define como 'más grande que el promedio' ha cambiado durante el siglo pasado, de ocho hijos en 1926 a tres en 1994. Además, otras circunstancias que podrían significar que las familias necesitan más apoyo, como como la discapacidad o la incapacidad para trabajar de los hijos o de los padres, la muerte de los padres o la ruptura del matrimonio de los padres, también se han reflejado en la ley. El fundamento de las leyes de protección de la familia numerosa se encuentra en el natalismo fomentado por los movimientos fascistas que dominaron la política española durante varias décadas, aunque el enfoque continuo posterior se basó principalmente en el reconocimiento de que las familias numerosas a menudo corrían el mayor riesgo de pobreza. La dictadura de Miguel Primo de Rivera (1923-30) aprobó las primeras normas protectoras de la familia numerosa.<sup>1</sup> Posteriormente, el régimen surgido de la guerra civil promulgó una ley general para la protección de la familia numerosa,<sup>2</sup> cuyo preámbulo subrayaba los fines natalistas de la normativa franquista. Posteriormente, la Ley 25/1971, de 19.6.1971, de protección de las familias numerosas, actualizó esta normativa y moderó el discurso. El número de niños era relevante, pero también la protección de los niños con discapacidad intelectual. La Ley de Protección a la Familia Numerosa (LPFN), actualmente en vigor, derogó esta Ley,<sup>3</sup> y señaló los problemas específicos que enfrentan las familias numerosas en cuanto a los costos de cuidado y educación de los hijos y el acceso a la vivienda que debían ser remediados a través de políticas públicas para satisfacer el principio constitucional de igualdad real y efectiva.

## Breve repaso a la historia del derecho de familia español

Las familias españolas tradicionales eran familias extensas basadas en el matrimonio que vivían en hogares de varias generaciones. 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 Recopilaciones de leyes civiles autonómicas de los años 60 (que se aplicaban, por ejemplo, en Aragón, Cataluña, Baleares, País Vasco, Galicia y Navarra). La política familiar española bajo la dictadura de Franco estuvo fuertemente inspirada por la Iglesia Católica Romana. Padres e hijos estaban unidos por lazos indisolubles bajo la autoridad patriarcal del esposo y padre, mientras que la esposa y madre eran separadas del mercado laboral y confinadas en el hogar para dar

a luz y cuidar a los hijos. (Meil, 1994[10] ; Meil, 2002[3] ; Meil, 2006[11]) . A finales de la década de 1970, las familias españolas aún tenían muchos hijos (para 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 zonas del norte de España, Andalucía occidental y sur de Extremadura seguían siendo más importantes mientras que en otras zonas las familias eran cada vez más nucleares (Flaquer, 1990[12] ; Flaquer y Soler, 1990[13]). Aunque un número cada vez mayor de mujeres estudiaba, pocas tenían trabajos fuera del hogar, y menos aún ocupaban profesiones liberales o puestos de liderazgo. Incluso desde el punto de vista jurídico, las mujeres casadas no tienen plena capacidad jurídica. El divorcio no existe, e incluso la separación legal debe basarse en la culpa de uno de los cónyuges. Los cónyuges culpables perdían sus derechos frente a los hijos y la pensión alimenticia. Los niños nacidos fuera del matrimonio tienen un estatus legal inferior al de los niños nacidos dentro del matrimonio, y las madres solteras no tienen derechos.

Los cambios comenzaron a producirse a finales de la década de 1950 con la apertura de la economía española a los mercados internacionales y continuaron en la década de 1960 y principios de la de 1970 bajo la influencia del turismo interior y la emigración masiva de españoles a países europeos de mayores ingresos. 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 la rápida modernización de las costumbres. Desde la década de 1980, cada vez más mujeres españolas se matriculan en la educación superior y participan en el mercado laboral, lo que provoca cambios en la vida familiar tradicional. A principios del siglo XXI, la tardía formación del matrimonio y la familia, el aumento de la convivencia y del número de hijos nacidos fuera del matrimonio, y una mayor inestabilidad de las relaciones íntimas tanto casadas como no casadas caracterizan a la sociedad española (Meil Landwerlin, 1999[14]) .

El derecho de familia español reaccionó lentamente a los cambios en la vida familiar. Sin embargo, desde 1981 y especialmente después de 2005, numerosas reformas han puesto el derecho de familia español en línea con los desarrollos internacionales en materia de divorcio, matrimonio entre personas del mismo sexo, paternidad, responsabilidades parentales, custodia y alimentos de los hijos, parejas de hecho, adopción y protección de menores (Martín- Casals y Ribot Iguada, 2008[15]) . Una de las consecuencias más importantes del alejamiento de las políticas sociales conservadoras es que el tema previo de la política familiar como compensación pública de las cargas familiares como objetivo explícito en el discurso público se ha visto reducido y complementado por la lucha contra la pobreza infantil y por la promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral (Meil, 1994[10] ; Meil, 2002[3] ; Meil, 2006[11]) .

Una de las principales características de la modernización de la vida familiar es la individualización de la situación jurídica 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 de todos los restos de las normas patriarcales hace muchos años. 4 En cuanto al régimen económico conyugal, desde principios de siglo se ha producido un notable incremento de los pactos matrimoniales que sustituyen al régimen económico conyugal por defecto de sociedad de gananciales ( *sociedad de gananciales* .) [Artículo 1 316 del Código Civil (CC)] por el régimen de separación de bienes. En el primero, las ganancias comunitarias de la

pareja son responsables de las deudas u otros gastos relacionados con el mantenimiento de los miembros de la familia, y los bienes restantes en caso de muerte o divorcio se dividen por partes iguales entre los cónyuges. El régimen facultativo de separación de bienes [artículos 1 435 a 1 444 CC] no crea automáticamente ningún bien común, y un cónyuge que haya priorizado el trabajo no remunerado sobre el remunerado solo tiene derecho legal a una compensación no especificada. Incluso se puede renunciar a esta compensación, siempre que no haya coacción o influencia indebida. El Código Civil español carece de un régimen específico para los acuerdos prematrimoniales, pero la jurisprudencia admite su validez basada en la libertad de contratar [artículo 1 255 y 1 321 CC]. Su contenido habitual renuncia a los derechos que puedan tener los cónyuges en caso de separación o divorcio. La Corte Suprema declaró nulos los acuerdos que perjudican gravemente a uno de los cónyuges en su primera sentencia sobre el tema [Sentencia del Tribunal Supremo – STS 24.6.2015], pero recientemente ha tomado una postura más liberal, por ejemplo declarando válido un acuerdo prenupcial a pesar de las protestas de la esposa de que sabía poco español al momento de la firma y que el acuerdo era muy perjudicial para ella [STS 30.5.2018].

Otra característica de la modernización es la apertura del matrimonio a parejas del mismo sexo a través de una reforma del código civil de 2005 y el papel cada vez más importante del matrimonio civil. A pesar de la redacción explícita del artículo 32 CE, el Tribunal Constitucional rechazó una traducción literal y declaró constitucional la Ley 13/2005 [Sentencia del Tribunal Constitucional – STC 198/2012] y acorde con la cultura jurídica actual . Aunque la legislatura podría haber optado por ofrecer un régimen legal diferente a las parejas del mismo sexo, también estaba en su derecho de introducir el matrimonio como el único régimen para todos, independientemente de la orientación sexual. En 2019, hubo alrededor de 5 000 matrimonios entre personas del mismo sexo, lo que representa el 3% de todos los matrimonios. Teóricamente, las parejas del mismo sexo y del sexo opuesto pueden elegir entre un matrimonio civil o religioso; pero actualmente ninguna comunidad religiosa en España ofrece a las parejas del mismo sexo la opción del matrimonio religioso. Desde 2009, más parejas han optado por un matrimonio civil que por uno religioso. En 2019, el 79,1% eligió el matrimonio civil, el 20,5% el católico y el 0,4% el religioso no católico(INE, 2020[16] ; INE, 2021[17]) .

La liberalización de las leyes de divorcio es un tercer aspecto de la modernización del derecho de familia español. Inicialmente prohibido, el divorcio se convirtió en una posibilidad a través de un modelo de divorcio sin culpa basado en rupturas matrimoniales irreparables, evidenciadas por largos períodos de separación legal (Martin-Casals, Ribot y Solé, 2003[18]) . Sin embargo, este modelo implicó una duplicidad de procedimientos y retrasó la solución de los conflictos conyugales, aumentando la encono y los costos para las partes y para el sistema de justicia en su conjunto. Incluso hizo posible que disputas ya cerradas durante los procedimientos de separación pudieran reabrirse en el procedimiento de divorcio posterior (Carrasco Perera, 2004[19]). Una reforma de 2005 (Ley 15/2005) introdujo el divorcio a la vista. Puede solicitarse y concederse sin recurrir a ninguna causal legal de divorcio [artículos 81 y 82 CC]. Estos divorcios pueden presentarse unilateralmente o por consentimiento mutuo; y pueden acelerarse cuando no se impugnan. En este caso, los cónyuges que se divorcian 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 debe ser aprobado a menos que perjudique a los hijos menores o perjudique gravemente a uno de los cónyuges. Desde 2015, los divorcios de mutuo acuerdo también pueden ser concedidos por los secretarios judiciales y los escribanos, siempre que no se trate de hijos menores o incapaces [artículo 82.2 CC modificado por la disposición final 1.23 Ley 15/2015].

Además, hubo una fuerte tendencia judicial y legislativa hacia el reconocimiento de los derechos y deberes de los socios de hecho durante la década de 1990. Siguiendo de cerca el modelo normativo establecido por la Ley catalana de uniones estables de 1998, la mayoría de las Comunidades Autónomas aprobaron estatutos específicos que establecían los efectos jurídicos de la convivencia. Según la Ley catalana y algunas otras autonómicas, los efectos jurídicos se aplican automáticamente a las parejas que han vivido juntos durante al menos dos años o tienen un hijo juntos, mientras que otras leyes autonómicas sobre parejas no casadas requieren la inscripción de acuerdos de convivencia en un registro administrativo. Hasta 2005, La jurisprudencia del Tribunal Supremo español también mostró una clara tendencia hacia la aproximación de las uniones de hecho al matrimonio y favoreció el reconocimiento de los efectos económicos a favor de la parte más vulnerable tras la ruptura de la unión. La fuerza impulsora detrás de la legislación sobre uniones de hecho fue la necesidad de proporcionar un marco legal para las parejas del mismo sexo. Después de que el matrimonio se abrió a las parejas del mismo sexo en 2005, los intentos de introducir una regulación nacional para las uniones de hecho llegaron a un punto muerto. La jurisprudencia también se desvió bajo el supuesto de que “después de haberse introducido el matrimonio entre personas del mismo sexo y el divorcio unilateral, puede decirse que la convivencia involucra a personas que de ninguna manera quieren contraer matrimonio con sus efectos jurídicos” [STS 12.9.2005 ( RJ 2005\7148)] y que debe prevalecer el principio de libertad contractual. Siguiendo un razonamiento similar, en 2013, el Tribunal Constitucional declaró nula la Ley de Parejas Estables de Navarra, que permitía pagos indemnizatorios y obligaciones alimentarias 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 padres tienen el derecho y el deber de convivir con sus hijos menores de edad. Si los padres no viven juntos, su mutuo acuerdo o una decisión judicial definen sus deberes. Para los padres separados, solía haber una distinción entre la custodia y los derechos de acceso o visita. Debido a las demandas de los padres de involucrarse más en la vida de sus hijos, la división entre custodia física exclusiva y custodia física compartida se introdujo en el Código Civil en 2005. En un principio, las reglas del código señalaban que la custodia física compartida era una excepción. Pero desde entonces, los obstáculos existentes en la primera versión han sido eliminados, y la jurisprudencia se inclina por otorgar la custodia física compartida como régimen por defecto a menos que sea demostrablemente perjudicial para los niños [entre muchos otros STS 29.4. 2013]. Varias leyes regionales también dan preferencia legal a la custodia física compartida. De hecho, estos cambios han llevado a un crecimiento de la custodia física compartida, aunque su prevalencia entre las diferentes Comunidades Autónomas todavía varía (ver Capítulo 1, Figura 1.3).

Como resultado de los cambios sociales y legales, los modelos familiares que se apartan de la familia nuclear tradicional con una madre y un padre casados son cada

vez más relevantes para 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 vuelto más comunes. El artículo 231-1 del Código civil catalán se dedica expresamente a reconocer esta heterogeneidad. Recuerda que las familias tienen derecho a la protección de la ley, sin discriminación por el hecho de que nazcan del matrimonio, de las uniones de hecho o estén formadas por un solo progenitor con sus descendientes (véase también el artículo 50 de la Recopilación de Leyes Forales de Navarra, modificado por Artículo 2 Ley 21/2019, de 4.4.2019.). Sin embargo, ciertas estructuras familiares continúan presentando desafíos en cuanto a su situación legal:

- La paternidad adoptiva es una situación familiar antigua, aunque tradicionalmente resultó de la viudez en contraste con el divorcio predominante, la separación o la maternidad soltera desde el comienzo de la vida del niño en la actualidad. 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 estado de la paternidad adoptiva está lejos de ser claro. Los costos de manutención y educación de los hijastros deben ser compartidos por ambos cónyuges cuando viven en el mismo hogar. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el padrastro no tiene responsabilidades legales de paternidad sobre su hijastro. Se producen excepciones en Aragón, donde la denominada 'autoridad familiar' se ejerce conjuntamente por el padrastro y su cónyuge [artículo 85.1 Código Foral de Aragón (D-Leg 1/2011, 22.3.2011)], y en menor extensión en Cataluña, donde el Código Civil reconoce un derecho a participar en las decisiones relativas a la vida cotidiana de los hijastros [artículo 236-14.1 CCCat]. La adopción de hijastros generalmente no es una opción porque corta los lazos legales del otro padre biológico con el niño. Cuando la pareja en una familia reconstituida o mixta se separa, los padrastros no deben alimentos [STSJ Cataluña 23.2.2006]. Pueden solicitar contacto con hijastros como 'amigos cercanos' o un nuevo tipo de parientes (*allegados*) a menos que ello 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 padre biológico, el padrastro puede ser designado como tutor. Los hijastros conservan su apellido original y no tienen derechos ni obligaciones legales de sucesión con respecto a su 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 potencialmente podrían ser adoptados que futuros padres a los que les gustaría, España fue uno de los principales destinos de niños adoptados internacionalmente hace algunos años, aunque más recientemente ha habido una caída. Por el contrario, ha aumentado el número de niños bajo medidas de protección infantil. En los casos más graves de negligencia o abuso infantil, las autoridades de protección infantil separan a los niños de sus padres y los colocan al cuidado de familiares o 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 de acogida se produce mediante una orden administrativa o, en los casos en que los padres biológicos se opongan al acogimiento, mediante orden judicial. Las órdenes de cuidado pueden ser de emergencia, temporales o permanentes [artículo 173 bis 2 CC]. Aunque los acogidos no son ni padres ni tutores legales (esta última función corresponde a los poderes públicos), son tratados como si lo fueran y están obligados a "(...) garantizar la plena participación del niño acogido en su vida familiar y (...) alimentar , educarlos y brindarles una formación integral en un ambiente solidario" [artículo 154 CC]. Sin embargo, los cuidadores de familias de acogida no son los representantes legales de los niños de acogida, y solo a los cuidadores de familias de acogida permanentes se les puede otorgar judicialmente responsabilidades parentales completas. Los cuidadores de familias de acogida pueden ser remunerados y compensados por los costos de crianza de los niños de acogida. Las órdenes de cuidado pueden ser de emergencia, temporales o permanentes [artículo 173 bis 2 CC]. Aunque los acogidos no son ni padres ni tutores legales (esta última función corresponde a los poderes públicos), son tratados como si lo fueran y están obligados a "(...) garantizar la plena participación del niño acogido en su vida familiar y (...) alimentar , educarlos y brindarles una formación integral en un ambiente solidario" [artículo 154 CC]. Sin embargo, los cuidadores de familias de acogida no son los representantes legales de los niños de acogida, y solo a los cuidadores de familias de acogida permanentes se les puede otorgar judicialmente responsabilidades parentales completas. Los cuidadores de familias de acogida pueden ser remunerados y compensados por los costos de crianza de los niños de acogida. Las órdenes de cuidado pueden ser de emergencia, temporales o permanentes [artículo 173 bis 2 CC]. Aunque los acogidos no son ni padres ni tutores legales (esta última función corresponde a los poderes públicos), son tratados como si lo fueran y están obligados a "(...) garantizar la plena participación del niño acogido en su vida familiar y (...) alimentar , educarlos y brindarles una formación integral en un ambiente solidario" [artículo 154 CC]. Sin embargo, los cuidadores de familias de acogida no son los representantes legales de los niños de acogida, y solo a los cuidadores de familias de acogida permanentes se les puede otorgar judicialmente

responsabilidades parentales completas. Los cuidadores de familias de acogida pueden ser remunerados y compensados por los costos de crianza de los niños de acogida. Aunque los acogidos no son ni padres ni tutores legales (esta última función corresponde a los poderes públicos), son tratados como si lo fueran y están obligados a "(...) garantizar la plena participación del niño acogido en su vida familiar y (...) alimentar , educarlos y brindarles una formación integral en un ambiente solidario" [artículo 154 CC]. Sin embargo, los cuidadores de familias de acogida no son los representantes legales de los niños de acogida, y solo a los cuidadores de familias de acogida permanentes se les puede otorgar judicialmente responsabilidades parentales completas. Los cuidadores de familias de acogida pueden ser remunerados y compensados por los costos de crianza de los niños de acogida. educarlos y brindarles una formación integral en un ambiente solidario" [artículo 154 CC]. Sin embargo, los cuidadores de familias de acogida no son los representantes legales de los niños de acogida, y solo a los cuidadores de familias de acogida permanentes se les puede otorgar judicialmente responsabilidades parentales completas. Los cuidadores de familias de acogida pueden ser remunerados y compensados por los costos de crianza de los niños de acogida. educarlos y brindarles una formación integral en un ambiente solidario" [artículo 154 CC]. Sin embargo, los cuidadores de familias de acogida no son los representantes legales de los niños de acogida, y solo a los cuidadores de familias de acogida permanentes se les puede otorgar judicialmente responsabilidades parentales completas. Los cuidadores de familias de acogida pueden ser remunerados y compensados por los costos de crianza de los niños de acogida.

- La formación de familias por reproducción médicamente asistida está regulada en España desde 1988 (Ley 35/1988). La ley permite la inseminación artificial con semen de la pareja o de donante y la fecundación in vitro para parejas y mujeres solteras. La mujer casada debe contar con el consentimiento de su cónyuge, en cuyo caso la pareja es automáticamente el padre, se utilice o no semen de donante. La pareja no marital masculina de la mujer también puede ser el padre legal del niño si ha dado su consentimiento. Cada niño solo puede tener dos padres y los sustitutos serían legalmente la madre. Actualmente, la ley prohíbe explícitamente los acuerdos de subrogación, aunque se han presentado al parlamento algunas iniciativas para derogar la prohibición. El tema sigue siendo muy controvertido y no se vislumbra un compromiso. Mientras tanto, siguiendo los criterios generales establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Supremo admitió que si existe convivencia familiar entre las parejas comitentes y los hijos, los primeros pueden utilizar cualquier medio disponible para legalizar la situación y registrar a los hijos como propios. Siguiendo este punto de vista pragmático, los tribunales sociales también fallaron a favor de otorgar permisos parentales y asignaciones sociales a los padres encargados.

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 garantizarán la protección social, económica y jurídica de la familia”. Los antecedentes del artículo 39.1 se encuentran en textos internacionales que destacan el papel central de las familias en la vida social, lo que conlleva la necesidad de su protección y apoyo. [5](#) La versión preliminar de la disposición también aclaró que la protección debía darse “en particular, a través de las prestaciones sociales, disposiciones fiscales y cualesquiera otras medidas apropiadas” (Espín Cánovas, 1996[20] ; Gálvez, 1984[21]). El artículo 39 es el primero de los denominados 'Principios Rectores de la Política Económica y Social', consagrados en el Capítulo III de la Parte I de la Constitución Española. Estos principios serán la base de la legislación, la práctica judicial y la actuación de cualquier autoridad pública. Sin embargo, no pueden ser utilizados por los particulares en reclamaciones ante los tribunales ordinarios a menos que hayan sido desarrollados por los estatutos y reglamentos correspondientes (artículo 53.3 CE).

Si bien en ocasiones se acusa a los legisladores de vulnerar el principio consagrado en el artículo 39.1. por inacción, la Corte Constitucional ha aclarado que los Principios Rectores no obligan a los legisladores a crear leyes. La Corte ha señalado que “la naturaleza de los principios rectores de la política social y económica contenidos en el capítulo III de la Parte I hace improbable que alguna disposición legal pueda ser considerada inconstitucional *por omisión* ” (STC 45/1989, 20.2.1989). Por tanto, es tarea del legislador articular los instrumentos normativos o de otro tipo a través de los cuales hacer efectivo el mandato constitucional, “y ninguno de ellos es a *priori* constitucionalmente requerido” (STC 222/1992, 11.12.1992). “El legislador goza de libertad para articular medidas que impliquen apoyo a las familias a través de beneficios fiscales, beneficios sociales o un sistema dual que combine ambas técnicas (...). Desde un punto de vista constitucional, debe reconocerse al legislador la libertad de utilizar los medios que considere más adecuados a las circunstancias de cada caso” [STC 214/1994, 14.7.1994]. [6](#)

El juego de los distintos artículos de la Constitución define el ámbito de actuación en la política familiar. El artículo 39.1 otorga legitimidad a las medidas destinadas a proteger a la familia aun cuando puedan contradecir los principios de igualdad de trato y capacidad económica a efectos tributarios consagrados en el artículo 31 [STC 209/1988, 10.11.1988]. Por el contrario, las decisiones que impliquen tratar peor a una persona por formar parte de una familia (numerosa) son inconstitucionales porque vulneran los artículos 14, 39.1 y 31 [STC 77/2015, de 27.4.2015; STC 209/1988, 10.11.1988 y 45/1989, 20.2.1989]. [7](#) Del mismo modo, las medidas legales que se refieren a la protección de la familia no pueden excluir a los hijos solteros porque “esto equivaldría a una discriminación por razón de nacimiento prohibida por el artículo 14 CE” [STC 74/1997, 21.4.1997]. En 1981 se aprobó una nueva legislación para reformular completamente las disposiciones del Código Civil sobre la paternidad a fin de ajustarlas a los nuevos principios jurídicos constitucionales que dictaminaban que discriminar a los niños nacidos fuera del matrimonio era inconstitucional. [8](#)

La Corte 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[22]) y de la existencia de hijos [STC 222/1992, 11.12.1992; 116/1999, 17.6.1999 y 198/2012, 6.11.2012], y no

identifica “la familia jurídica únicamente con la familia natural o biológica” [STC 116/1999, 17.6.1999]. <sup>9</sup> Sin embargo, la Corte también señaló que “las medidas públicas que otorgan un trato diferente y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio no serán necesariamente incompatibles con el artículo 39” [STC 184/1990, 15.11.1990; y también STC 60/2014, de 5.5.2014].

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

### El papel 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 Entidades locales. Al ser interdisciplinar, la política de familia se relaciona con diferentes ámbitos en los que el Estado y las regiones tienen facultades constitucionales exclusivas o compartidas para dictar normas. La regulación básica de la seguridad social pertenece al Estado (artículo 149.1,17 CE), mientras que la asistencia social sigue siendo un ámbito de política regional (artículo 148.1,20 CE). Las autoridades locales aplican el marco regulatorio provisto por el estado o por las regiones; pero también se les ha permitido desarrollar reglas particulares en ciertas áreas particularmente importantes, como los requisitos para tener acceso a los servicios de educación infantil y cuidado infantil. En otras áreas de política familiar, el estado y las regiones comparten las competencias normativas. Por ejemplo, el estado proporciona el marco legal básico para la educación y las regiones ejecutan sus programas. Las regiones recaudan varios impuestos y, en algunos casos, pueden proporcionar 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 competencias sustantivas entre estos actores, la cooperación interinstitucional es fundamental en este campo. Se han dictado normas marco autonómicas para dar cumplimiento al artículo 39.1 relativo a la protección de la familia de la Constitución Española. Sin embargo, las Comunidades Autónomas han tratado de reforzar su competencia para dictar estas medidas legales invocando sus poderes en materias relacionadas, especialmente en el campo de la asistencia y los servicios sociales, la protección de menores, la vivienda y el transporte. Por otro lado, las competencias del gobierno central en algunas áreas son cruciales para el desarrollo de políticas efectivas para proteger a la familia, particularmente en materia de derecho laboral y protección de la seguridad social y temas tributarios. Las competencias del Estado son una limitación para los instrumentos regionales,

### nivel nacional

A nivel nacional, la acción del gobierno en apoyo a la familia ha tomado dos direcciones. Algunos gobiernos han favorecido la aprobación de planes de coordinación pero se han centrado menos en dar pasos sustanciales para introducir cambios en el marco legal de la política de apoyo a la familia. Otros gobiernos han promulgado medidas legales específicas destinadas a desencadenar cambios sociales en las áreas de permisos parentales, medidas de conciliación trabajo-familia y actualización de la protección familiar dentro de la seguridad social. También ha

habido iniciativas en materia de educación y cuidado de la primera infancia, aunque a menudo se conceptualizan como políticas educativas más que como políticas familiares. Esta conceptualización como política que se encuadra en un ámbito diferente al de la política de familia es también el caso de la Ley de 2006 de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia.

Ha habido dos planes de coordinación en materia de política familiar en los ámbitos de competencia estatal:

- **Plan Integral de Apoyo a la Familia** : A partir de la década de 1990 se produjo un cambio de actitud hacia la política estatal de familia, propiciado por la declaración de 1994 del Año Internacional de la Familia por parte de Naciones Unidas. El Gobierno del Partido Popular llegó a un acuerdo con el partido catalán de centro-derecha *Convergència i Unió* en diciembre de 1997, al que se unieron fuerzas políticas de izquierda. El Plan Integral de Apoyo a la Familia, producto de esta negociación, fue aprobado en 2001 ([Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2002\[23\]](#)) . En cuanto a la legislación, este plan mejoró la fiscalidad de las familias y renovó el marco legal de las familias numerosas (ver más abajo). Sin embargo, el propio plan no activó otras medidas que permitieran a España empezar a converger con otros países occidentales.
- **Segundo Plan Integral de Apoyo a la Familia** : Luego de su regreso como partido de gobierno en 2011, el Partido Popular comenzó a preparar un segundo plan aprobado para el período 2015-17 ([MSCBS, 2015\[24\]](#)) . El objetivo principal del plan era coordinar las acciones de diferentes ministerios cuyas políticas afectaban a las familias y su bienestar en un contexto de importantes desafíos socioeconómicos. Asignó a las familias un papel central que sólo sería apoyado por las políticas públicas en los casos en que fuera necesario. Todavía no veía la creciente diversidad familiar como un elemento definitorio de la familia contemporánea sino más bien como una excepción ([Comas d'Argemir, Marre Cifola and San Roman Sobrino, 2016\[25\]](#)). El plan generalmente no establecía nuevos derechos sino más bien programaba reformas, la mayoría de las cuales ya estaban en marcha ([Arriba González de Duran and Moreno Fuentes, 2015\[26\]](#)) . El plan definía cuatro líneas básicas de actuación:
  1. **1. Protección social y económica de las familias** siguiendo líneas estratégicas de inclusión activa: Priorizar a las personas desempleadas con hijos en los programas de activación, ofrecer apoyo fiscal y mejorar las transferencias monetarias a las familias, y dar prioridad a las familias en los planes de vivienda social.
  2. **2. Mejorar el equilibrio trabajo-familia**: Reformar las prácticas del mercado laboral para aumentar la flexibilidad en los horarios de trabajo, facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, etc.
  3. **3. Apoyo a la maternidad**: Ofrecer apoyo a mujeres embarazadas y niños en situación de vulnerabilidad

socioeconómica, y mayores pensiones de vejez para mujeres con dos o más hijos.

4. **4.Fomento de la paternidad positiva:** Puesta en marcha de programas educativos para promover buenas prácticas de paternidad, lucha contra el abandono escolar, coordinación de servicios sociales y organizaciones del tercer sector que trabajan en el ámbito familiar.

Con la llegada al poder del Partido Socialista en 2003, la política de familia cambió a un enfoque de género, incluyendo un fuerte énfasis en establecer nuevas disposiciones de derecho de familia (Leyes 15/2005, 8.7.2005, por las que se modifica el Código Civil y la Ley de enjuiciamiento civil en materia de separación y divorcio) y la lucha contra la violencia de género contra las mujeres (Ley Orgánica 1/2004, 28.12.2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género). En cuanto a la protección de la seguridad social, el período comprendido entre 2007 y 2009 ha sido testigo de nuevas medidas que promueven la igualdad efectiva de mujeres y hombres, entre las que se incluyen nuevos permisos de paternidad [10](#) y una asignación por nacimiento de hijos (Ley 35/2007, de 15.11.2007), aunque esta última fue derogada poco después debido a las dificultades presupuestarias vinculadas a la crisis financiera mundial. En el ámbito de 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 (RD- Ley 6/2019, de 1.3.2019, de medidas urgentes para garantizar la igualdad de trato y 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 estado fuera de la regulación educativa desde 2013, ha sido incluida nuevamente en nuevas leyes y reglamentos relacionados con la educación. En la práctica, las Comunidades Autónomas han tenido cierto margen para desarrollar estos servicios ya sea en el marco de la educación o de otras normas, como las relacionadas con los servicios sociales.

El único marco jurídico nacional en materia de política familiar actualmente en vigor es la Ley 40/2003, de 18.11.2003, de protección de las familias numerosas [Ley de Protección a las Familias Numerosas – LPFN]. La Disposición Final Primera de la LPFN establece que la ley “define las condiciones básicas para garantizar la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39 y 53 de la Constitución, [y] es de aplicación general los incisos 1, 7 y 17 del artículo 149.1 de la Constitución”. Estos incisos del artículo 149.1 establecen la competencia exclusiva del Estado para regular “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales”, y la “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social” .*concepto* de familia numerosa, las *condiciones* que deben reunir sus miembros, las *categorías* de este tipo de familias, y los *procedimientos* de 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 “las prestaciones establecidas en esta Ley para las unidades familiares que se reconozcan como familias numerosas tienen el carácter de mínimo y serán compatibles o acumulables a cualesquiera otras que, por cualquier razón, gocen los miembros de estas familias”.

La definición de familias que son tratadas como grandes según la ley depende del tamaño de la familia, pero también tiene en cuenta situaciones especiales. El artículo 2 LPFN establece que la familia numerosa está formada por uno o dos padres con tres o más hijos, sean o no hijos comunes de los cónyuges. Entre los progenitores debe existir un vínculo matrimonial: si no están casados, la condición de familia numerosa sólo puede otorgarse a uno de los progenitores [STSJ Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1) 417/2001, 16.6.2001 (RJCA\ 2001\856)]. No obstante, la invalidez y la pérdida de los padres 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: uno de los hijos está discapacitado o no puede trabajar; ambos padres están discapacitados o no pueden trabajar o uno de los padres sufre una discapacidad de grado igual o superior al 65%; uno de los padres ha muerto, o los niños son hermanos huérfanos que viven con una familia de acogida. [11](#) Los padres separados o divorciados de tres o más hijos pueden conservar el estado siempre que los hijos se encuentren bajo su dependencia económica. [12](#) Los padres que no viven con los niños deben probar que se les ha ordenado pagar la pensión alimenticia. En cualquier caso, si los padres no están de acuerdo, el padre que tiene la custodia es el titular del título de familia numerosa. Las familias numerosas especiales son familias con cinco o más hijos o cuatro hijos, de los cuales tres son de parto múltiple o adopción o acogimiento familiar permanente o preadoptivo; o cuatro hijos pero cuyos ingresos están por debajo de un umbral de ingresos. [13](#) Los hijos que se cuentan normalmente deben ser menores de 21 años, aunque no hay límite de edad para las personas con discapacidad y el límite puede extenderse a 25 para los estudiantes, solteros, que viven con sus padres o hermanos y dependen económicamente de ellos (Artículo 4 LFN). [14](#)

Aunque la familia monoparental también puede tener necesidades específicas, no existe un marco normativo estatal sobre las familias monoparentales, pero existen referencias significativas a la monoparentalidad en otras normativas. Estos incluyen, por ejemplo, la regulación del impuesto sobre la renta personal y algunos beneficios de seguridad social. La normativa del IRPF concede acceso a la tributación familiar conjunta a un tipo de unidad familiar formada por el padre o la madre y todos los hijos que convivan con él “en los supuestos de separación legal, o cuando no exista vínculo matrimonial” (artículo 82.1). LIRPF). También existen deducciones fiscales estatales específicas para familias monoparentales. En 2008, la legislación de seguridad social añadió una referencia a la familia monoparental en el contexto de la regulación de las prestaciones sociales en caso de nacimiento o adopción. *familia formada por un solo progenitor con el que vive el hijo y que constituye el único sustento familiar*. Otras referencias a la monoparentalidad también se pueden encontrar en los programas de vivienda y la regulación de las becas de educación.

## Nivel regional

Desde 2003, las Comunidades Autónomas de España han desarrollado un amplio conjunto de instrumentos jurídicos en materia de política familiar. Algunas Comunidades Autónomas promulgaron Leyes Marco específicas de Apoyo a la Familia que definían prestaciones y principios básicos de actuación administrativa en el ámbito del apoyo a la familia ( [Tabla 2.1](#) ). Otros aprobaron Planes Estratégicos Multianuales de Apoyo a la Familia para guiar la política y la implementación del gobierno, que pueden o no estipular la necesidad de informes de evaluación. <sup>15</sup>En algunas Comunidades Autónomas estos planes o actos han sido puntuales, mientras que en otras (como en el País Vasco) ha habido varios Planes de Apoyo a la Familia consecutivos. En algunas regiones, las medidas de apoyo familiar se centran en beneficios o servicios específicos, o se enfocan en necesidades especiales o tipos de familias. Además de los instrumentos de protección generales o específicos, la mayoría de las regiones han definido exenciones fiscales específicas para la familia en sus códigos fiscales regionales. Además de los instrumentos legales, las regiones también pueden implementar análisis para ayudarlas mejor a planificar 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;

Las leyes regionales tratan de asegurar que las políticas regionales específicas del sector respeten el principio constitucional de apoyo y protección a la familia y establecen principios básicos para el funcionamiento de las políticas de protección y apoyo a la familia. Estos instrumentos buscan dar cumplimiento al mandato constitucional no solo a través de políticas de promoción sino también a través de mecanismos que promuevan la convivencia familiar y pongan énfasis en la conciliación de la vida laboral y familiar. Las leyes regionales también buscan cubrir áreas donde la protección del gobierno central es insuficiente o deficiente ([Palomar Olmeda and Terol Gómez, 2017\[27\]](#)). A menudo presentan servicios dirigidos a familias vulnerables, incluido el acceso a vivienda, recursos educativos, transporte, habilidades de crianza, actividades de ocio, medidas fiscales y beneficios financieros. Las leyes también suelen establecer órganos consultivos, así como canales para la participación de los interesados. Con carácter general, las leyes autonómicas de apoyo a la familia sólo se refieren a los programas, servicios y prestaciones que prestan las administraciones vinculadas al territorio de la comunidad autónoma correspondiente. A menudo, sin embargo, existen ambigüedades, de modo que la protección otorgada a las familias abarca servicios o prestaciones que brinda 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	Tipo de instrumento	Instrumento
Andalucía	Otro	Decreto 137/2002, de 30.4.2002, de apoyo a las familias andaluzas
Aragón	Ley de Apoyo a la Familia	Ley 9/2014, de 23.10.2014, de apoyo a las familias de Aragón

Asturias	Otro	Plan Integral de Infancia del Principado de Asturias (2013-16)
país Vasco	Ley de Apoyo a la Familia	IV Plan Interinstitucional de Apoyo a la Familia de la Comunidad Autónoma País Vasco (2018-22)
Cantabria	Otro	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 Manche (2007)
Castilla y León	Ley de Apoyo a la Familia	Ley 1/2007, de 7.3.2007, de apoyo a las familias de Castilla y León
Cataluña	Ley y Plan de Apoyo a la Familia	Ley 18/2003, de 4.7.2003, de apoyo a las familias de Cataluña Plan Interdepartamental de Apoyo a las Familias 2018-21
Comunidad Valenciana	Plan de Apoyo a la Familia	II Plan Integral de Familia e Infancia (2007-10)
extremeño	Plan de Apoyo a la Familia	Plan integral de familias, infancia y adolescencia de Extremadura (2017-2)
Galicia	Ley de Apoyo a la Familia	Ley 3/2011, de 30.7.2011, de apoyo a la Familia y la convivencia en Galicia
Islas Baleares	Ley de Apoyo a la Familia	Ley 8/2018, de 31.7.2018, de apoyo a las familias
Islas Canarias	Plan de Apoyo a la Familia	Estrategia de Canarias para la infancia, la adolescencia y la familia (2019)
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, Infancia y Adolescencia en la Comunidad Navarra 2017-23

El régimen de permisos para padres que trabajan es un ejemplo de un área de política familiar en la que muchas Comunidades Autónomas han introducido medidas complementarias desde el año 2000. Varios gobiernos regionales introdujeron pagos a los padres que disfrutaban de permisos parentales no remunerados 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 beneficio en 2020. Cataluña introdujo beneficios adicionales para las vacaciones de los empleados del sector público en 2002. Por ejemplo, estos los trabajadores

podieron reducir sus horas de trabajo en un tercio o la mitad y solo vieron reducido su salario en un 20 o 40%,(Meil, Escobedo y Lapuerta, 2021[28]) .

En cuanto a la relación entre las leyes autonómicas y estatales, las legislaturas autonómicas no pueden reducir las prestaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley de Protección a las Familias Numerosas, sino que sólo pueden modificarlas o sustituirlas por medidas equivalentes a las que existían antes de la LPFN . 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 y Terol Gómez, 2017[27] ) . [dieciséis](#)

Se cuestiona si las legislaturas autonómicas pueden modificar la definición de familia numerosa añadiendo instancias a las establecidas por la ley orgánica estatal (artículo 2 LPFN). Por ejemplo, el artículo 3.1 D (Cataluña) 151/2009, de 29.9.2009, define a las familias numerosas como las “determinadas por la legislación vigente”, pero también incluye a las parejas no casadas que cohabitan. [17](#) Otro ejemplo es el artículo 6 de la Ley (Islas Baleares) 8/2018, de 31.7.2018, que también define las familias numerosas como aquellas “determinadas por la legislación estatal vigente”, pero añade inmediatamente “las familias monoparentales con un hijo con discapacidad reconocida de 33% o más”. En cambio, según el artículo 2.2 LPFN, para ser titular del título de familia numerosa, el monoparental debe convivir con dos hijos ,y al menos uno de ellos debe ser una persona con discapacidad o incapaz de trabajar. El tema surgió indirectamente en un caso en el que la Corte Constitucional rechazó una cuestión de inconstitucionalidad sobre una disposición regional que estipulaba que los niños en el vientre materno se computaban para clasificar a las familias en caso de escasez de cupos en las escuelas públicas. El Estado objetó que la legislatura regional había modificado la regla básica del artículo 2 LPFN, en cuanto que la definición de familia numerosa se aplica a los padres ya los hijos ya nacidos. La Corte Constitucional sostuvo que “la disposición impugnada [debía darse por válida porque] no introduce una regla general y abstracta sobre el cómputo de los miembros que integran una familia, lo que modificaría los requisitos para obtener la condición de familia numerosa”. familia” (STC 271/2015, de 17.12.2015). Si ese es el umbral constitucional, las disposiciones autonómicas mencionadas anteriormente serían inconstitucionales porque modifican la definición de familia numerosa establecida por las normas básicas estatales añadiendo otras disposiciones familiares. El desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas de la regulación de otros tipos de familias, como las familias monoparentales, también puede suscitar nuevas dudas, especialmente si las disposiciones autonómicas equiparan la protección de las familias monoparentales con la de las familias numerosas.[18](#) En cualquier caso, las Comunidades Autónomas no impugnaron la constitucionalidad de la LPFN en 2003. Y el Estado no ha cuestionado los desarrollos regionales antes mencionados en relación con las familias numerosas y las familias monoparentales. Parece plausible concluir que el estado no ha reaccionado porque las leyes regionales modifican conceptos básicos solo 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 asignaciones o prestaciones estatales.

La falta de un marco nacional sobre familias monoparentales equivalente al régimen de familias numerosas impulsó a algunas legislaturas autonómicas a promulgar marcos legales a nivel autonómico ( [Cuadro 2.2](#) ). Se refirieron al principio constitucional de protección social, económica y jurídica de la familia y señalaron el creciente número de familias monoparentales y su característica mayor vulnerabilidad. Por ejemplo, en Navarra, los legisladores mencionaron los problemas más frecuentes 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	Instrumento
Aragón	Orden del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales 384/2019, 4.4.2019
país Vasco	Artículo 2.3 Decreto 164/2019, de 22.10.2019, sobre subsidios para la conciliación de la vida familiar y laboral
Cantabria	Decreto del Consejo 26/2019, de 14.3.2019, sobre acreditación de familias monoparentales en la Comunidad Autónoma de Cantabria
Cataluña	Artículos 4 y 5 Decreto del Departamento de Acción Social y Ciudadanía nº 151/2009, 29.9.2009
Comunidad Valenciana	Decreto del Consejo 19/2018, de 9.3.2018, sobre el reconocimiento como familia monoparental en la Comunidad Valenciana
Galicia	Artículo 13 Ley 3/2011, de 30.7.2011, de apoyo a la Familia y la convivencia en Galicia
Islas Baleares	Artículo 7 Ley 8/2018, de 31.7.2018, de apoyo a las familias
Navarra	Ley Foral 5/2019, de 7.2.2019, de acreditación de 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. Cataluña aprobó la primera normativa que definía la monoparentalidad (artículo 2 Ley 18/2003, 4.7.2003) como “familia con hijos menores que viven y dependen económicamente de una sola persona” ([Vela Sánchez, 2005\[29\]](#)). Años más tarde, sin embargo, la norma amplió la definición para incluir a los hijos mayores de edad, siempre que los hijos cumplieran unos requisitos específicos equivalentes a los establecidos por la LPFN. En alguna ocasión, las disposiciones autonómicas señalan que “el otro progenitor no contribuye económicamente a su mantenimiento” (artículo 13 (Galicia) 3/2011, 30.6.2011) o que “en ningún caso las familias en las que se haya establecido por orden judicial se considerará monoparental” (artículo 2.3 Decreto (País Vasco) 164/2019, 22.10.2019). Todas las disposiciones autonómicas hacen hincapié en que la

monoparentalidad significa que el progenitor ya no convive con su cónyuge o pareja de hecho (véase, por ejemplo, el artículo 46 (Aragón) 9/2014, 23.10.2014), y no se ha vuelto a casar ni ha celebrado una relación de hecho. Unión.<sup>19</sup> Algunas regiones también tratan a algunas familias con dos padres como si estuvieran en situación de monoparentalidad, cuando uno de los padres no puede contar con el apoyo del otro debido a una gran dependencia o discapacidad, largas penas de prisión u hospitalización. <sup>20</sup> Otro ejemplo de la influencia de la LPFN en la legislación autonómica sobre familias monoparentales es la decisión de establecer categorías especiales entre estas últimas para familias con hijos o padres discapacitados, bajos ingresos o cuya madre haya sido víctima de violencia de género (ver también [el Recuadro 2.1](#) ). <sup>21</sup> Las familias numerosas monoparentales no podrán acumular las prestaciones que les correspondan, salvo disposición específica en contrario. <sup>22</sup>

## Otros actores políticos

Además de los gobiernos estatales, regionales y locales, otros actores políticos que tienen un papel en la configuración de la política familiar o en la prestación de servicios y beneficios para las familias incluyen organismos consultivos y de observación, organizaciones no gubernamentales de defensa y proveedores de servicios, los interlocutores sociales y las empresas privadas. .

## Órganos consultivos y Observatorios de la Familia

La disposición adicional sexta de la Ley para la Protección de las Familias Numerosas preveía 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, monitorear las políticas sociales que las impactan, hacer recomendaciones en relación con las políticas públicas y realizar estudios y publicaciones que contribuyan a una mejor comprensión de las necesidades de las familias. la familia. Un decreto de 2007 (RD 613/2007, 11.5.2007) creó el Consejo Estatal de Familias ( *Consejo Estatal de Familias* ) y el Observatorio Estatal de Familias ( *Observatorio Estatal de Familias*) como órganos colegiados interministeriales de carácter consultivo y consultivo destinados a actuar como marco estable de participación y colaboración de las asociaciones de familias con la administración general del estado. Además de las funciones anteriores, el consejo de estado puede emitir informes, dictámenes e informes sobre los proyectos normativos de la Administración General del Estado relacionados con sus fines, y emprender cualquier iniciativa en materia de política familiar que se someta a su consideración. (Artículo 2.1).

En la práctica, el Consejo Estatal de Familia y su Observatorio estuvieron efectivamente operativos entre 2007 y 2011. Durante este tiempo, produjeron varios informes y campañas de apoyo. En 2011 expiró el mandato de su miembro personal y posteriormente no fue renovado. Incluso mientras estaban en funcionamiento, no abordaron el tema del seguimiento y la evaluación de manera sistemática.

De forma similar a lo previsto en la Ley para la Protección de las Familias Numerosas, los planes y leyes de apoyo a la familia de las Comunidades Autónomas también suelen establecer órganos consultivos de apoyo al seguimiento y evaluación, así como cauces de participación de los interesados. Estos organismos pueden incluir representantes de los principales departamentos políticos interesados, incluidos los

organismos estadísticos regionales; de entidades locales; interlocutores sociales; ONG generales y específicas de familias; consejos juveniles y expertos académicos. Por ejemplo, el Observatorio Vasco de las Familias, creado por el Decreto 309/2010 (BOPV 02 de diciembre de 2010), tiene como objetivo analizar la realidad, la situación y los problemas de las familias en la Comunidad Autónoma del País Vasco, y el impacto de las políticas desarrollado en aplicación de la Ley 13/2008 de apoyo a las familias ([Observatorio de las Familias, sf\[30\]](#)). El Observatorio Catalán de la Familia se creó en 1997 y su reglamento ha sido actualizado varias veces. Sin embargo, su sitio web no muestra actividad reciente ([Departament de Drets Socials, nd\[31\]](#)).

## ONG que representan y brindan servicios a familias con niños

Investigación sobre asociaciones familiares y representación en España ([Ayuso, 2007\[32\]](#); [Ayuso, 2009\[33\]](#)) rastrearon sus desarrollos históricos y crearon una tipología de estas asociaciones. Las categorías se refieren a su función principal, distinguiendo entre organizaciones familiares que se enfocan respectivamente en la defensa, la investigación o la prestación de servicios. Otras categorizaciones se centran en su postura ideológica, es decir, si apoyan formas familiares más convencionales o tradicionales o si trabajan hacia el reconocimiento de la pluralización de las formas familiares y los nuevos arreglos de vida. Un análisis más reciente ([Ayuso, 2017:114](#)) de la tipología de las asociaciones familiares muestra que, de acuerdo con la diversificación de los modelos familiares, también se ha producido un cambio en los tipos de asociaciones familiares existentes. Por ejemplo, ahora hay más asociaciones que representan nuevos modelos de familia o abogan por la representación y los derechos de los niños,

Además de las asociaciones centradas en las familias en general, las organizaciones relacionadas con la educación también han sido histórica y cuantitativamente relevantes en España. Aunque suelen centrarse en cuestiones prácticas de la educación, pueden tener un potencial más amplio. La investigación catalana mostró que casi todas las escuelas públicas y la mayoría de las privadas tenían este tipo de organizaciones familiares. La mayoría de las familias que utilizaban cualquiera de sus servicios, desde servicios de comedor hasta servicios de cuidado extraescolar, deportes o actividades culturales o de ocio, eran de hecho participantes de dichas asociaciones ([Comas et al., 2013\[34\]](#))

Las ONG que representan y trabajan con familias y niños también son una pieza relevante de los sistemas locales de bienestar, que ofrecen participación comunitaria y servicios de apoyo ([Fraisse and Escobedo, 2014\[35\]](#); [Flaquer, Escobedo and Anton, 2014\[36\]](#)). En algunos sectores, como la educación, la salud y los servicios sociales, son especialmente relevantes. Además de brindar servicios a nivel local, las organizaciones escolares de padres también tienen representación a nivel regional y nacional. Principalmente buscan influir en las políticas educativas, pero tienen el potencial de contribuir en otras áreas de apoyo familiar, como la crianza positiva. Con menor potencial de representación general, pero alta agencia específica, también se da el caso de las asociaciones de familias con niños o personas con discapacidad o enfermedades crónicas, incluidas las de salud mental, que participan en algunos foros (ej. Consejos territoriales de Salud o Pacientes).

## Socios Sociales y Empresas

Los interlocutores sociales son cruciales en la implementación de políticas y programas relacionados con la conciliación de la vida laboral y familiar. Esto es particularmente cierto desde que la Ley de Igualdad de Género de 2007 introdujo el requisito de que inicialmente las empresas grandes con más de 500, pero desde la reforma de 2019 también las empresas medianas con más de 50 empleados deben crear Planes de Igualdad de Género. Como en otros países, esos planes requieren de un diagnóstico y medidas negociadas en diferentes aspectos, incluyendo medidas trabajo-familia. Si bien ha habido una gran cantidad de investigación sobre el impacto de la reforma de 2007 ([Meil et al., 2008\[37\]](#)), que recientemente se ha centrado en los efectos de los padres ([Abril Morales et al., 2020\[38\]](#); [Meil, Romero-Balsas y Castrillo-Bustamante, 2019\[39\]](#)), no existe un seguimiento y evaluación integral de la política y de las medidas trabajo-familia en particular. El Consejo Económico y Social tripartito de ámbito estatal ha publicado informes y recomendaciones relacionadas con la calidad del trabajo y la conciliación de la vida laboral y familiar. También existen consejos similares a nivel de las Comunidades Autónomas.

Las empresas pueden desempeñar un papel doble al afectar los resultados relacionados con la política familiar. Por un lado, como empleadores, pueden instituir prácticas que favorezcan la conciliación de la vida laboral y familiar, la igualdad de género y la diversidad. Por otro lado, también proveen bienes y servicios a familias y hogares. Hasta ahora, las organizaciones privadas y las empresas en el campo de la provisión de bienes y servicios para el hogar y la familia no 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 fondos de investigación y asociaciones en la misma medida, lo que podría agregar adaptabilidad para abordar desafíos relacionados con la sostenibilidad social y ambiental, donde los hogares y las familias juegan un papel relevante. Dos iniciativas que merecen atención en este sentido son el Clúster del Niño de Cataluña creado en 2010 y la 'Alianza País Pobreza Infantil Cero' puesta en marcha en 2021. El Clúster del Niño agrupa a empresas catalanas y entidades sin ánimo de lucro, entre las que se encuentra la Fundación Bosch i Gimpera Universitat de Barcelona, en un espacio común donde pueden obtener más recursos para impulsar sus negocios y servicios enfocados al sector infantil. Actualmente el clúster está formado por más de 80 entidades públicas y privadas ([Grupo de niños, sin fecha \[40\]](#)). La Alianza 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 el rumbo de la pobreza infantil en España mediante la colaboración entre la Administración, las empresas, las fundaciones y el tercer sector" ([Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, nd\[41\]](#)).

### Recuadro 2.1. Familias con necesidades particulares

Dos categorías de familias que se reconoce que necesitan apoyo adicional son aquellas con familiares discapacitados o donde la madre es víctima de violencia de género.

discapacidad de un miembro de la familia

Las familias con personas con discapacidad se identifican como merecedoras de apoyo, ya que en gran medida cuidan y brindan atención a los familiares con discapacidad. Desde el punto de vista de la política, el tratamiento especial de las familias con personas con discapacidad se centra en la garantía de la igualdad de oportunidades para todos los niños y sus familias. La discapacidad no comprometerá las posibilidades de realización personal de los hijos, ni destruirá la vida personal de sus padres o de los demás familiares que los cuiden.

La principal dificultad práctica a la hora de abordar las medidas de apoyo familiar dirigidas a familias a cargo de niños u otros familiares con discapacidad radica en el concepto de discapacidad utilizado por el correspondiente precepto legal, y los criterios para evaluar la gravedad de la situación de la persona con discapacidad. una discapacidad:

- La Ley General sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social define la discapacidad como “la situación que resulta de la interacción entre 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”. términos con los demás”. Las personas con discapacidad son aquellas “con deficiencias físicas, psíquicas, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes, que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. Además, “a todos los efectos, tendrán la consideración de personas con discapacidad las personas a las que se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 %”.
- El reconocimiento del grado de discapacidad se realiza por el órgano competente según establece el Reglamento que desarrolla la Ley General (Real Decreto 1971/1999, de 23.12.1999, sobre el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad). ). La certificación del grado de discapacidad es válida en toda España. Entre el 1 y el 24%, la discapacidad es leve porque los síntomas, signos o secuelas dificultan, pero no imposibilitan, la realización de las actividades de la vida diaria. La discapacidad moderada se encuentra entre el 25 y el 49%, y los síntomas, signos o secuelas conllevan una importante disminución o incapacidad de la persona para realizar algunas de las actividades de la vida diaria, pero es independiente en las actividades de autocuidado. Se considera gran invalidez una invalidez entre el 50 y el 74 %.

Madre víctima de violencia de género

Las madres o parejas femeninas que han sufrido violencia de género pueden tener que depender de la ayuda del estado para salir de su situación. Como víctimas reconocidas de violencia de género, pueden recibir prestaciones y servicios que habitualmente se otorgan 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 determinadas asignaciones dinerarias cuya cuantía aumenta cuando la mujer tiene a su cargo hijos o personas dependientes (ver artículo 27 Ley Orgánica 1/2004) .

## Prestaciones y servicios familiares

Los gastos públicos que benefician a las familias pueden tomar diferentes formas. Las personas pueden recibir beneficios en efectivo que se dirigen específicamente a las familias, como los beneficios por hijos, o que también están abiertos a personas solteras, como los beneficios por desempleo. Además, los gobiernos brindan beneficios y servicios en especie, como guarderías, escuelas públicas, atención médica, exenciones fiscales, etc. En esta sección, primero se brinda una descripción general de las características y las condiciones de acceso a los principales programas de transferencia, de los servicios de atención a la primera infancia, de permisos familiares y políticas de vivienda. Luego revisa el gasto público general en prestaciones y servicios familiares en España y presenta evidencia sobre el impacto redistributivo del estado de bienestar español.

## Transferencias y beneficios fiscales

### Prestaciones familiares dinerarias

Las prestaciones familiares en España son, en general, relativamente modestas y no universales. El punto de inflexión crucial fue la restricción de las prestaciones familiares en metálico de la Seguridad Social a las familias con menores ingresos o con hijos discapacitados a raíz de la Ley 26/1990, que empujaba la política familiar hacia una lógica asistencialista (Meil, 1995[42]) . La Ley convirtió la modesta pero universal prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social en un subsidio dirigido a familias de bajos ingresos o con hijos discapacitados (Obiol Francés, 2006[43]) . La mayor parte del gasto se destinó a niños y adultos con discapacidad, mientras que los bajos niveles de beneficios para niños sin discapacidad apenas aumentaron en los casi 30 años de existencia del subsidio.

Un beneficio monetario universal vinculado al nacimiento o adopción de un niño estuvo disponible desde 2007 hasta 2011, pero desde entonces se ha restringido a situaciones seleccionadas. Se suponía que el beneficio monetario compensaría algunos de los costos iniciales asociados con un nuevo hijo y estaba dirigido a los padres que no podían aplicar la deducción fiscal por nacimiento o adopción debido a sus bajos ingresos. La prestación consistía en un pago único de 2 500 EUR por cada hijo adoptado o nacido. Se suprimió para reducir el déficit público (Blasco Lahoz and López Gandía, 2020[44]) . Actualmente, el nacimiento o adopción de un hijo sólo da derecho a una suma global en caso de múltiples nacimientos o adopciones (artículo 351 c) Ley General de la Seguridad Social [LGSS]) o si se produce en familias numerosas o monoparentales o se trata de una madre con discapacidad (artículo 351 b) LGSS). Para familias monoparentales y numerosas, la prestación consiste en el pago a tanto alzado de 1.000 euros (art. 358.1 LGSS) y 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 tiempo

completo en España fue de 27 468 EUR en 2019. Cada hijo adicional aumenta el límite en un 15 %. Para nacimientos y adopciones múltiples, el beneficio es igual a cuatro veces el salario interprofesional mensual (950 EUR en 2020) para gemelos/dos hijos adoptados; ocho veces por tres hijos y doce veces por cuatro o más hijos.

Del mismo modo, la seguridad social solía pagar una asignación monetaria no contributiva condicionada por hijos menores de edad a cargo de 1990 a 2020 (artículo 351 a) LGSS), pero ahora la asignación solo se aplica a los hijos a cargo con discapacidad. La Disposición Final 4 del RD-Ley 20/2020 suprimió la prestación monetaria por hijos menores de edad en el marco de la creación del ingreso mínimo vital, una nueva prestación no contributiva de la seguridad social que atiende la pobreza, que se ha establecido en mayo de 2020. La siguiente subsección sobre otras transferencias dará más detalles sobre este beneficio. De este modo, el subsidio por hijos a cargo de la seguridad social ahora está disponible solo para los padres de menores con una discapacidad superior al 33% e hijos mayores de edad a cargo con una discapacidad superior al 65% (artículo 351 a) LGSS). El importe de la prestación es de 1 000 EUR por año y niño,<sup>23</sup>

Si bien la abolición del beneficio más general (aunque no universal) para los hijos menores de edad dependientes podría verse como una pérdida para las familias, estos beneficios solo jugaron un papel residual entre las transferencias que recibieron las familias. Los niveles de las prestaciones para los niños sin discapacidad eran muy bajos y no se actualizaban con frecuencia: en 1990, la cuantía de la prestación básica anual era de 36 000 PTA por niño, lo que suponía unos 18 EUR al mes. En 2019, unos meses antes de la suspensión del programa, la última actualización de la prestación situó el importe mensual en 28,4 euros. Además, la prueba de medios excluyó a la mayoría de las familias trabajadoras, incluidas las pobres. El impacto observado en la pobreza infantil fue, por lo tanto, residual en comparación con otros esquemas no relacionados con la familia, como las prestaciones por desempleo, que tienen un impacto mucho mayor en las familias con niños. (Marí-Klose, Julía y Redondo, 2019[45]) .

Desde 2016, el parto y la adopción dan lugar a un beneficio para las mujeres titulares de derechos a 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, aumentó la pensión que se otorga a cualquier mujer que haya tenido dos o más hijos biológicos o adoptivos igual al 5% si tuvo dos, 10% si tenía tres y 15% si tenía cuatro o más hijos. <sup>24</sup> En su motivación para la ley, el legislador señaló el hecho de que las madres continuaron haciendo una gran parte del trabajo de cuidado y tomaron la mayor parte de la licencia parental, y que la pensión promedio de las mujeres era sustancialmente más baja que la pensión promedio de los hombres. .

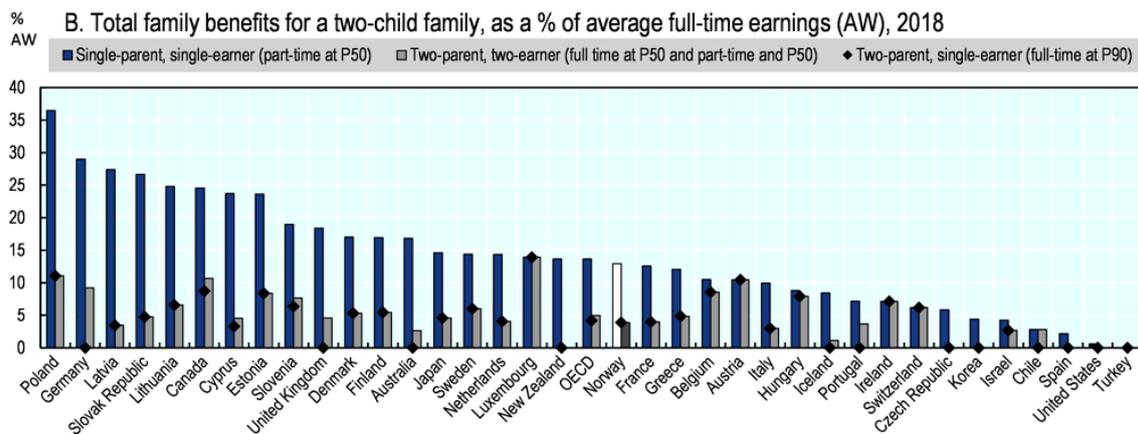
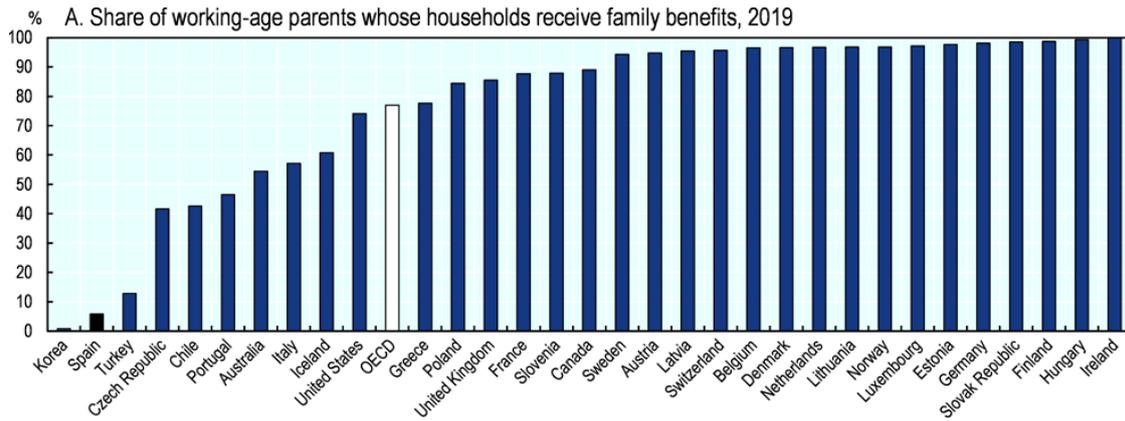
El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas declaró que la disposición viola la Directiva del Consejo 79/7/CEE, de 19 de diciembre de 1978, sobre la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social. Esta Directiva se opone a la legislación nacional que prevé el derecho a un complemento de pensión para las mujeres mientras que los hombres en idéntica situación no tienen este derecho. Se consideró que la disposición tenía fallas porque no guarda relación con los problemas que las mujeres pueden haber encontrado en el

curso de sus carreras. [25](#) Sin embargo, hasta el momento, el artículo 60 no ha sido derogado. Como resultado, los hombres están presentando reclamos contra el Instituto Nacional de Seguridad Social sobre la base de que han tenido dos o más hijos. [26](#) No obstante, el RD-Ley 3/2021 modificó sustancialmente el artículo 60 LGSS. Desde el 2.2.2021, toda mujer que haya tenido uno o más hijos biológicos o adoptivos tiene derecho a un complemento a sus pensiones contributivas, cuyo importe -actualmente 378 euros por año e hijo- se definirá cada año por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Los antiguos beneficiarios del derecho no pierden el complemento ya concedido. Pero ahora los padres también 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 de cotización. En todo caso, el reconocimiento del complemento al segundo progenitor implica la extinción del derecho ya reconocido al primer progenitor.

La importancia relativamente menor de las prestaciones familiares dentro del sistema de protección social español se pone de manifiesto en el bajo número de familias que reciben prestaciones familiares y las bajas cuantías que recibe una familia con niveles de renta medios en comparación con otros países de la OCDE. En primer lugar, la proporción de padres en edad de trabajar que viven en un hogar que recibe prestaciones familiares fue la segunda más baja entre los países de la OCDE para los que se disponía de datos ( [Figura 2.1](#) , Panel A). En segundo lugar, en 2018, un progenitor soltero en España que trabajara medio tiempo con un salario en la mediana de la distribución de ingresos a tiempo completo recibiría beneficios familiares equivalentes al 2,2 % de los ingresos medios a tiempo completo ( [Gráfico 2.1](#) ), Panel B). En contraste, el promedio de la OCDE es igual a 13,7%; y los beneficios incluso superan el 35% en Polonia. Las familias monoparentales o biparentales no perciben prestaciones familiares en España. Esto contrasta con la mayoría de los otros países de la OCDE, donde estos tipos de familias también son elegibles para beneficios familiares, aunque generalmente a un nivel más bajo (excepto en algunos países con beneficios fijos por hijo, como Austria, Irlanda y Suiza).

En consecuencia, las prestaciones familiares son sólo un componente residual de las transferencias públicas que reciben las familias con hijos. Después de la abolición de la prestación universal por nacimiento, las prestaciones familiares como parte de todas las prestaciones recibidas por las familias con hijos menores se redujeron del 6% a aproximadamente el 3%; y la proporción de beneficiarios de prestaciones familiares 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 ingresos más bajos, es más alta en el cuarto y quinto (es decir, los hogares con el 40% más alto de ingresos) que en el segundo y tercero. El monto promedio que reciben las familias del primer quintil es aproximadamente la mitad del monto que reciben los hogares con mayores niveles de ingresos ([Marí-Klose, Julía y Redondo, 2019\[45\]](#)).

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



Nota: A: 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. “Tiempo completo en P50” significa trabajar 40 horas por semana con salarios en la mediana de la distribución de ingresos de tiempo completo; “tiempo parcial en P50” significa trabajar 20 horas por semana con un salario en la mediana de la distribución de ingresos de tiempo completo; y “tiempo completo en P90” significa trabajar 40 horas por semana con salarios en el percentil 90 de la distribución de ingresos de tiempo completo. Los ingresos medios a tiempo completo/el salario medio a tiempo completo (AW) se refiere a los ingresos brutos medios pagados a los trabajadores a tiempo completo durante todo el año, antes de deducciones de cualquier tipo (p. cotizaciones y cuotas sindicales). <http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/> , para obtener más detalles sobre los métodos y supuestos utilizados e información sobre las políticas modeladas para cada país. Los datos de Chile se refieren a 2016.

Fuente: A: Estimaciones propias en base a encuestas de hogares. B: OCDE (sin fecha [46]) , “PF1.3 Family Cash Benefits”, *OECD Family Database* , [http://www.oecd.org/els/soc/PF1\\_3\\_Family\\_Cash\\_Benefits.xlsx](http://www.oecd.org/els/soc/PF1_3_Family_Cash_Benefits.xlsx) .

## Beneficios de desempleo

La protección por desempleo se estructura en prestaciones contributivas y no contributivas.

El subsidio contributivo por desempleo tiene por objeto proporcionar ingresos sustitutivos en caso de pérdida del 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 LGSS. La duración total de la prestación depende del tipo de contrato y de la

trayectoria laboral previa, pero tiene un tope de 720 días (artículo 269.1 LGSS). La prestación inicial durante los primeros 180 días es igual al 70% del importe medio de la cobertura durante los 180 días anteriores a la extinción o suspensión del contrato, y al 50% con posterioridad (art. 270.1 LGSS). Sin embargo, también hay montos mínimos y máximos. Si el trabajador desempleado no tiene hijos, el importe mínimo se fija en el 80% del indicador mensual de renta pública de efectos múltiples (IPREM) (538 euros en 2020) incrementado en una sexta parte, y el máximo en el 175%. Cuando el solicitante tiene uno o más hijos a cargo, el monto mínimo se establece en 107% y el máximo en 200% (un hijo) o 225% (dos o más hijos).

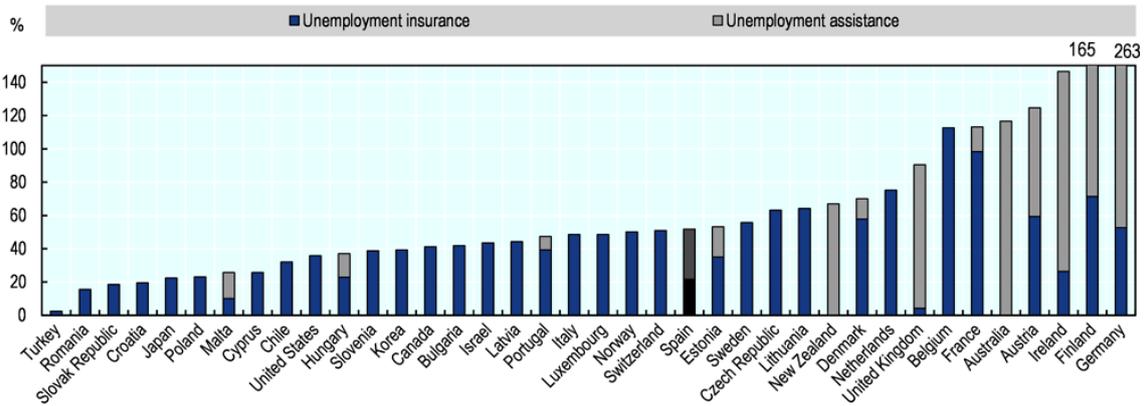
Una vez que el trabajador haya agotado el subsidio por desempleo, podrá optar a un subsidio por desempleo no contributivo. La cuantía y duración del subsidio varían en función de la edad, duración de las cotizaciones anteriores y tipo de contrato anterior del trabajador desempleado. El importe máximo es el 80% del IPREM. El solicitante recibe el beneficio por seis meses, pero la duración puede extenderse por períodos adicionales de seis meses, hasta 24 meses. Únicamente podrán acceder, en las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 274 LGSS, a aquellos cuyos ingresos sean superiores al 75% del salario mínimo interprofesional mensual, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (713 euros). Una de estas circunstancias, que se aplica independientemente de la edad del solicitante, es que tenga "responsabilidades familiares". La aplicación de este requisito no está exenta de problemas. En primer lugar, para aprobar la prueba de recursos familiares, 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 el(los) otro(s) miembro(s) de la familia obtienen un ingreso y por lo tanto no dependen del trabajador desempleado, sus ingresos también tendrían que caer individualmente por debajo del tope del 75% (STS (Cámara Social) 30.5.2000 (RJ\2 000\ 5893), más recientemente, 2.3.2015 (RJ 2015\1635)). En segundo lugar, no se consideran pertenecientes a la unidad familiar los parientes distintos de los hijos incapaces o menores de 26 años, los hijos acogidos, los hijastros (si su manutención está a cargo de la unidad familiar) y los cónyuges que convivan bajo el mismo techo. el ingreso familiar total, dividido por el número de miembros de la familia, debe ser inferior al 75% del salario mínimo interprofesional per cápita; pero si el(los) otro(s) miembro(s) de la familia obtienen un ingreso y por lo tanto no dependen del trabajador desempleado, sus ingresos también tendrían que caer individualmente por debajo del tope del 75% (STS (Cámara Social) 30.5.2000 (RJ\2 000\ 5893), más recientemente, 2.3.2015 (RJ 2015\1635)). En segundo lugar, no se consideran pertenecientes a la unidad familiar los parientes distintos de los hijos incapaces o menores de 26 años, los hijos acogidos, los hijastros (si su manutención está a cargo de la unidad familiar) y los cónyuges que convivan bajo el mismo techo. el ingreso familiar total, dividido por el número de miembros de la familia, debe ser inferior al 75% del salario mínimo interprofesional per cápita; pero si el(los) otro(s) miembro(s) de la familia obtienen un ingreso y por lo tanto no dependen del trabajador desempleado, sus ingresos también tendrían que caer individualmente por debajo del tope del 75% (STS (Cámara Social) 30.5.2000 (RJ\2 000\ 5893), más recientemente, 2.3.2015 (RJ 2015\1635)). En segundo lugar, no se consideran pertenecientes a la unidad familiar los parientes distintos de los hijos incapaces o menores de 26 años, los hijos acogidos, los hijastros (si su manutención está a cargo de la unidad familiar) y los cónyuges que convivan bajo el mismo techo. pero si el(los) otro(s) miembro(s) de la familia obtienen un ingreso y por lo tanto no dependen del

trabajador desempleado, sus ingresos también tendrían que caer individualmente por debajo del tope del 75% (STS (Cámara Social) 30.5.2000 (RJ\2 000\ 5893), más recientemente, 2.3.2015 (RJ 2015\1635)). En segundo lugar, no se consideran pertenecientes a la unidad familiar los parientes distintos de los hijos incapaces o menores de 26 años, los hijos acogidos, los hijastros (si su manutención está a cargo de la unidad familiar) y los cónyuges que convivan bajo el mismo techo. pero si el(los) otro(s) miembro(s) de la familia obtienen un ingreso y por lo tanto no dependen del trabajador desempleado, sus ingresos también tendrían que caer individualmente por debajo del tope del 75% (STS (Cámara Social) 30.5.2000 (RJ\2 000\ 5893), más recientemente, 2.3.2015 (RJ 2015\1635)). En segundo lugar, no se consideran pertenecientes a la unidad familiar los parientes distintos de los hijos incapaces o menores de 26 años, los hijos acogidos, los hijastros (si su manutención está a cargo de la unidad familiar) y los cónyuges que convivan bajo el mismo techo.<sup>27</sup> Esto significa que, por ejemplo, los padres o abuelos, las sobrinas o sobrinos y las parejas de hecho no se consideran parte de la unidad familiar.

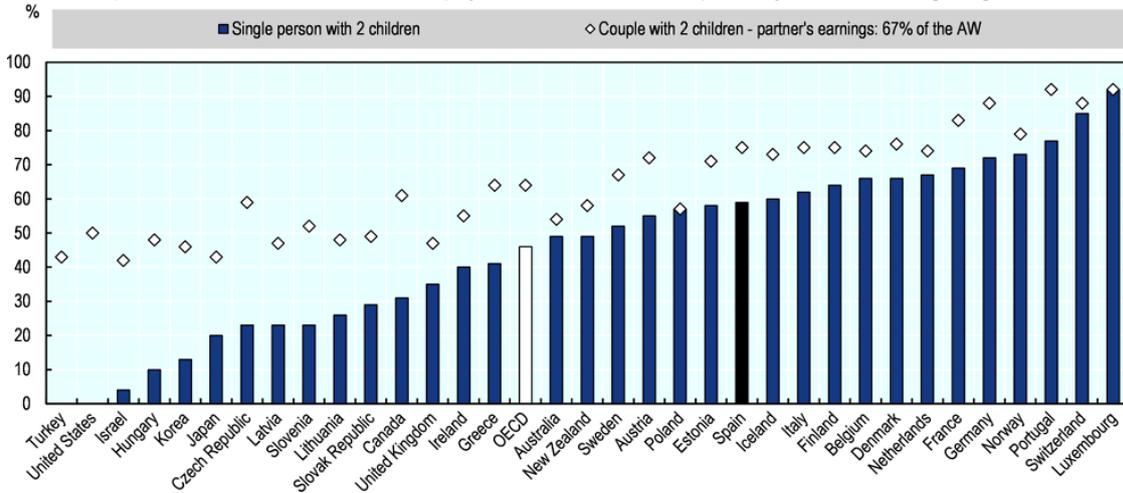
A diferencia de las prestaciones familiares, los niveles de prestaciones por desempleo son comparativamente altos en España; pero la cobertura es promedio. Una persona que antes ganaba el salario medio de jornada completa y lleva un año desempleado tiene una reposición neta igual al 59% (si es soltero con dos hijos) o al 75% (si es casado y tiene dos hijos y su pareja gana dos tercios del salario promedio a tiempo completo) ( [Figura 2.2](#), Panel B). Estas tasas de reemplazo son más de 10 puntos porcentuales superiores a los respectivos promedios de la OCDE. No obstante, varios países de la OCDE tienen tasas netas de reemplazo considerablemente más altas. Como se desprende claramente de las diversas condiciones de elegibilidad mencionadas anteriormente, no todas las personas que actualmente no tienen trabajo pero que están buscándolo activamente y podrían comenzar a trabajar dentro de las próximas quince días (la definición de desempleo de la OIT) también son elegibles para el subsidio de desempleo o subvención. En 2018, la ratio de beneficiarios de seguros y ayudas de desempleo sobre los que estaban 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 ratio sugiere una tasa de cobertura muy superior al 100%). ( [Figura 2.2](#), Panel A). Aunque no se dispone de pruebas directas, es probable que los padres y, en particular, las madres, que se ausentaron de la fuerza laboral durante parte de los años anteriores a su desempleo, así como las personas más jóvenes, tienen menos probabilidades de cumplir los requisitos de cotización y, por lo tanto, de ser descubierto. Sin embargo, entre las familias con hijos menores, las prestaciones por desempleo representaron el 46,5 % de las transferencias públicas que recibieron en 2013, aunque para 2016 había disminuido en más de 10 puntos porcentuales ([Marí-Klose, Julía and Redondo, 2019\[45\]](#)) .

**Figura 2.2. Las prestaciones por desempleo en España son comparativamente generosas**

A. Recipients of unemployment benefits as share of ILO unemployed, 2018



B. Net replacement rate after 12 months of unemployment for an individual who previously earned the average wage, 2019



Nota: A: El numerador de las tasas que se muestran en el Gráfico es el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo vinculadas a los ingresos (seguro de desempleo, UI) y de prestaciones no contributivas (asistencia al desempleo, UA) para los demandantes de empleo que han agotado su prestación por UI o no tenían derecho a ella 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 cobertura "pseudocobertura" ya que la población en el numerador y el denominador pueden no superponerse por completo. Por ejemplo, en algunos países, un número significativo de personas que no están desempleadas de la OIT pueden reclamar beneficios categorizados bajo el encabezado de desempleo en los datos SOCR proporcionados por los países. Como resultado, las tasas de pseudocobertura pueden superar el 100 % (p. ej., 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 relación entre el ingreso familiar neto durante un mes seleccionado del período de desempleo y el ingreso familiar neto antes de la pérdida del trabajo. Los cálculos excluyen la asistencia social y las prestaciones de vivienda, pero 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, por ejemplo, búsqueda activa de empleo y estar disponible para trabajar, se supone que se cumplen estos requisitos. Las estadísticas de Chipre corresponden a 2016. El indicador es la relación entre el ingreso familiar neto durante un mes seleccionado del período de desempleo y el ingreso familiar neto antes de la pérdida del trabajo. Los cálculos excluyen la asistencia

social y las prestaciones de vivienda, pero 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, por ejemplo, búsqueda activa de empleo y estar disponible para trabajar, se supone que se cumplen estos requisitos. Las estadísticas de Chipre corresponden a 2016. El indicador es la relación entre el ingreso familiar neto durante un mes seleccionado del período de desempleo y el ingreso familiar neto antes de la pérdida del trabajo. Los cálculos excluyen la asistencia social y las prestaciones de vivienda, pero 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, por ejemplo, búsqueda activa de empleo y estar disponible para trabajar, se supone que se cumplen estos requisitos. Las estadísticas de Chipre corresponden a 2016. 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, por ejemplo, búsqueda activa de empleo y estar disponible para trabajar, se supone que se cumplen estos requisitos. Las estadísticas de Chipre corresponden a 2016. 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, por ejemplo, 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 (nd[47]), "Tasa de pseudocobertura de las prestaciones por desempleo, *Datos anuales de beneficiarios de beneficios sociales (SOCR) por país*, [https://www.oecd.org/els/soc/SOCR\\_UBPpseudoCoverageRates.xlsx](https://www.oecd.org/els/soc/SOCR_UBPpseudoCoverageRates.xlsx) y OECD (nd[48]), "Tasa de reemplazo neta en el desempleo", *indicadores de beneficios tributarios de la OCDE*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NRR>.

## Programas de ingresos mínimos

Desde finales de la década de 1980, las Comunidades Autónomas desarrollaron programas de ingresos mínimos para hacer frente al aumento de nuevas formas de pobreza. Los programas difieren entre regiones en su nombre, naturaleza, requisitos de acceso, duración y cantidad. Todos los programas regionales 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 regiones garantizan los beneficios a los beneficiarios elegibles, mientras que otras lo hacen depender de su presupuesto anual disponible. Inicialmente, los beneficiarios solo podían recibir el pago por uno o dos años, pero muchos programas ahora otorgan el beneficio por un período indefinido, siempre y cuando los beneficiarios no puedan superar su situación. En muchos casos, a los beneficiarios incluso se les permite trabajar,<sup>28</sup>

Los beneficiarios de los regímenes de ingresos mínimos no son específicamente las familias, sino cualquier persona necesitada que carezca de acceso a medios públicos o privados para cubrir sus necesidades básicas. Los datos muestran, sin embargo, que el número de hijos menores de edad entre los beneficiarios de la renta mínima de inclusión social es elevado: en el período 2002 a 2018, el número de personas con derecho a la prestación aumentó de 82 354 a 293 302. Entre el hogar dependiente miembros que se beneficiaron, 110 070 eran hijos menores de edad

dependientes (MSCBS, 2018[49]). Los solicitantes generalmente deben tener al menos 23 a 25 años; y si radican individualmente, solteros y viviendo independientemente de su familia de origen por algún tiempo. Se aplican excepciones para las personas que cuidan a personas con discapacidad o niños menores; huérfanos sin acceso a pensiones públicas, víctimas de violencia de género y cónyuges o exparejas divorciados o separados. Todos los estatutos regionales consideran la situación familiar del solicitante para determinar la elegibilidad y los montos de los beneficios. En consecuencia, las disposiciones legales utilizan definiciones relativamente similares, aunque ligeramente diferentes, para definir qué miembros del hogar pertenecen a la familia del solicitante, lo que dificulta la síntesis de las normas. Generalmente, sin embargo, los cónyuges y parejas de hecho, así como algunos, pero no todos, de los familiares del solicitante y de los hijos acogidos que vivan bajo el mismo techo se agrupan como unidad familiar a los efectos de las prestaciones. Los bienes e ingresos que se tienen en cuenta para determinar la elegibilidad difieren entre Comunidades Autónomas. Por lo general, se excluyen el hogar familiar, las asignaciones sociales específicas y para el cuidado de los hijos, y las asignaciones de manutención de los hijos se incluyen en las pruebas de activos e ingresos.

Además de los diferentes requisitos de elegibilidad, los montos máximos también variaron considerablemente entre los esquemas regionales. La cantidad de ingresos garantizados varía sustancialmente entre regiones. El importe mensual máximo medio en 2018 fue de 774 EUR. Tres regiones -Cataluña, Navarra y País Vasco- pagan importes máximos superiores a 900 EUR por unidad familiar. Las diferentes reglas sobre quién podría ser elegible para los esquemas de apoyo a los ingresos contribuyen a diferentes tasas de cobertura. Al comparar el número de personas cuyos hogares recibieron pagos asociados en 2017 con el número de personas que viven en situación de pobreza severa (definida como tener una renta inferior al 30% de la renta mediana), las tasas de cobertura estimadas oscilan entre el 8% (en Castilla-La Mancha) al 274% (en Navarra). La media española fue del 29% (FOESSA, 2020[50]), lo que significa que más de dos de cada tres personas en situación de pobreza extrema no recibieron esta asistencia social.

En 2020, el gobierno central creó igualmente un régimen de ingresos mínimos (*ingreso mínimo vital*, IMV) como asignación no contributiva de seguridad social destinada a abordar el riesgo de pobreza y exclusión social (Gala Durán, 2020[51]). Sin embargo, a diferencia de algunos programas regionales, actualmente se centra exclusivamente en cubrir necesidades financieras. Faltan otros instrumentos para superar la pobreza y la exclusión social. Al igual que otros beneficios de asistencia social, el IMV no es específicamente una herramienta para el apoyo familiar, pero el alivio de la pobreza infantil se encuentra entre sus objetivos importantes. A marzo de 2021, más del 40% de los 565 000 beneficiarios eran menores de edad (Gobierno de España, 2021[52]).

Al igual que en el caso de las prestaciones regionales, las personas pueden solicitarlas individualmente o para su grupo familiar y recibir prestaciones que cierren la brecha entre sus ingresos y el ingreso mínimo garantizado. Las personas físicas que lo soliciten deben haber tenido residencia legal y efectiva en España durante al menos un año (con excepción de las víctimas de trata y violencia de género) (artículo 7.1 RD – Ley 20/2020) y sus ingresos deben estar por debajo del umbral establecido por la reglamentación (artículo 1 y 2 RD – Ley 20/2020). Los solicitantes individuales deben ser

mayores de 23 años y no tener derecho a pensiones de vejez o invalidez, solteros y sin pareja de hecho, y vivir solos o compartir su residencia con una unidad de convivencia. al que no pertenecen (artículo 4.1 RD – Ley 20/2020; última versión según RD – Ley 3/2021). Si los solicitantes son menores de 30 años, también deberán acreditar haber vivido de forma independiente en España durante al menos los tres años inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación (artículo 7.2 RD – Ley 20/2020). Las personas físicas también pueden presentar su solicitud en nombre de su unidad de convivencia (que incluye cónyuges, parejas de hecho, parientes y suegros hasta el segundo grado, e hijos preadoptivos o acogidos) (artículo 6.1 RD – Ley 20/2020). [29](#) Los ingresos de la persona o del grupo deben ser inferiores al importe de la renta mínima garantizada que establezca la normativa. Además, el patrimonio del solicitante, sin tener en cuenta el domicilio familiar, no puede exceder de los límites establecidos por la normativa (Anexo II del RD-Ley 20/2020). En una solicitud individual, la renta mínima anual garantizada es de 5.639 euros para 2021. La cuantía máxima aumenta un 30% por cada miembro del hogar, hasta un máximo del 220% (artículo 10.2 y Anexo I RD – Ley 20/2020). Para las familias monoparentales se aplica un incremento adicional del 22%.

Las personas físicas suelen tener que reclamar ante el IMV cualquier otro subsidio o prestación social a la que tengan derecho. Las prestaciones de la renta mínima autonómica, así como algunas otras ayudas extraordinarias, no se tienen en cuenta a la hora de evaluar la vulnerabilidad económica de la persona o colectivo (artículo 18.1 e) RD-Ley 20/2020). El motivo es que el Gobierno español concibió la nueva prestación como una garantía 'suelo'. Sin embargo, dado que cualquier prestación de seguridad social no contributiva se considera generalmente como ingreso en el cálculo de las prestaciones de ingresos mínimos regionales, muchas personas dejarán de tener derecho a las prestaciones. [30](#)

La cobertura de las prestaciones de asistencia social en España estaba por debajo de la media de la OCDE en 2018 y, dada la adopción incompleta del IMV, probablemente siga siéndolo en el momento de redactar este informe. En España en 2018, se estima que una de cada diez personas de 15 a 64 años en riesgo de pobreza recibía asistencia social ( [Gráfico 2.3](#)), en comparación con un cuarto o un tercio en promedio en la OCDE (para padres que viven con una pareja/personas sin hijos y personas solteras, respectivamente). En España, las tasas eran prácticamente idénticas entre familias monoparentales o convivientes y personas sin hijos. Es probable que la introducción del IMV haya aumentado las tasas de cobertura. Sin embargo, a marzo de 2021, el beneficio se había otorgado a aproximadamente 203 000 hogares, lejos del objetivo original de 850 000 hogares. Según una encuesta realizada en octubre y noviembre de 2020 entre más de 900 familias atendidas por Cáritas, una organización católica de servicios sociales y defensa, más de la mitad aún no había oído hablar del IMV y menos de un tercio lo había solicitado ( [Olías , 2020\[53\]](#) ).

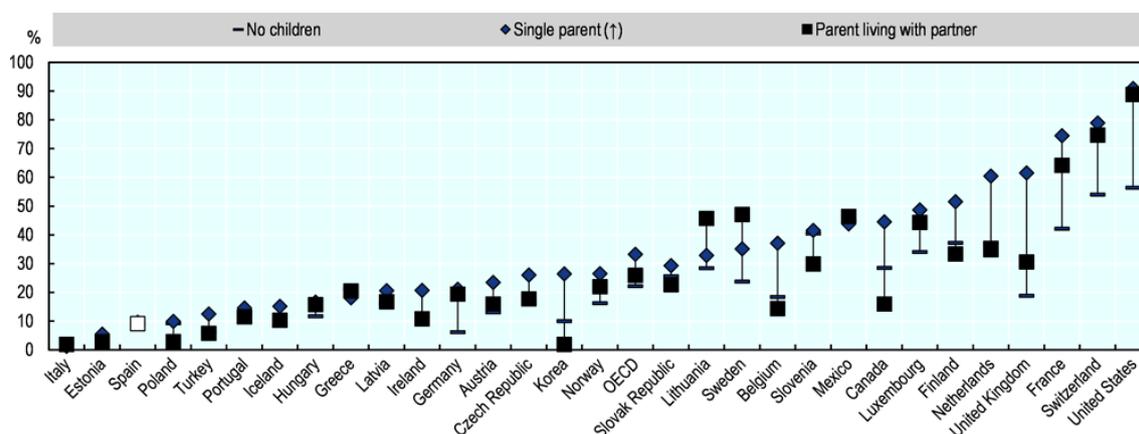
## Beneficios de supervivencia

La ley de seguridad social organiza la protección de la familia frente al riesgo de muerte de un sostén principal afiliado a la seguridad social a través de subsidios de viudedad, pensiones de orfandad y prestaciones contributivas para otros familiares necesitados.

A los cónyuges supervivientes se les concede pensión de supervivencia vitalicia si cumplen los requisitos legales (artículo 216.1 B y 219.1 LGSS). La persona fallecida debe haber cumplido un período mínimo de cotización o fallecer por accidente; y si la muerte fue causada por una enfermedad no relacionada con el trabajo anterior al matrimonio, el matrimonio debe haber durado por lo menos un año. Si el matrimonio fue más corto, la pareja sobreviviente solo tiene derecho a un subsidio de dos años. Los cónyuges separados o divorciados pueden ser elegibles siempre que hayan recibido una asignación 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 sólo abona la cuantía de esta última (artículo 220.1 LGSS).

**Figura 2.3. Solo uno de cada diez padres (y no padres) 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 situación de los padres y arreglo de vivienda, 2018 o último año disponible



Nota: El año de referencia es 2015 para Turquía, 2016 para Corea e Islandia y 2017 para Irlanda, República Eslovaca y Reino Unido. Las personas se definen como en riesgo de pobreza si el ingreso equivalente del tamaño de su hogar era igual a menos del 60% del ingreso medio. Si alguien recibe asistencia social se define por si su hogar tiene algún ingreso en el año de referencia de los beneficios sociales. 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 podrán tener derecho a una pensión de la Seguridad Social los cónyuges supervivientes de una unión de hecho siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 221.1 LGSS. La pareja debe haber estado en una relación estable de tipo matrimonial durante al menos cinco años ininterrumpidos, haber vivido juntos en el momento de la muerte y haber inscrito la unión en el registro regional o local o haberlo acordado mediante escritura pública. **31** por lo menos dos años antes de la muerte de uno de los socios. Sin embargo, a diferencia de la pensión de viudedad, esta asignación está condicionada a los recursos. Los ingresos del solicitante no pueden superar el 50% o el 25% de los ingresos comunes del año anterior al fallecimiento de la pareja, según viva o no con un hijo perceptor de pensión de orfandad, salvo que los

ingresos del solicitante sean inferiores al 150% de los interprofesionales. salario mínimo, incrementado en 50 puntos porcentuales por cada derechohabiente a pensión de orfandad que conviva con el solicitante. El Tribunal Constitucional avaló todos estos requisitos, señalando que sólo el matrimonio pero no la unión de hecho goza de protección constitucional (artículo 32 CE).

Los hijos biológicos y adoptivos, así como, en determinadas circunstancias, los hijastros tienen derecho a la pensión de orfandad. Los hijastros deben estar viviendo con la persona fallecida al momento de la muerte, su padre debe haber estado casado con él o ella por un mínimo de dos años, y no tendrán derecho a ningún reclamo de seguridad social, ni familiares que deban mantenerlos. según las normas de derecho de familia (artículo 9.3 RD 1647/1997). Son elegibles todos los hijos hasta los 20 años de edad, así como los huérfanos mayores que no puedan trabajar (artículo 224.1 LGSS). También pueden optar los menores de 20 a 5 años siempre que ganen menos del salario mínimo interprofesional anual (art. 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,[32](#)

Los miembros de la familia y los parientes distintos del cónyuge o los hijos también pueden recibir pensiones contributivas de sobrevivencia. Incluyen nietos o hermanos menores de edad o discapacitados; padres o abuelos. Deberán cumplir con los requisitos correspondientes, entre ellos acreditar que dependían económicamente del causante. El artículo 226.2 LGSS menciona un caso específico: el hijo o hermano, de 45 años o más, soltero, divorciado o viudo, que conviviese con un pensionista jubilado o inválido ya su cargo, y que asegurase la continuidad del cuidado.

La ley de seguridad social organiza la protección de la familia frente al riesgo de muerte de un sostén principal afiliado a la seguridad social a través de subsidios de viudedad, pensiones de orfandad y prestaciones contributivas para otros familiares necesitados.

A los cónyuges supervivientes se les concede pensión de supervivencia vitalicia si cumplen los requisitos legales (artículo 216.1 B y 219.1 LGSS). La persona fallecida debe haber cumplido un período mínimo de cotización o fallecer por accidente; y si la muerte fue causada por una enfermedad no relacionada con el trabajo anterior al matrimonio, el matrimonio debe haber durado por lo menos un año. Si el matrimonio fue más corto, la pareja sobreviviente solo tiene derecho a un subsidio de dos años. Los cónyuges separados o divorciados pueden ser elegibles siempre que hayan recibido una asignación 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 sólo abona la cuantía de esta última (artículo 220.1 LGSS).

También podrán tener derecho a una pensión de la Seguridad Social los cónyuges supervivientes de una unión de hecho siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 221.1 LGSS. La pareja debe haber estado en una relación estable de tipo matrimonial durante al menos cinco años ininterrumpidos, haber vivido juntos en el momento de la muerte y haber inscrito la unión en el registro regional o local o haberlo acordado mediante escritura pública. [33](#) por lo menos dos años antes de la muerte de uno de los socios. Sin embargo, a diferencia de la pensión de viudedad, esta asignación está condicionada a los recursos. Los ingresos del solicitante no pueden

superar el 50% o el 25% de los ingresos comunes del año anterior al fallecimiento de la pareja, según viva o no con un hijo perceptor de pensión de orfandad, salvo que los ingresos del solicitante sean inferiores al 150% de los interprofesionales. salario mínimo, incrementado en 50 puntos porcentuales por cada derechohabiente a pensión de orfandad que conviva con el solicitante. El Tribunal Constitucional avaló todos estos requisitos, señalando que sólo el matrimonio pero no la unión de hecho goza de protección constitucional (artículo 32 CE).

Los hijos biológicos y adoptivos, así como, en determinadas circunstancias, los hijastros tienen derecho a la pensión de orfandad. Los hijastros deben estar viviendo con la persona fallecida al momento de la muerte, su padre debe haber estado casado con él o ella por un mínimo de dos años, y no tendrán derecho a ningún reclamo de seguridad social, ni familiares que deban mantenerlos. según las normas de derecho de familia (artículo 9.3 RD 1647/1997). Son elegibles todos los hijos hasta los 21 años, así como los huérfanos mayores que no puedan trabajar (artículo 224.1 LGSS). También pueden optar los menores de 25 años siempre que ganen menos del salario mínimo interprofesional anual (art. 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,[34](#)

Los miembros de la familia y los parientes distintos del cónyuge o los hijos también pueden recibir pensiones contributivas de sobrevivencia. Incluyen nietos o hermanos menores de edad o discapacitados; padres o abuelos. Deberán cumplir con los requisitos correspondientes, entre ellos acreditar que dependían económicamente del causante. El artículo 226.2 LGSS menciona un caso específico: el hijo o hermano, de 45 años o más, soltero, divorciado o viudo, que conviviese con un pensionista jubilado o inválido ya su cargo, y que asegurase la continuidad del cuidado.

## Pagos anticipados de manutención infantil

En teoría, los pagos de manutención infantil deberían mitigar algunas de las oportunidades de ingresos más bajos que enfrentan muchos padres solteros. Las obligaciones alimentarias de los hijos no están vinculadas a la posesión de la patria potestad. Cuando uno de los padres no vive con sus hijos, la obligación alimentaria consiste en un pago periódico de dinero. Para superar la arbitrariedad, los tribunales han elaborado 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 de los jueces incluso creó una aplicación para calcular la pensión alimenticia ([Consejo General del Poder Judicial, 2019\[54\]](#)). A diferencia de las obligaciones alimenticias frente a otros miembros de la familia, que pueden aliviarse cuando el deudor ya no puede satisfacer sus necesidades o las de su familia [artículo 152.2 Código Civil, STS 19.1.2014 (RJ 2015/447)], las razones económicas para aliviar a los padres las obligaciones son casi inexistentes. En la práctica, los tribunales nunca liberan a los padres de su obligación, incluso si están desempleados y no pueden pagar la manutención. El Tribunal Supremo ha permitido la suspensión de los pagos hasta que la situación económica del deudor mejore sólo en circunstancias excepcionales.

En realidad, los padres que no tienen la custodia a menudo incumplen sus obligaciones de manutención de los hijos, y la ejecución de las órdenes de manutención suele ser ineficaz. No existe una agencia administrativa a cargo de

supervisar el buen funcionamiento del sistema de manutención infantil. Los datos sobre el cumplimiento de las obligaciones de pago son escasos y desactualizados. En 2000, solo el 12,4 % de los padres solteros recibían pagos de manutención infantil (OECD, nd[46]). Esta fue la proporción más baja entre los 21 países de la OCDE en el mismo año, para quienes el promedio fue del 47,3%. En Cataluña, según datos de la primera oleada (2008) del Panel de Familias e Infancia, unas cuatro de cada diez madres divorciadas y separadas o bien no recibieron recursos de padres no residentes o los recibieron con retraso (Marí-Klose et al. al., 2008[7]). La imposibilidad de embargar los recursos de los deudores, particularmente cuando trabajan en la economía informal, agrava la vulnerabilidad económica de las exparejas y sus hijos. En algunos casos, los padres que incumplen sus obligaciones están sujetos a persecución penal.

Para abordar los incumplimientos en los pagos de manutención infantil, en 2007 se establecieron esquemas públicos limitados para adelantar los pagos de manutención infantil. El padre que tiene la custodia de niños menores de edad o discapacitados puede reclamar estos pagos adelantados en nombre de sus hijos. Entre las condiciones previas se encuentran que la renta familiar sea inferior al 150% del IPREM en el caso de familias con un hijo -es decir, inferior a 11.279 euros en 2020- incrementándose en 25 puntos porcentuales por cada hijo adicional (artículo 6 Real Decreto [RD ] 1618/2007). Además, el solicitante deberá haber agotado todos los medios procesales para hacer valer sus derechos (artículo 14.2 a) y b) del RD 1618/2007). Una condena penal del deudor por no haber pagado la pensión alimenticia es insuficiente. Los beneficiarios pueden recibir anticipos equivalentes al importe mensual de pensión alimenticia establecido por el tribunal o a 100 EUR por hijo, hasta 18 meses (artículo 9 RD 1618/2007). Un fondo similar en Cataluña (cuyas prestaciones son incompatibles con la de ámbito estatal) es más generoso en cuanto al umbral de ingresos y prestación máxima, pero a los ocho meses, la duración máxima es menor. Cuando se conceden anticipos, las administraciones públicas y los padres custodios suelen pretender simultáneamente cobrar las prestaciones por hijos a cargo a través de procedimientos administrativos obligatorios (artículo 24.1 RD 1618/2007) y procedimientos judiciales de familia, respectivamente. A medida que los tribunales otorgan cada vez más la custodia física compartida, el sistema tradicional basado en que uno de los padres paga la manutención de los hijos al otro se está desvaneciendo. Los tribunales prefieren arreglos alternativos que coincidan con el nuevo sistema de custodia de menores. Cuando ambos padres tienen una posición económica similar,

Además de los beneficios de manutención de los hijos, uno de los cónyuges que se divorcian puede tener que pagar una asignación compensatoria al otro para compensar el empeoramiento de su situación financiera. El derecho a la prestación compensatoria se establece teniendo en cuenta, entre otras cosas, la edad y el estado de salud del solicitante, sus calificaciones profesionales y la probabilidad de obtener un empleo, así como la duración del matrimonio. No es necesario que el solicitante sea indigente o carezca de fondos para reclamar la asignación, ni la ley considera culpa de los cónyuges. La asignación compensatoria puede reducirse si las circunstancias de cualquiera de los cónyuges cambian significativamente (artículo 100 CC), y se extinguen si el ex cónyuge que la recibe convive o se casa con otra persona (artículo 101 CC). La asignación compensatoria se otorgaba inicialmente en forma de pagos mensuales por tiempo ilimitado, teniendo en cuenta los medios económicos y



asistencia social a los hijos y la pareja de bajos ingresos involucrados en un divorcio (Flaquer, 2012[57]).

## Exenciones de impuestos

En comparación con las asignaciones sociales no contributivas, los beneficios fiscales se aplican a un sector mucho más grande de la sociedad. Aunque varios impuestos y tasas contienen beneficios fiscales, deducciones o exenciones relacionadas con la familia, el enfoque aquí está en el impuesto sobre la renta personal. Sin embargo, otros impuestos suelen tener requisitos y conceptos similares.

El derecho tributario persigue dos objetivos opuestos. Por un lado, su función principal es establecer el marco legal para la recaudación de impuestos. Por otro lado, es una de las herramientas más importantes del gobierno para influir en la acción de los ciudadanos, en este caso, para apoyar a las familias y el bienestar de los miembros de la familia (ver artículo 1 Ley 58/2003, general tributaria). En tiempos recientes, el segundo objetivo ha tomado una expresión creciente en la política tributaria; resultando en una multiplicación de excepciones e incentivos fiscales, incluyendo aquellos dirigidos 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.

Uno de los puntos más controvertidos del actual modelo fiscal familiar se refiere al 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, comenzando por la familia monoparental y siguiendo con otro tipo de arreglos más allá de las relaciones análogas al matrimonio.

Según el Tribunal Constitucional, el tratamiento fiscal diferente de las parejas de hecho no constituye una discriminación prohibida por el artículo 14 CE porque se basa en causas justificadas. Un concepto legal claro de la pareja de hecho y un sistema para registrarlos son requisitos previos para extender las reglas fiscales aplicables a las parejas casadas también a las parejas no casadas. La mayoría de las regiones han promulgado reglamentos que otorgan derechos y beneficios fiscales a las parejas de hecho sobre la base de su legislación regional sobre uniones de hecho. El País Vasco y Navarra -las regiones con plenas competencias legislativas en materia tributaria- han introducido una equiparación general de las parejas de hecho con el matrimonio. [36](#) Las regiones que carecen de estas facultades legislativas han introducido modificaciones parciales que asignan derechos y beneficios a las parejas no casadas. [37](#)

Para la mayoría de las familias, la principal ventaja fiscal de la que disfrutan es la exención fiscal de las prestaciones sociales o familiares a las que tienen derecho a percibir. Prestaciones de seguridad social por maternidad y paternidad; prestaciones familiares no contributivas; Las pensiones alimentarias y las rentas mínimas autonómicas se encuentran entre las fuentes de ingresos legalmente exentas del IRPF (artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28.11.2006, del Impuesto sobre la Renta de las

Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes del Impuesto sobre Sociedades, No Renta y Patrimonio de los Residentes [LIRPF]).

Otras ventajas pueden derivarse de la opción de declarar impuestos en forma conjunta como familia. Las parejas casadas solían estar obligadas a presentar una declaración conjunta de la renta personal (STC 209/1988 y 45/1989). Hoy en día, sin embargo, los contribuyentes pueden optar por la tributación familiar conjunta cuando obtienen ahorros fiscales, especialmente si algunos miembros de la unidad familiar no obtienen ingresos (STC 146/1994), o bien hacerlo por separado. Una de las críticas al sistema de relleno conjunto es que puede incitar a uno de los cónyuges a abandonar o reducir su actividad económica. La definición de unidad familiar a los efectos de la tributación conjunta son los cónyuges que no están legalmente separados y que viven con sus hijos menores y/o tienen la patria potestad extendida o rehabilitada sobre sus hijos adultos incapacitados. Cuando los padres estén legalmente separados o no estén casados, la unidad familiar se refiere al padre o a la madre y los hijos que conviven con él (art. 81.1 LIRPF). Además del ahorro fiscal potencial derivado de la tributación familiar conjunta, se aplica una reducción de 3 400 EUR sobre la renta imponible básica a los cónyuges y de 2 150 EUR a las familias monoparentales.

La definición jurídica de unidad familiar a efectos de la tributación conjunta familiar impide a varias estructuras familiares la posibilidad de disfrutar del ahorro fiscal y de la reducción legal de su renta personal imponible. Por ejemplo, las parejas de hecho que viven con sus hijos en común no pueden acceder a la tributación conjunta familiar y se les niegan ambas reducciones ([Gómez de la Torre del Arco and López López, 2013\[58\]](#)). Otros modelos de familia que están excluidos incluyen parejas no casadas sin hijos; unidades formadas por abuelos y nietos ([Durán-Sindreu Terol, 2020\[59\]](#)) o los padres o tutores adoptivos y los hijos menores de edad a su cargo.

Otro concepto clave en el apoyo familiar es la introducción en 1998 de la renta mínima personal y familiar, destinada a estimar la parte de la renta de los contribuyentes destinada a satisfacer necesidades básicas que, por tanto, no debe tributar (art. 56.1 LIRPF). El monto del mínimo personal y familiar resulta de la suma del mínimo personal del contribuyente y el mínimo por descendientes, ascendientes e invalidez. El mínimo del contribuyente es de 5 550 EUR anuales, aumentado a 6 700 para mayores de 65 años y 8 100 para mayores de 75 años (artículo 57 LIRPF). La cuantía por hijo y año es de 2 400 euros para el primero, 2 700 para el segundo, 4 000 para el tercero y 4 500 para el cuarto y siguientes (artículo 58.1 LIRPF), aunque además se incrementa en 2 800 por año durante los tres primeros años de vida o después de la adopción. Los hijos deben ser menores de 25 años o discapacitados independientemente de la edad, vivir con el contribuyente y ganar menos de 8 000 EUR. En los casos de custodia física compartida, el mínimo se reparte entre los padres. El mínimo de ascendientes se refiere a los familiares consanguíneos (no suegros) que convivan con el contribuyente, ganen menos de 8.000 euros anuales y sean mayores de 65 años (artículo 59.1 LIRPF). La cuantía mínima es de 1 150 EUR anuales, pudiendo ascender a 2 550 EUR anuales para mayores de 75 años (artículo 59.2 LIRPF). El mínimo por invalidez asciende a 3 000 EUR anuales (para el contribuyente discapacitado con una invalidez superior al 33 % o descendientes o ascendientes superiores al 65 %) pero aumenta hasta los 9 000 anuales si el grado de invalidez es superior al 65 %.

Algunos pero no todos los pagos de manutención familiar pueden reducir los ingresos imposables de una persona. Los contribuyentes que no convivan con los hijos pero paguen pensión alimenticia por sentencia judicial pueden aplicar o bien el mínimo por descendiente, bien una reducción sobre la base imponible igual a las cuotas alimenticias (artículo 64 LIRPF). En la práctica, los arreglos de custodia compartida significan que los padres están excluidos de esta reducción. En los regímenes de custodia compartida, dado que ambos padres viven con sus hijos, esto impide que el que paga alimentos opte por la reducción. Ambos progenitores deben hacer uso del mínimo por descendencia únicamente. <sup>38</sup>Sin embargo, una decisión judicial publicada recientemente desafía esta opinión sostenida por las autoridades. Concluye que un progenitor que pague 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, 8.10.2020). Las cantidades pagadas en concepto de pensiones compensatorias judiciales o legalmente acordadas al cónyuge separado o ex cónyuge y las pensiones alimenticias pagadas al cónyuge separado pueden deducirse de la base imponible del deudor. Para la persona que recibe los pagos, en cambio, se tratan como ingresos personales y se gravan como salarios. Otros tipos de pagos, como los pagos por otros gastos familiares (cargas familiares) (García Berro, 2008[60]), u otros beneficios monetarios, como permitir que un ex cónyuge use temporalmente la antigua vivienda familiar conjunta, <sup>39</sup> no pueden ser deducidos por el cónyuge que proporciona los beneficios. Después de la disolución de las uniones de hecho, los pagos se tratan como pérdidas de capital para el pagador y ganancias de capital, o salario, para el perceptor, según la función de la asignación.

Tanto el estado como las regiones individuales pueden ofrecer deducciones relacionadas con las medidas de política familiar. El impuesto a pagar se calcula aplicando la tasa correspondiente a la base imponible. Las deducciones disminuyen la parte total del impuesto a pagar (cuota íntegra). El monto resultante es la parte líquida del impuesto a pagar (cuota líquida). Sólo el Estado tiene derecho a establecer deducciones sobre la cuota líquida. Entre las deducciones disponibles a nivel estatal de la 'cuota íntegra', ninguna está relacionada con medidas de 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 apuntan a la mayor edad del contribuyente, viudez o invalidez. Algunas regiones también consideran la incapacidad del cónyuge, pareja de hecho, ascendientes o descendientes. Muchas regiones apoyan el nacimiento o la adopción de un niño, en diferentes contextos específicos (es decir, el número de niños en la familia, parto o adopción múltiple, discapacidad del niño o residencia del contribuyente en un pequeño pueblo o área rural). Muchas regiones aplican deducciones por permisos de maternidad y paternidad y brindan apoyo a la monoparentalidad y al acogimiento familiar. Algunos de ellos también 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 vivienda familiar. Las familias desfavorecidas con hijos o personas con discapacidad también tienen acceso a deducciones por gastos de alquiler en algunas regiones. parto o adopción múltiple, discapacidad del hijo o residencia del contribuyente en un pequeño pueblo o zona rural). Muchas regiones aplican deducciones por permisos de maternidad y paternidad y brindan apoyo a la

monoparentalidad y al acogimiento familiar. Algunos de ellos también 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 vivienda familiar. Las familias desfavorecidas con hijos o personas con discapacidad también tienen acceso a deducciones por gastos de alquiler en algunas regiones. parto o adopción múltiple, discapacidad del hijo o residencia del contribuyente en un pequeño pueblo o zona rural). Muchas regiones aplican deducciones por permisos de maternidad y paternidad y brindan apoyo a la monoparentalidad y al acogimiento familiar. Algunos de ellos también 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 vivienda familiar. Las familias desfavorecidas con hijos o personas con discapacidad también tienen acceso a deducciones por gastos de alquiler en algunas regiones. Algunos de ellos también 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 vivienda familiar. Las familias desfavorecidas con hijos o personas con discapacidad también tienen acceso a deducciones por gastos de alquiler en algunas regiones. Algunos de ellos también 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 vivienda familiar. Las familias desfavorecidas con hijos o personas con discapacidad también tienen acceso a deducciones por gastos de alquiler en algunas regiones.

Muchas medidas regionales consisten en la deducción parcial o total de los montos pagados por servicios vinculados al cuidado o educación de los niños u otros miembros vulnerables del hogar. Estos pueden incluir los salarios y las contribuciones a la seguridad social pagadas a los cuidadores de niños menores de 0 a 4 años, familiares discapacitados o dependientes o mayores de 70 a 75 años; o gastos de guardería. Algunas de estas medidas se denominan expresamente gastos de conciliación, mientras que una región también deduce las tareas del hogar del cónyuge. Entre los gastos relacionados con la educación, algunas regiones se enfocan en estudiar lenguas extranjeras en el extranjero, mientras que otras apoyan los costos universitarios de los niños.

La situación resultante es la de una gran variedad de deducciones ligadas directa o indirectamente al apoyo familiar. Sin embargo, su monto es bastante bajo y muchos están sujetos a verificación de recursos o tienen otros requisitos de elegibilidad, lo que apunta a un número limitado de beneficiarios potenciales. Algunas Comunidades Autónomas protegen un gran número de situaciones a través de beneficios fiscales, mientras que otras se centran en un número reducido de situaciones. Sin embargo, en términos de costos de beneficios fiscales por habitante, las regiones con más deducciones en realidad gastan menos esfuerzo fiscal en medidas de apoyo familiar que otras (Náñez Alonso, 2018[61]).

Como se mencionó anteriormente, solo el estado central puede decretar deducciones en la cuota líquida. Estas deducciones son especiales porque en algunos casos, la ley prevé la devolución de los impuestos o contribuciones que efectivamente pagó un contribuyente. En estos casos, su naturaleza jurídica es la de un beneficio social para

madres o familias (similar a un IRPF negativo), canalizado a través de la regulación del IRPF ([García Berro, 2015\[62\]](#)). Sin embargo, estas deducciones dejan fuera a las familias más vulnerables, que no obtienen ingresos (reportados) ([Díaz Calvarro, 2019\[63\]](#)).

Los contribuyentes que desarrollen una actividad profesional y estén afiliados a la seguridad social o a cualquier otro régimen profesional podrán acogerse a las distintas deducciones por motivos familiares. La deducción por maternidad está a disposición de las mujeres con hijos menores de tres años (artículo 81.1 I LIRPF, modificado por el artículo 61 Ley 6/2018, de 3.7.2018). El padre puede aplicar esta deducción en caso de fallecimiento de la madre, o cuando tenga la patria potestad. Pueden acogerse a la deducción por familia numerosa los padres o hermanos huérfanos de familia numerosa según la definición de la LPFN (art. 81 bis 1 c) LIRPF). La deducción por monoparentalidad está disponible para los progenitores solteros o separados con dos hijos siempre que no tengan derecho a pensión alimenticia (artículo 81 bis 2 I LIRPF). La deducción por personas a cargo con discapacidad se aplica a los descendientes o ascendientes con discapacidad a quienes el contribuyente puede aplicar el mínimo por descendientes o ascendientes y cónyuges no separados legalmente con discapacidad; que no ganen más de EUR 8 000 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 monoparental es de 1 200 euros anuales; y para la deducción por persona a cargo con discapacidad a 1 200 EUR por cada persona a cargo que cumpla los requisitos. La deducción por maternidad podrá incrementarse hasta en 1.000 euros adicionales por gastos acreditados en guarderías o centros de educación infantil (artículo 61.2 LIRPF); y la deducción por familia numerosa puede ser hasta 2 400 EUR superior para las familias de la categoría especial, y aumenta en 600 EUR por hijo por encima del umbral de familia numerosa. Con carácter general, la cuantía de la deducción está limitada por las cotizaciones del contribuyente a la seguridad social en el período impositivo correspondiente (artículo 61.3 LIRPF); pero para familias numerosas en la categoría especial,

## Cuidado infantil temprano y cuidado después de la escuela

En España, como en otros lugares, la mayoría de los niños antes de la edad de primaria son cuidados por una mezcla de sus padres; 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) formales en España tanto en el primer ciclo (para niños menores de tres años) como en el segundo ciclo (para niños de tres a seis años). Desde 1990, los servicios de educación y cuidado de la primera infancia están integrados en el marco educativo; y la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) incluía una regulación básica para las escuelas infantiles. 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\[64\]](#)). Esto cambió en 2006, cuando la Ley Orgánica 2/2006, de 3.5.2006, de Educación (LOE) sustituyó a la LOGSE. En la actualidad, la

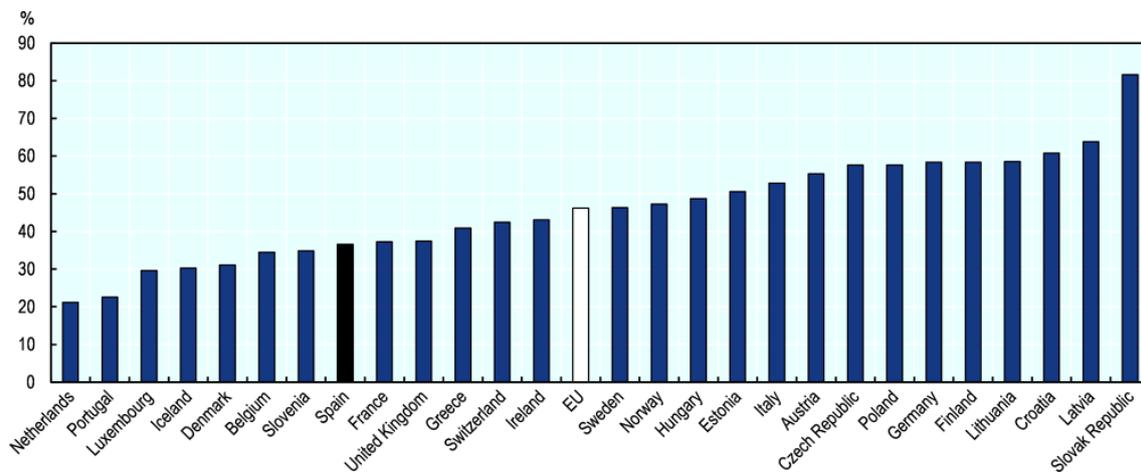
responsabilidad de la supervisión de las instituciones de atención y educación de la primera infancia recae en los departamentos de educación de las Comunidades Autónomas. La Ley pide a las Comunidades Autónomas que aumenten progresivamente la oferta de plazas públicas en el primer ciclo, y las anima a realizar convenios con los ayuntamientos y entidades privadas sin ánimo de lucro (artículo 15.1 LOE). Para el segundo ciclo, en cambio, tienen que garantizar plaza libre (artículo 15.2 LOE).

La disponibilidad y los costos hacen que la guardería para los niños más pequeños quede fuera del alcance de muchas familias, pero una ley reciente exige el desarrollo de un plan para cambiar esto. Los costos del primer ciclo en instituciones públicas pueden depender de factores como el ingreso familiar 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 un tercio de ellas están subvencionadas públicamente (Eurydice, 2021[65]). Las altas tasas de privatización existen particularmente en las grandes ciudades, lo que hace que los servicios sean demasiado caros para muchos padres. Si bien la situación ha mejorado, persiste una importante brecha entre la oferta de plazas públicas y privadas en educación infantil y el volumen real y potencial de usuarios. El acceso a los jardines de infancia públicos está sujeto a los requisitos específicos establecidos por las autoridades locales que financian el servicio. En algunas regiones existen directivas y recomendaciones sobre las condiciones de acceso al servicio, mientras que otras dejan el tema en manos de las autoridades locales. La reciente Ley Orgánica 3/2020, de 29.12.2020, modificó el artículo 15 LOE para reforzar la obligación de los organismos públicos de incrementar los servicios de educación infantil para “atender todas las solicitudes de escolarización de los niños de cero a tres años”. La ley también añade una nueva disposición adicional relativa a la extensión de la educación inicial, según la cual “en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno (...) establecerá un plan de ocho años para la extensión de la el primer ciclo de educación infantil”. Añade, además, que la ejecución del plan avanzará hacia la gratuidad de los niños, priorizando el acceso de los pertenecientes a familias en riesgo de pobreza y exclusión social y centrándose en las zonas de baja escolaridad.

Los padres 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 se aplica solo a alrededor de un tercio de los niños del mismo grupo de edad ( Figura 2.4 ). En la mayoría de los países europeos, el principal arreglo de cuidado durante los primeros 12 a 18 meses es el cuidado de los padres, principalmente proporcionado por las madres, con una participación emergente también de los padres. Los padres tienden a estar más o menos protegidos a través de los diferentes sistemas nacionales de permisos para padres (Escobedo, 2014[66]) . La proporción de niños en España que están exclusivamente al cuidado de los padres ha disminuido en alrededor de 5 puntos porcentuales desde 2007. En 2019, aproximadamente uno de cada diez niños pequeños en España está al cuidado de cuidadores informales, en comparación con casi uno de cada tres en toda la UE. .

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

## Proporción de niños menores de tres años que son cuidados exclusivamente por sus padres, 2019

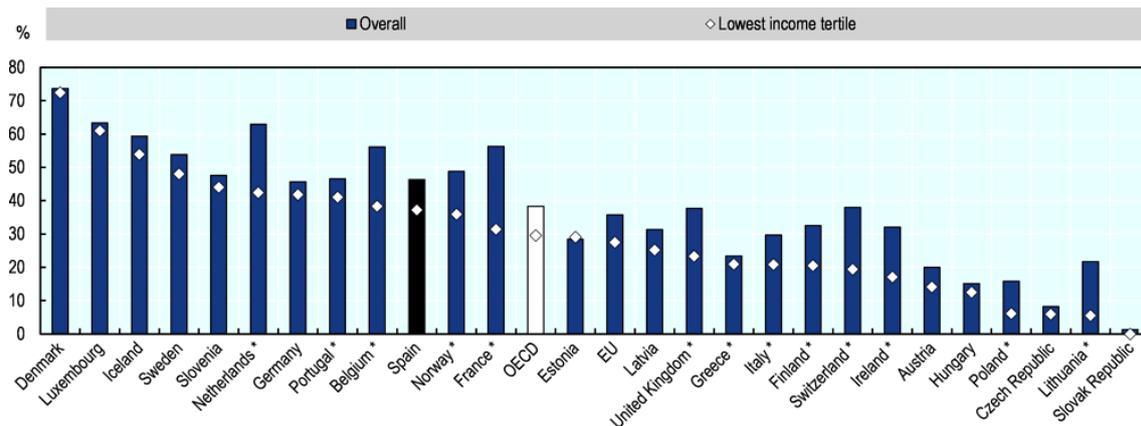


Fuente: Eurostat (nd[67]) "ILC\_CAPARENTS", *Estadísticas sobre Ingresos y Condiciones de Vida*.

España tiene una cobertura relativamente alta de cuidado infantil formal. En 2017, los padres que respondieron a la encuesta EU-SILC informaron que el 46,3 % de los niños menores de 3 años estaban inscritos en guarderías formales; en comparación con el 38,3 % en la OCDE y el 35,7 % en la UE. <sup>40</sup> Esta cifra aumentó al 57,4 % en 2019. Como en muchos otros países, pero no en todos, las tasas de inscripción difieren bastante entre los grupos de ingresos. En particular, la proporción de niños pequeños que viven en el tercio de los hogares con los ingresos más bajos que asisten a un programa formal de cuidado y educación de la primera infancia en España, pero también en la OCDE y la UE, estuvo alrededor de 9 puntos porcentuales por debajo de la inscripción promedio ( [Figura 2.5](#) ). Sin embargo, la brecha española de hecho no fue estadísticamente significativa al nivel del 5%. Las diferencias entre las dos tasas fueron menores en algunos de los países con tasas de matriculación altas, como Dinamarca y Luxemburgo, pero también en países con matriculación más baja, como Hungría. Con un 98 %, casi todos los niños de tres a cinco años en España asisten a la educación infantil, mientras que el promedio de la OCDE es 10 puntos porcentuales más bajo ( [OECD, 2020\[68\]](#) ). Esta proporción presenta una gran variabilidad entre Comunidades Autónomas, como consecuencia de la diversidad normativa y niveles de financiación pública de estos servicios.

### Figura 2.5. Casi uno de cada dos niños menores de tres años asiste a cuidados formales de la primera infancia, pero la proporción es menor en los hogares de bajos ingresos

Tasas de participación en educación y cuidados de la primera infancia, de 0 a 2 años, en general y para el tercil más bajo en términos de ingreso disponible equivalente, 2017 o último disponible



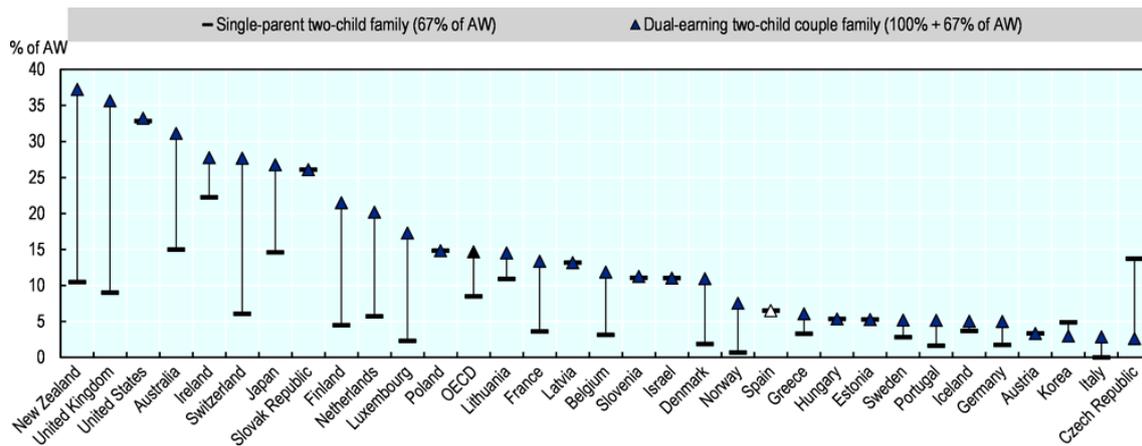
Nota: Los datos de Suiza se refieren a 2014 y los de Islandia a 2015. Los datos son estimaciones de la OCDE basadas en información de EU-SILC. Los datos se refieren a los niños que utilizan los servicios de los centros (por ejemplo, guarderías o guarderías y escuelas preescolares, tanto públicas como privadas), guarderías familiares organizadas y servicios de atención proporcionados por niñeras profesionales (remuneradas), independientemente de que el servicio sea o no está registrado o tiene el reconocimiento CINE. Los terciles de renta disponible equivalente se calculan utilizando 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 (nd[46]), "PF3.2 Enrollment in childcare and preescolar", *OECD Family Database*, [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 de bolsillo que tienen que afrontar los padres para colocar a sus hijos en guarderías parecen comparativamente modestos en España, pero no obstante pueden representar un obstáculo para las familias de bajos ingresos. En 2018, el coste típico de una familia madrileña monoparental o biparental que ganaba conjuntamente 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% para la dos tipos de familias, respectivamente (Figura 2.6). Sin embargo, la falta de una distinción entre los costos para las familias con estos niveles de ingresos tan diferentes ya muestra que pagar el cuidado de los niños puede ser un obstáculo para las familias de bajos ingresos. La evidencia de los datos de la encuesta lo confirma: más de uno de cada cinco encuestados de ingresos bajos y más de uno de cada seis de ingresos medios con niños de cinco años o menos en España dijeron que les gustaría usar (más) cuidado infantil formal, pero podrían no puede permitirse hacerlo (OCDE, 2020[69]). Solo en Irlanda una mayor proporción de padres de bajos ingresos informan lo mismo. Dado que el cuidado de niños mayores de tres años es gratuito en España, aunque las horas pueden no ser suficientes para cubrir un día de trabajo completo, el problema es probablemente aún más grave para los padres de niños más pequeños.

**Figura 2.6. Para determinados tipos de familias, los costes de internar a los niños en centros públicos de atención a la primera infancia en España son más bajos que en otros lugares**

Costos de cuidado de niños de bolsillo para una familia de dos hijos como proporción (%) del salario promedio nacional a tiempo completo (AW), por tipo de familia, 2018



Nota: Los datos reflejan el costo neto (tarifas brutas menos beneficios/reembolsos de cuidado infantil y deducciones fiscales, más cualquier cambio resultante en otros beneficios recibidos luego del uso del cuidado infantil y/o cambio en los ingresos familiares) del cuidado de tiempo completo en un centro de cuidado infantil típico para una familia de dos hijos con niños de 2 y 3 años. Los ingresos brutos de los dos miembros de la 'familia de pareja de dos hijos con ingresos dobles' se fijan en el 100% de los ingresos promedio para el primer ingreso y el 67% de los ingresos promedio para el segundo asalariado. Los de la persona que gana solo en la 'familia monoparental con dos hijos' se fijan en el 67% de los ingresos medios. El cuidado de 'tiempo completo' se define como el cuidado durante al menos 40 horas por semana. Cuando las reglas de beneficios 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, Michigan en los Estados Unidos, la capital en algunos otros países). Para España, esto es Madrid. Consulte el sitio 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 utilizados e 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 aún requieren atención casi constante, y el horario escolar suele ser más corto que un día laboral típico. Sin embargo, dado que las Comunidades Autónomas pueden fijar los horarios y plazos escolares, existen importantes variaciones regionales (Fernández-Enguita, 2007[70]; Feito-Alonso, 2012[71]; Sintés, 2012[72]). En algunas regiones, las escuelas primarias públicas solo funcionan hasta la hora del almuerzo. Los colegios privados suelen ofrecer más horas académicas y un paquete de servicios y actividades complementarias que cubren las horas previas, el almuerzo y la tarde con deportes, idiomas, artes, juegos u otras actividades culturales. En las escuelas públicas, las juntas de padres o las asociaciones de familias escolares organizan dichas actividades de acuerdo con las capacidades organizativas y de financiación de sus familias (Comas et al., 2013[34]). Las familias biparentales pueden ajustar sus horas de trabajo para cubrir completamente las necesidades de cuidado de sus hijos fuera de la escuela, mientras que otras pueden depender de los abuelos u otros miembros de la familia o contratar cuidadores informales. Pero para las familias que no tienen parientes jubilados cerca y que no tienen los medios financieros para contratar a alguien, los centros públicos para después de la escuela pueden ayudar a cerrar la brecha de tiempo entre el final de la escuela y el final del trabajo. En España

en 2017, según un indicador basado en EU-SILC, solo el 5 % de los niños asistían a este tipo de atención en centros, considerablemente por debajo del 28,6 % de la media de la OCDE y el porcentaje más bajo entre los países de la UE y la OCDE para los que se dispone de datos . Sin embargo, esta baja cifra puede pasar por alto algunos otros tipos de atención extraescolar, incluidas las actividades organizadas por asociaciones de familias.

En España, se distingue entre los servicios de atención prestados en la escuela (servicios de comedor, transporte y apoyo residencial) y los servicios extraescolares. De media, el 35,6% de los alumnos de primaria de los colegios públicos y el 45,7% de los privados acuden al servicio de comedor escolar, que incluye la comida y el tiempo libre supervisado. Sin embargo, existen variaciones sustanciales entre regiones; y la diferencia en el uso del servicio de almuerzo entre estudiantes de escuelas públicas y privadas se vuelve mucho mayor en la escuela secundaria (MEC, 2021[73]) . En algunas partes del país, las autoridades regionales ofrecen financiamiento para programas extraescolares, servicios y asociaciones escolares de familias. Estas asociaciones escolares de familias brindan servicios que compensan la falta de servicios públicos, particularmente en comunidades bien integradas y barrios de clase media.(Comas et al., 2013[34]) . Un estudio catalán de 2012, por ejemplo, reveló que solo el 1% de las escuelas públicas y el 10% de las privadas no tenían una 'Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Centro Escolar' (AMPA). La participación de las familias fue alta: el 81% eran miembros de alguna 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 ofrece más servicios. En las escuelas públicas primarias, la AMPA garantiza los servicios básicos, incluido el servicio de almuerzo (en aproximadamente la mitad de las escuelas públicas, mientras que los municipios están a cargo de otros), así como los servicios de atención antes y después de la escuela ((Escobedo and Escapa, 2014[74]) , basado en el proyecto de investigación-acción de la Fundació Bofill "Famílies amb Veu" (Comas et al., 2013[34]) ).

Si bien las políticas públicas más relevantes se centran en la creación de servicios formales de educación y cuidado de la primera infancia y fuera de la escuela, una iniciativa política reciente ayudaría a las familias a complementar estos servicios domésticos formales con informales. Estas situaciones pueden presentarse, por ejemplo, si las horas ofrecidas para la atención a la primera infancia o extraescolar no coinciden con sus horas de trabajo. Hasta ahora, normalmente tienen que pagar estos servicios de su propio bolsillo. Pero en marzo de 2021, el gobierno aprobó la Corresponsabilidad (Plan Corresponsables) en el marco de las políticas de igualdad de género, para abordar algunas de las carencias de la arquitectura actual de las políticas de servicios públicos de cuidado en España. El plan tiene el doble objetivo de hacer más accesibles los servicios de cuidado doméstico para las familias y de formalizar el trabajo informal de cuidado. El plan pretende formalizar servicios de cuidado doméstico informal para familias con hijos menores de 14 años, así como servicios extraescolares, deportivos y de ocio, en establecimientos públicos para niños menores de 14 años. A través del plan, el gobierno también tiene la intención de mejorar la creación de empleo de calidad para jóvenes con calificaciones relevantes, como en el cuidado de la primera infancia o la supervisión de actividades deportivas y de ocio, así como para personas con experiencia en cuidado formal e informal. Por fin,(Ministerio

de Igualdad, 2021[75]). El presupuesto del plan de 190 millones de euros en 2021 busca estimular la asignación de otros recursos locales, regionales o privados. En algunos casos, el plan refleja estrategias propuestas durante la década de 1990, incluidos procesos de acreditación basados en la experiencia profesional y asociaciones público-privadas, para estimular la formalización de servicios domésticos y de cuidado intensivos en mano de obra (Jiménez et al., 2000[76]). El hecho de que el plan aborde especialmente a las familias vulnerables que no pueden pagar el precio total del mercado por este tipo de servicios formales también apunta hacia las deficiencias de la Ley de Dependencia de 2006 en relación con las familias con niños.

## Servicios sociales para familias y protección de menores

Las Comunidades Autónomas, a través de sus sistemas de servicios sociales primarios y especializados, prestan servicios a las familias y para la protección de los menores. Además de estos servicios específicos dirigidos a la familia y al niño, las familias, por supuesto, se benefician de una gama de otros servicios sociales. Estos incluyen, por ejemplo, servicios dirigidos a personas mayores o discapacitadas; y puede incluir transferencias financieras de emergencia para hogares que no son elegibles para beneficios mensuales regulares pero que se encuentran en una crisis aguda. En algunas regiones, los hogares que reciben beneficios bajo el esquema de ingresos mínimos también tienen acceso preferencial a ciertos servicios sociales, pero el alcance de esta práctica es difícil de juzgar (Rodríguez-Cabrero et al., 2016[77]).

Los desarrollos recientes apuntan a un derecho de familia más terapéutico, con medidas para prevenir el divorcio o evitar sus peores consecuencias para los niños (Fariña y Ortuño, 2020[78]). La mediación familiar se introdujo inicialmente en España en la década de 1990, y la primera ley de mediación familiar se publicó en 2001 en Cataluña. <sup>41</sup> A pesar de su desarrollo relativamente corto, el interés por la mediación familiar se ha afianzado considerablemente en los últimos años, dando como resultado la aprobación de leyes de mediación familiar en 13 Comunidades Autónomas (Unión de Asociaciones Familiares (UNAF), 2015[79]). En la actualidad, muchas Comunidades Autónomas ofrecen tanto la mediación familiar tanto fuera como dentro del sistema judicial (Ortiz Pradillo, 2016[80]), y también han comenzado a ofrecer servicios adicionales como puntos de encuentro para divorcios muy conflictivos, órdenes judiciales de nombramiento de un coordinador de crianza para la custodia compartida e incluso órdenes de terapia familiar obligatoria.

Una de las principales ventajas de la mediación familiar es que es un mecanismo de comunicación eficaz que puede ayudar a las parejas que se separan a encontrar acuerdos duraderos que tengan en cuenta las necesidades y el bienestar de todos los miembros de la familia, y especialmente de los niños. Además, puede ser un método de resolución de disputas más rápido, más simple y menos costoso que el sistema judicial tradicional.

A pesar de estas ventajas, la aceptación de los servicios de mediación familiar todavía es baja en España. En 2015, alrededor de una cuarta parte de las solicitudes de divorcio en España fueron impugnadas y no de mutuo acuerdo. De estos alrededor de 23 000 casos, un juez remitió a mediación a la pareja que se separa en alrededor de 6 000 casos, pero en más de la mitad de los casos ni siquiera hubo una primera sesión

de información ([Lozano-Martín y González-de-Patto, 2018\[ 81\]](#)) . Las razones del recurso relativamente limitado a la mediación pueden incluir la falta de interés de los jueces, abogados o parejas que se separan, así como las dificultades para acceder a los servicios.

También se han logrado avances importantes con respecto a la promoción de programas de crianza positiva en la última década. Desde 2009, y como respuesta a la recomendación realizada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa [42](#) , el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social ha puesto en marcha múltiples iniciativas para promover este nuevo enfoque parental entre las familias e instituciones españolas . Estas iniciativas incluyen la preparación de documentos técnicos y lineamientos para apoyar a los gobiernos locales en el desarrollo de servicios y programas para promover la crianza positiva a nivel local, la realización de conferencias nacionales, la creación de grupos de trabajo interautónomos y el financiamiento de servicios y proyectos educativos para brindar apoyo a la crianza de los hijos. Una plataforma en línea [43](#) también se creó para contribuir a la sensibilización del público en general y brindar a los profesionales un espacio de aprendizaje e intercambio de buenas prácticas en el tema.

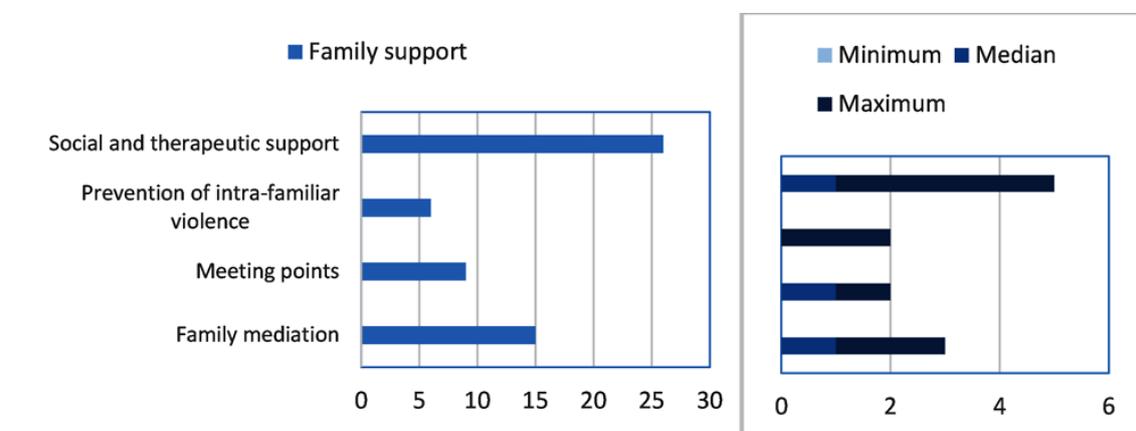
Como resultado de estas iniciativas, los programas locales desarrollados para abordar específicamente las necesidades de los padres en la crianza de los hijos han experimentado una rápida expansión en todo el país. Durante los primeros años de desarrollo, las Comunidades Autónomas pusieron en marcha programas de parentalidad positiva destinados a ayudar a 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 brindar apoyo para la crianza de los hijos a familias vulnerables que involucran un continuo de familias de bajo riesgo a familias de alto riesgo. El enfoque se ha desplazado hacia el aumento de las habilidades de crianza y el apoyo social en todos los ámbitos para mejorar el funcionamiento autónomo de los padres ([Rodrigo, 2016\[82\]](#)) .

El catálogo de referencia de Servicios Sociales de 2013 define los servicios a los que pueden acceder las personas en todo el territorio español siempre que cumplan las condiciones de acceso ([Ministerio de Sanidad, 2013\[83\]](#)). Con respecto a las familias, estos servicios son apoyos psicológicos, educativos y sociales, que por ejemplo pueden incluir programas de crianza 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 difícil y necesite supervisión para su normalización y apoyo socioeducativo fuera del horario escolar para niños con dificultades educativas específicas. Existen líneas telefónicas especiales para víctimas de violencia de género y para menores. Las mujeres que son víctimas reconocidas de violencia de género, ya sea por orden judicial o por decisión de un trabajador social, pueden acceder al apoyo psicosocial de equipos interdisciplinarios. Los niños en riesgo social o familiar pueden recibir apoyos como programas para la preservación de la familia o apoyo a víctimas de abuso (sexual); y puede ser colocado en cuidado residencial o de crianza. Las Comunidades Autónomas también evalúan a las familias de acogida y adopción potenciales y las acompañan antes y después de la adopción. Finalmente, 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 da derecho, como los relacionados con la inclusión social. el catálogo de referencia incluye 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 da derecho, como los relacionados con la inclusión social. el catálogo de referencia incluye 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 da derecho, como los relacionados con la inclusión social.

Según sus catálogos de servicios sociales, las diferentes regiones ofrecen diferentes tipos de servicios familiares; pero estos catálogos pueden ofrecer una imagen incompleta. Los servicios sociales y terapéuticos son los servicios de apoyo a la familia más comunes en todas las regiones, a excepción de Extremadura y Galicia ( [Figura 2.7](#)). Solo cinco regiones (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Murcia) mencionan específicamente programas contra la violencia intrafamiliar dentro de sus servicios de apoyo a la familia. 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 a la justicia. De hecho, los catálogos de Cataluña y Galicia generalmente no mencionan los servicios de apoyo a la familia, aunque el de Cataluña menciona un programa y la región tiene una ley de mediación familiar que data de 2001. Sin embargo, en algunos casos, una Comunidad Autónoma puede ofrecer un cierto servicio sin incluirlo en los servicios familiares. En estos casos, los servicios pueden caer en la categoría de 'prevención', 'dependencia' o 'autonomía personal' para grupos destinatarios específicos. En otros casos, las comunidades pueden ofrecer servicios a través de una parte diferente del sistema de protección social en lugar de a través de los servicios sociales. Por ejemplo, el cuidado de la primera infancia puede ser ofrecido por los sistemas de educación o salud en lugar de los servicios sociales.

**Figura 2.7. El apoyo social y terapéutico es la mayor categoría de servicios familiares en los catálogos regionales de servicios sociales**  
 Número de servicios de apoyo a la familia por subárea y distribución del número de servicios en cada subárea por comunidades autónomas



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

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

La mayor demanda de servicios de protección infantil ha impulsado la promulgación de legislación regional para organizar estos servicios. Una reforma legal a nivel estatal de 2015 buscó establecer los elementos esenciales para un sistema de protección infantil más coherente a nivel nacional (Ley 26/2015, 28.7.2015, que modifica el sistema de protección de niños y adolescentes). La reforma pretendía introducir criterios comunes en cuanto a la definición de las situaciones de riesgo y los casos más graves de maltrato o abandono. Sólo estos últimos conducen a la separación del niño de sus padres biológicos. La reforma también modificó la definición y los requisitos procesales para establecer medidas de protección (acogida residencial o familiar y acogimiento familiar preadoptivo). Su objetivo era unificar las definiciones y criterios utilizados por las diferentes regiones, partiendo del supuesto de que se debe preferir el acogimiento familiar al acogimiento residencial. La ley incluso establecía que los niños menores de tres años tenían que ser colocados en un hogar familiar en lugar de residencial, a menos que se probara que esta opción era imposible. La misma disposición también establecía que “lo antes posible”, el mismo criterio también debería aplicarse para los niños de 3 a 6 años. La Ley no incluyó la mención de ningún programa o financiamiento dirigido a aumentar la disponibilidad de familias de crianza. En el mismo nivel reglamentario, la Ley también proporcionó los conjuntos de derechos y deberes tanto de los cuidadores familiares adoptivos como de los niños adoptivos. Introdujo nuevas categorías de acogimiento familiar, en sustitución de las utilizadas por la normativa autonómica. Por fin, la reforma apuntó a la estandarización de las definiciones legales de acogimiento familiar y acogimiento con fines adoptivos, la unificación de su régimen jurídico y el desarrollo de criterios comunes para acceder a los servicios de acogimiento familiar. La Ley también ordenó la implementación de una herramienta de información estatal que debe proporcionar datos sobre las medidas de adopción y acogimiento familiar en toda España.

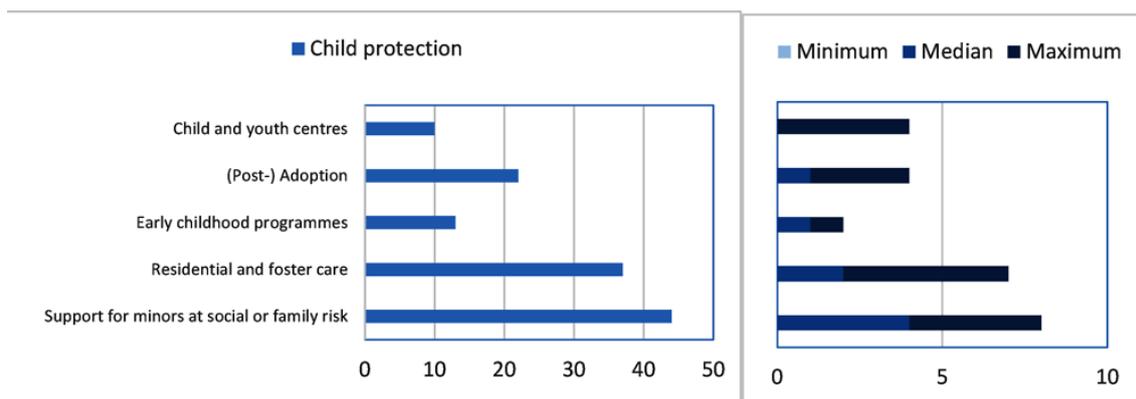
Hasta ahora, solo un puñado de regiones parece haber completado la tarea de implementar las definiciones y estándares establecidos por la legislación estatal. [44](#) En cambio, la mayoría de ellos han reaccionado adoptando reglas específicas para asuntos urgentes, como los niños extranjeros no acompañados. Algunos se quejaron de que la legislación estatal desafió sus poderes para promulgar y desarrollar políticas de protección infantil y herramientas legales para brindar servicios de cuidado de crianza. [45](#) Los esfuerzos tanto de las regiones como del estado para establecer criterios generales comunes para acceder a los servicios y desarrollar la herramienta de información aún no han tenido éxito.

Los programas para jóvenes en riesgo son los más citados en los catálogos de servicios sociales de las diferentes regiones, seguidos de los servicios de acogimiento residencial, acogimiento y pre y post adopción ( [Gráfico 2.8](#) ). Casi ninguna región menciona centros juveniles dentro de su catálogo de servicios sociales, pero es posible que aún existan a nivel municipal; o pueden verse como parte de las políticas de juventud o de ocio. Los programas de primera infancia, dirigidos a niños menores

de seis años, no se mencionan en los catálogos de Andalucía, Extremadura, Galicia y Murcia.

### Figura 2.8. El apoyo a los jóvenes en riesgo, el cuidado residencial y de acogida y los servicios de (post)adopción son áreas importantes de protección infantil

Número de servicios de protección de menores por subárea y distribución del número de servicios de cada subárea por Comunidades Autónomas



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

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

Los datos muestran que la violencia de pareja íntima 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. [46](#) También aumentó las penas potenciales por actos de violencia de género contra las mujeres de hombres y creó tribunales especiales, [47](#) competente para conocer de todas las cuestiones penales relacionadas con la violencia de género, pero también de las materias civiles relativas a las relaciones jurídicas de familia que involucren a la víctima y al presunto agresor (art. 87 ter 2 Ley Orgánica 6/1985, de 1.7.1985, del Poder Judicial (modificada por el artículo 44 de la Ley Orgánica 1/2004). Si un padre está involucrado en violencia de género o doméstica, el juez debe 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 que se ofrecen 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, 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 de las mujeres víctimas, así como de sus hijos. El Convenio establece servicios de apoyo general y especializado, asistencia en denuncias, refugios, líneas de ayuda las 24 horas, centros

de crisis por violación o violencia sexual y la protección de niños testigos como los servicios mínimos que los países deben proporcionar (Meurens et al., 2020[84]). Todos estos servicios existen en España. Sin embargo, como en la mayoría de 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 pueden permitir que las víctimas de violencia de pareja estén a salvo de sus agresores, reciban asesoramiento y alineen viviendas y otras necesidades para que no tengan que regresar a su hogar anterior. Algunos de estos albergues están abiertos a mujeres con sus hijos, algunos también a hombres víctimas de violencia de pareja y algunos se especializan en las necesidades específicas de las mujeres migrantes. Todos los países analizados ofrecen 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 debe haber una plaza familiar (para una mujer y un niño) por cada 10 000 habitantes. Un informe de 2019 de *Mujeres contra la Violencia Europa* Una ONG que usó una versión modificada del objetivo de un refugio familiar (para una mujer y un niño) por cada 10 000 habitantes estimó que el número real de camas se quedó un 42 % por debajo del objetivo en 2018 (WAVE, 2019[85]). 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 licencia familiar permiten que el padre suspenda su contrato de trabajo temporalmente para cuidar a los niños. En España, las políticas de permisos familiares son, en general, competencia del Estado e incluyen medidas como los permisos durante el embarazo y el posparto, los permisos por motivos familiares urgentes, como el cuidado de los hijos o familiares enfermos, y las reducciones de jornada reguladas por los mismos motivos. razones. Por lo general, se aplican a los empleados del sector público y privado, pero recientemente se han establecido medidas paralelas para brindar una cobertura de seguridad social similar a los padres que trabajan por cuenta propia. Los profesionales independientes que no están afiliados a sistemas de seguridad social suelen formar parte de convenios específicos con aseguradoras privadas, lo que les permite acceder a asignaciones monetarias durante una pausa por embarazo, parto o cuidado de niños.

Antes del nacimiento o adopción de un hijo, los futuros padres pueden tener derecho a vacaciones, licencias o interrupciones del contrato. Todo futuro padre o madre tiene derecho a la excedencia laboral 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] Estatuto del Trabajador y 48 e) Estatuto Básico del Empleado Público – EBEP. La madre biológica también puede anticipar su baja por maternidad hasta cuatro semanas antes del día del probable parto (artículo 48.4 VI ET). 48 La trabajadora embarazada o en período de lactancia puede suspender temporalmente su contrato de trabajo si su lugar de trabajo actual la expone a riesgos para la salud y si un cambio de lugar de trabajo no es factible o no puede exigirse razonablemente (artículo 45, e) y 48.7 ET). La suspensión podrá prolongarse hasta el noveno mes del niño (artículo 45.1 e) ET). La Seguridad Social paga un subsidio igual a la cantidad

establecida en el contrato de trabajo por incapacidad temporal causada por hechos laborales.

Después del nacimiento, los padres tienen derecho a la licencia de maternidad, paternidad y paternidad. El permiso de maternidad tiene una duración de 16 semanas, de las cuales las seis primeras deben disfrutarse a tiempo completo (artículo 48.4 I ET = 49 a) EBEP). Las madres pueden tomar el resto de la licencia de una vez o interrumpirla antes del primer cumpleaños del hijo, ya tiempo parcial o completo; pero solo siempre que 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 seis primeras semanas deben ser a tiempo completo, aunque aquí también se necesita el acuerdo del empleador. Estos permisos retribuidos son derechos individuales e intransferibles al otro progenitor (artículo 48.4 FP). La crianza monoparental del hijo no implica la duplicación de las pretensiones individuales del único progenitor. [49](#) Los padres en excedencia afiliados a la seguridad social y que cumplan requisitos de cotización indulgentes [50](#) (como haber cotizado durante 180 días de los siete años anteriores para mayores de 26 años) reciben un subsidio equivalente al monto establecido en el contrato de trabajo por incapacidad temporal causada por hechos no laborales. En general, el monto es cercano 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 por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta Ley también determina las cotizaciones mínimas y máximas para riesgos no laborales. Actualmente los importes máximos y mínimos mensuales de la base son 4 070 y 1 050 EUR.

Varias reformas han dado forma al actual sistema de permisos de maternidad y paternidad. En 1989, la licencia 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 la licencia por maternidad y se separó de la licencia 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 de dos semanas inicialmente y cuatro semanas después, combinado con reducciones de jornada reversibles más flexibles que también se extendieron a las contingencias por cuidado de adultos. Aprendiendo de la experiencia de los países nórdicos, la reforma contó con el potencial de las políticas de licencia para fomentar la participación de los hombres en la atención posparto. Finalmente, la reforma más reciente sobre la licencia por nacimiento creó una licencia completamente neutral en cuanto al género en torno al nacimiento.

La motivación para la reforma de la licencia por nacimiento fue promover la distribución equitativa de la crianza y la eliminación del género en el uso de las licencias. El objetivo práctico parece ser eliminar la discriminación de género estadística en el mercado laboral, mostrando a los empleadores que los empleados y empleadas tienen los mismos derechos de licencia y beneficios al nacer y, por lo tanto, pueden ausentarse del lugar de trabajo por igual duración debido a motivos familiares. . La reforma se centra en los primeros meses de la paternidad, a menudo un punto de inflexión en el que se amplían las brechas en las trayectorias laborales de hombres y mujeres, en particular en los grupos con menor educación y condiciones laborales más precarias. Investigaciones internacionales previas indican que el permiso paterno remunerado permite a los hombres desarrollar competencias de atención primaria cuando lo realizan solos y durante un período mínimo de tiempo ([O'Brien and Wall,](#)

2017[86] ; Meil, Rogero-García and Romero-Balsas, 2017[87] , mientras que el permiso retribuido de la madre protege su empleo siempre que sea lo suficientemente largo (Addati, Cassirer and Gilchris, 2014[88] ] ; Escobedo, Navarro y Flaquer, 2008[89] . Esto no está claro en el caso español si el permiso es realmente lo suficientemente largo si se tiene en cuenta el aumento observado del desempleo materno o el abandono del mercado laboral tras el final del permiso de maternidad (Escobedo, Navarro and Flaquer, 2007[90])

Finalizada la baja por paternidad y maternidad, ambos progenitores podrán solicitar una hora diaria de descanso para el cuidado del hijo hasta los nueve meses (12 en el caso de las empleadas públicas) (artículo 37.4 ET (modificado por artículo 2.9 RD-L 6/2019) y artículo 48, f) EBEP). La duración del permiso aumenta proporcionalmente en los casos de parto múltiple. Al igual que los permisos de maternidad y paternidad, el permiso para el cuidado de los hijos es un derecho individual que no puede transferirse entre los dos padres. Para favorecer el uso simultáneo de este permiso por parte de los padres, se prorroga el permiso hasta que el niño cumpla un año si ambos padres solicitan el permiso con la misma duración y régimen. En este caso, sin embargo, se produce una reducción del salario en proporción a la reducción del tiempo de trabajo. A través de convenios colectivos o individuales con el empleador, el permiso para el cuidado del niño puede compactarse para tomar algunos días libres en lugar de una reducción diaria del tiempo de trabajo. La reducción no remunerada de la jornada laboral por ambos progenitores por el tiempo comprendido entre el noveno y el duodécimo mes de edad de su hijo da lugar a una prestación de seguridad social equivalente al 100% de la cuantía establecida en el contrato de trabajo por incapacidad temporal por causa no laboral, calculada según la reducción del tiempo de trabajo (artículo 185.1 LGSS).

Los padres de niños mayores de un año pueden tomar diferentes tipos de licencia:

- Los padres pueden disfrutar de una excedencia no retribuida hasta tres años después del nacimiento o de la orden judicial por la que se concede la adopción o acogimiento del hijo (artículo 46.3 I ET). Los padres que se acojan a esta excedencia mantendrán su antigüedad y podrán asistir a cursos de formación profesional. Su empleador debe permitirles volver al mismo lugar de trabajo si la baja es de un año o menos (ampliable a 15 o 18 meses para padres de familia numerosa) o a un lugar de trabajo equivalente si la licencia es más larga. La Ley de la Seguridad Social considera este período como si el trabajador hubiera estado trabajando en cuanto a los requisitos de cotización para el cálculo de las prestaciones (artículo 237.1 LGSS), pero no paga subsidio a los padres que disfrutaran de la excedencia.
- Para el cuidado de niños menores de 12 años o personas con discapacidad que no realicen trabajo remunerado, los trabajadores pueden reducir su jornada laboral hasta la mitad. Hasta dos años, la Seguridad Social trata estos períodos como si el trabajador no hubiera reducido su tiempo de trabajo para el cómputo de los planes de pensiones de jubilación, supervivencia e incapacidad permanente y permisos parentales (artículo 237.3 LGSS).

- Los padres de hijos que padezcan enfermedades graves pueden reducir su jornada laboral del 50 al 100% (artículo 190 II y III LGSS). En este caso, los progenitores que trabajen en el sector privado podrán percibir una prestación de la Seguridad Social equivalente al 100% de la cuantía establecida en el contrato de trabajo por incapacidad temporal por hechos laborales, calculada en función de la reducción efectiva de la jornada laboral. Los servidores públicos, a su vez, perciben la totalidad de su salario (artículo 49 e) EBEP). El beneficio se paga hasta que los hijos ya no necesitan hospitalización o tratamiento, o cuando todavía los necesitan pero tienen 18 años. Si ambos padres cumplen los requisitos para el beneficio, sólo se otorga a uno de ellos.

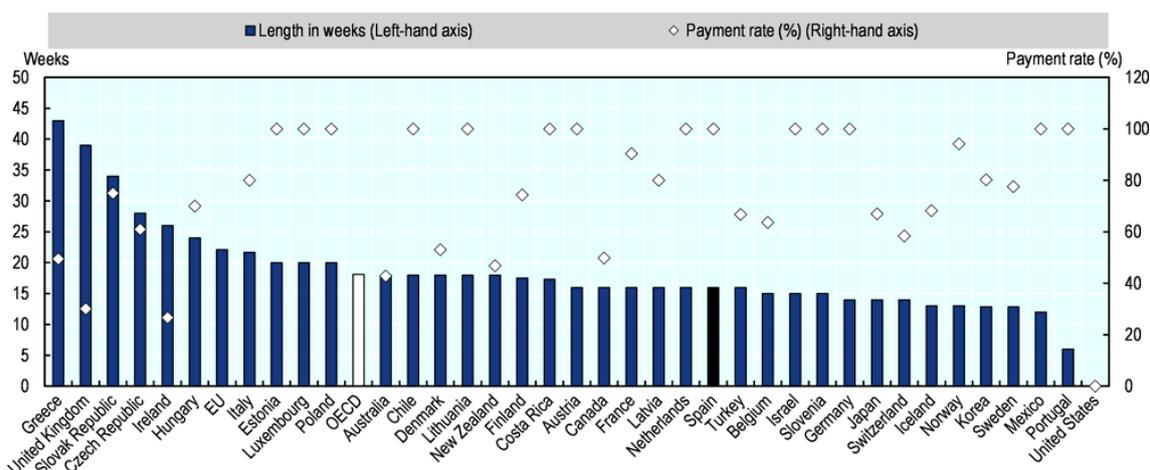
Es controvertido si el subsidio debe estar disponible cuando solo uno de los padres está trabajando y afiliado a la seguridad social ([Blasco Lahoz and López Gandía, 2020\[44\]](#)). Según el artículo 4.2 del RD 1148/2011, ambos progenitores deben estar afiliados y dados de alta en uno de los regímenes de la seguridad social. El Tribunal Supremo sostuvo que si uno de los padres no trabaja, el otro no necesita reducir su tiempo de trabajo. La cuestión también se planteó en casos relativos a cónyuges divorciados, en los que uno de los padres era el único padre con custodia. El Tribunal Supremo rechazó la concesión de la prestación por estar vivo el vínculo jurídico del hijo con el otro progenitor, y ello debe tener consecuencias en sus deberes parentales. [51](#)La escritura legal argumenta críticamente que no tiene sentido que un padre con custodia no pueda pedir una licencia sin perder parte de sus ingresos si el otro padre divorciado no está trabajando y tiene un contacto nulo o mínimo con el hijo enfermo ([Gala Durán, 2018\[91\]](#)). La licencia para cuidar a niños con enfermedades no graves sigue sin estar regulada, aunque se ha hecho una excepción durante la crisis del COVID-19 para los padres cuyos hijos hayan tenido un diagnóstico positivo de COVID-19 o hayan tenido que estar en cuarentena. En el marco del “Plan Me Cuida” del Gobierno del Estado, los padres cuyos hijos han tenido un diagnóstico positivo de COVID-19, han tenido la opción de licencia paga por enfermedad de 10 a 14 días (bajo el seguro de enfermedad) mientras que los padres cuyos hijos necesitaban cuarentena sin Diagnóstico de COVID-19 se les concedió licencia no remunerada o arreglos flexibles o de teletrabajo o trabajo a domicilio con el empleador.

En España, los permisos de maternidad y paternidad en sí mismos son relativamente generosos, pero la falta de más permisos parentales retribuidos reduce la generosidad relativa. Si bien la licencia de maternidad es un poco más de dos semanas más corta que el promedio de la OCDE y seis semanas más corta que el promedio de la UE-28 (basado en información de 2018), su tasa de pago al 100 % para un trabajador promedio es muy generosa ([Figura 2.9](#)). Sin embargo, además de las licencias de maternidad y paternidad, muchos otros países de la OCDE también ofrecen licencias parentales que, por lo general, pueden tomar tanto los padres como las madres. Esta licencia es a menudo de mayor duración pero con una tasa de pago más baja. Cuando se tiene en cuenta este permiso, la brecha en la duración entre el permiso de maternidad y el cuidado del hogar en España y la media de la OCDE crece a 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 de 2018 de ocho semanas de permiso combinado de paternidad y parental reservados para los padres. La duración más

corta del permiso parental total en España en comparación con el promedio de la OCDE puede representar un desafío para las familias que pueden tener dificultades para asegurar un cuidado de buena calidad para sus bebés. Esto es particularmente cierto dado que en la reciente extensión de la licencia por nacimiento para los padres, seis de las 16 semanas tienen que tomarse al nacer junto con la madre (no extendiendo así el período en que el niño puede estar en casa con los padres en licencia paga protegida); y el plan de uso para las diez semanas restantes se tiene que acordar con el empleo de padres y madres (Meil, Escobedo y Lapuerta, 2021[28]). Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que se ha encontrado que los permisos parentales muy prolongados están asociados no solo con menores oportunidades de empleo para las madres, sino también para las mujeres en edad fértil en general (Adema, Clarke and Frey, 2015[92]; Thévenon y Solaz, 2013[93]).

**Figura 2.9. La licencia para madres primerizas es ligeramente inferior a la media de la OCDE pero a una tasa de pago alta**

Duración de la licencia de maternidad remunerada y la tasa de pago promedio en la licencia de maternidad remunerada para una persona con ingresos promedio nacionales, 2018



Nota: La tabla se refiere a los derechos de licencia paga vigentes a partir de abril de 2018. Los datos de Chile y Costa Rica se refieren a abril de 2017. Los datos reflejan los derechos a nivel nacional o federal únicamente, y no reflejan las variaciones regionales ni los derechos adicionales/alternativos provistos por estados/provincias o gobiernos locales en algunos países (por ejemplo, Québec en Canadá o California en los Estados Unidos). La “tasa de pago promedio” se refiere a la proporción de ingresos anteriores reemplazada por el beneficio durante la duración del derecho a vacaciones pagadas para una persona que gana el 100% de los ingresos medios nacionales a tiempo completo. En la mayoría de los países, los beneficios se calculan sobre la base de los ingresos brutos, y las “tasas de pago” que se muestran reflejan la proporción de los ingresos brutos reemplazada por el beneficio. En Austria, Chile, Alemania y Lituania, las prestaciones se calculan sobre la base de los ingresos netos anteriores (después del impuesto sobre la renta y la cotización a la seguridad social), mientras que en Francia las prestaciones se calculan sobre la base de los ingresos posteriores a la cotización a la seguridad social. Las tasas de pago para estos países reflejan la proporción de las ganancias netas apropiadas reemplazadas por el beneficio. Además, en algunos países los beneficios pueden estar sujetos a impuestos y pueden contar para la base de ingresos para las contribuciones a la seguridad social. Como resultado, las cantidades

reales recibidas por el individuo en licencia pueden diferir de las que se muestran en la tabla. Además, en algunos países los beneficios pueden estar sujetos a impuestos y pueden contar para la base de ingresos para las contribuciones a la seguridad social. Como resultado, las cantidades reales recibidas por el individuo en licencia pueden diferir de las que se muestran en la tabla. Además, en algunos países los beneficios pueden estar sujetos a impuestos y pueden contar para la base de ingresos para las contribuciones a la seguridad social. Como resultado, las cantidades reales recibidas por el individuo en licencia pueden diferir de las que se muestran en la tabla.

Fuente: OCDE (nd[46]), "PF.2.1. – Sistemas de licencia parental", Base de *datos de la familia 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 de la licencia de maternidad es alta, mientras que muchos hombres no utilizaron ningún día de su licencia de paternidad, que anteriormente era más corta. En 2018, según los resultados de la Encuesta de Fecundidad del INE, el 82,5% de las madres primerizas elegibles y el 84,9% de las madres segundas se acogieron a la excedencia; en comparación con el 74% de los hombres elegibles (Meil, Escobedo and Lapuerta, 2021[28]; Meil, Rogero-García and Romero-Balsas, 2020[94]). Las razones por las que una proporción de madres no utilizan la licencia por maternidad incluyen que trabajan en empleos informales o precarios, son independientes o tienen algún otro motivo profesional (Meil, Rogero-García and Romero-Balsas, 2020[94]). En 2016, la relación entre el número de beneficiarios de la baja por paternidad y el número de nacidos vivos fue de 59,8, frente a los 35,3 de 2007 (OCDE, sin fecha [46]). Esta proporción es ligeramente superior a la media de los 11 países de la OCDE para los que se disponía de estadísticas. 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 utilizaron todo el período de permiso al que legalmente tenían derecho. De hecho, el porcentaje de padres que se ausentaron de todos los nacimientos aumentó del 59,8 % en 2016 al 68,8 % en 2018 (Meil et al., 2022[95]). La cobertura puede incluso haber crecido al 85 % a partir de 2017 (Flaquer and Escobedo, 2020[96]), aunque los cambios en la forma en que se generan las estadísticas crearon discontinuidades y dificultades para comprender los patrones de licencia paterna. 52 La evidencia de la Encuesta de Familias Jóvenes Españolas de 2021 sugiere que la mitad de los hombres que se convirtieron en padres en 2020 dividieron su permiso en varios períodos, frente al 38% en 2019. La prevalencia de permisos a tiempo parcial aumentó del 16 al 22% ( ( Meil, Escobedo and Lapuerta, 2021[28]) basado en (Meil et al., 2021[97]) ).

La licencia parental sigue siendo no remunerada y, por lo tanto, no asequible para la mayoría de los empleados, en particular los que tienen contratos de duración determinada, que constituyen una proporción sustancial de la mano de obra en los grupos de edad más jóvenes. En 2019, menos del 5% de los niños menores de tres años tenían un padre que tomó esta licencia no remunerada. Entre quienes sí hacen uso del derecho, la gran mayoría (90,9 %) son mujeres, quienes en promedio ganan menos que sus parejas (Guerrero Vizuete, 2018[98]). Los hombres que toman licencia por paternidad suelen tener un trabajo estable, a menudo en el sector público, y tienen logros educativos por encima del promedio (Flaquer and Escobedo, 2020[96]).

Los trabajadores también tienen derecho a solicitar adaptaciones en la organización de su tiempo de trabajo, incluido el trabajo a distancia (artículo 34.8 ET). Las adaptaciones solicitadas deberán ser necesarias para su conciliación de la vida

familiar y laboral y deberán ser razonables y proporcionadas. Inicialmente, la ley se limitaba a mencionar que se debía fomentar la convención colectiva o individual para establecer medidas de conciliación como la jornada continua o la flexibilidad horaria. Sin embargo, la evidencia sugiere que los convenios colectivos rara vez se refieren a estos arreglos ([Barrios Baudor, 2019\[99\]](#)). En ausencia de un convenio colectivo, los empleadores pueden rechazar las solicitudes de los trabajadores sin más justificación, [53](#) y los objetivos, por lo tanto, tenían poco poder de ejecución detrás de ellos. Las modificaciones en el marco legal de las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar en 2019 buscaron mejorar el efecto práctico de los derechos de los trabajadores. Todavía se supone que la negociación colectiva determina el alcance de las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar. Sin embargo, cuando no existen disposiciones colectivas pertinentes, cada trabajador ahora tiene derecho a solicitar un proceso de negociación con el empleador para establecer los arreglos de trabajo flexible que necesita. Cuando los empresarios denieguen las solicitudes, deberán aportar razones objetivas relacionadas con necesidades organizativas o productivas (artículo 34.8 ET). [54](#) Cuando persisten las controversias, los trabajadores pueden acudir a los tribunales sociales mediante un procedimiento especial. Los tribunales asignan a los peticionarios la carga de fundamentar su necesidad de medidas de reconciliación, particularmente señalando la disponibilidad del otro progenitor u otras circunstancias de la familia. [55](#) El plan temporal MECUIDA para el ajuste de la jornada laboral durante la pandemia se ha prorrogado varias veces desde marzo de 2020. Según el plan, los trabajadores han tenido derecho a adaptar o reducir su horario de trabajo previo aviso de 24 horas a sus empleadores si necesitan cuidados. para los niños que, por ejemplo, tienen que hacer cuarentena o para otros miembros de la familia que enfermaron de COVID-19.

En la práctica, la flexibilidad del tiempo de trabajo suele ser todavía limitada. Según la 6ª Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo de 2015, menos de una cuarta parte de los empleados españoles tenían control parcial o total sobre las horas de trabajo diarias, en comparación con una media europea de alrededor de un tercio. Las diferencias entre madres, padres y personas sin hijos fueron mínimas ([OCDE, 2016\[100\]](#)). Junto con muchos otros factores importantes, la falta de flexibilidad a la hora de establecer los horarios de trabajo diarios puede contribuir a las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar. En España, en 2012, menos de un tercio de los padres empleados cuyos hijos menores aún no habían llegado a la edad escolar reportaron ninguna o poca dificultad para combinar sus roles laborales y familiares, en comparación con un promedio en 25 países de la OCDE del 42% ([OCDE, 2016](#)). [\[101\]](#).

## Política de vivienda

Si bien la política de vivienda no es un campo directo de la política familiar, la disponibilidad de vivienda tiene un impacto enorme en la tasa de formación de hogares y familias y en el bienestar de las familias. Además, determinadas disposiciones de la política de vivienda se dirigen en particular a las necesidades de las familias numerosas.

El marco normativo básico en el ámbito de la vivienda se construye a partir de 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 convenio con el Estado. Desde el primer plan (1981-83), los planes tradicionalmente se centraron en estimular la construcción de nuevas viviendas y subsidiar su propiedad. Las familias numerosas en particular tienen prioridad en la adjudicación de viviendas y cuentan con condiciones de financiación más favorables ([Palomar Olmeda and Terol Gómez, 2017\[27\]](#)). A raíz de la crisis financiera mundial, se concluyó que los incentivos para la compra de viviendas habían contribuido a los aumentos de precios ya un extraordinario excedente de viviendas vacías. Al mismo tiempo, miles de personas fueron desalojadas de sus viviendas por impago de su hipoteca. Como resultado directo, los planes estatales de vivienda comenzaron a centrarse en la promoción del alquiler en lugar de la compra. Este es igualmente el planteamiento del plan vigente para el periodo 2018-21 (Aprobado por RD 106/2018, de 9.3.2018 (BOE nº 61, de 10.3.2018)).

Para beneficiarse de las ayudas del plan de vivienda, los beneficiarios deben cumplir una serie de criterios generales no ligados al estado familiar, pero pueden recibir ayudas preferentes si su familia es numerosa o si son monoparentales. Como requisito general, el plan exige que los beneficiarios posean la nacionalidad española o tengan residencia legal en España. La elegibilidad para la ayuda depende no solo de su ingreso individual declarado, sino también del ingreso de todas las personas que viven en el mismo hogar. El reglamento considera la “unidad de convivencia” como el “conjunto de personas que viven y disfrutan de una vivienda de forma regular y permanente y con vocación de estabilidad, independientemente de la relación entre todas ellas” (Ver artículo 7.2 b) RD 106/2018 ). Por lo tanto, la noción de “unidad familiar” basada en lazos de sangre o legales no parece aplicarse. Sin embargo, la misma normativa se refiere a “sectores preferentes” a los que deben dirigirse las ayudas y subvenciones, entre los que se encuentran las familias numerosas o monoparentales; familias que han perdido su vivienda habitual tras una ejecución hipotecaria; 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 registro. Los niños cuyos padres tienen la custodia física compartida solo pueden registrarse con uno de los padres. Cuando los hijos no estén registrados con el solicitante del subsidio, éste deberá acreditar oficialmente la resolución judicial que ordene el régimen de custodia compartida para que los hijos también puedan ser considerados parte de su unidad. familias que han perdido su vivienda habitual tras una ejecución hipotecaria; 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 registro. Los niños cuyos padres tienen la custodia física compartida solo pueden registrarse con uno de los padres. Cuando los hijos no estén registrados con el solicitante del subsidio, éste deberá acreditar oficialmente la resolución judicial que ordene el régimen de custodia compartida para que los hijos también puedan ser considerados parte de su unidad. familias que han perdido su vivienda habitual tras una ejecución hipotecaria; 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 registro. Los niños cuyos padres tienen la custodia física compartida solo pueden registrarse con uno de los padres. Cuando los hijos no estén registrados con el solicitante del subsidio, éste deberá acreditar oficialmente la resolución judicial que ordene el régimen de custodia

compartida para que los hijos también puedan ser considerados parte de su unidad. Los niños cuyos padres tienen la custodia física compartida solo pueden registrarse con uno de los padres. Cuando los hijos no estén registrados con el solicitante del subsidio, éste deberá acreditar oficialmente la resolución judicial que ordene el régimen de custodia compartida para que los hijos también puedan ser considerados parte de su unidad. Los niños cuyos padres tienen la custodia física compartida solo pueden registrarse con uno de los padres. Cuando los hijos no estén registrados con el solicitante del subsidio, éste deberá acreditar oficialmente la resolución judicial que ordene el régimen de custodia compartida para que los hijos también puedan ser considerados parte de su unidad.[56](#)

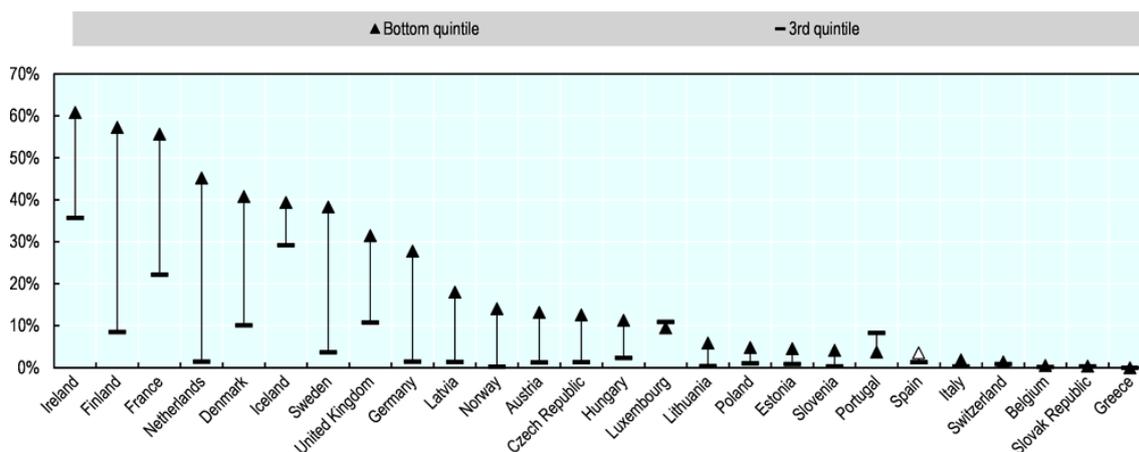
El plan estatal de vivienda se estructura en nueve programas, entre los que se encuentran las ayudas directas para la adquisición de vivienda protegida y para el alquiler. El programa de adquisición de vivienda solo aplica para beneficios ya otorgados bajo planes anteriores. El segundo programa subvenciona el pago de alquileres (artículo 10 RD 106/2018). La renta máxima de que dispone la unidad de hogar debe ser igual o inferior al triple del IPREM. [57](#) 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 multiplicadores son 0,6 y 0,75 por cada individuo adicional, respectivamente. En cualquier caso, cabe señalar que las regiones normalmente establecen una cantidad mínima de ingresos como requisito de elegibilidad para evitar que los inquilinos por falta de ingresos suficientes no puedan pagar el alquiler. El alquiler debe ser igual o inferior a 600 EUR mensuales, o 900 EUR en el caso de familias numerosas. Las Comunidades Autónomas y el Ministerio podrán modificar este máximo mediante acuerdo en el caso de que existan estudios actualizados sobre 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 específico. Como norma general, se concede a los beneficiarios una ayuda de hasta el 40% de la renta mensual, que podrá incrementarse en 10 puntos porcentuales para los beneficiarios mayores de 65 años (artículo 14 RD 106/2018). La ayuda se concede por un período de tres años (artículo 16). Un programa específico de ayudas dinerarias directas para el pago del alquiler se dirige a los jóvenes menores de 30-cinco años. Este programa tiene los mismos requisitos de ingresos, límites de alquiler y se aplican la duración y el alcance del beneficio. que podrá incrementarse en 10 puntos porcentuales para los beneficiarios mayores de 65 años (artículo 14 RD 106/2018). La ayuda se concede por un período de tres años (artículo 16). Un programa específico de ayudas dinerarias directas para el pago del alquiler se dirige a los jóvenes menores de 30-cinco años. Este programa tiene los mismos requisitos de ingresos, límites de alquiler y se aplican la duración y el alcance del beneficio. que podrá incrementarse en 10 puntos porcentuales para los beneficiarios mayores de 65 años (artículo 14 RD 106/2018). La ayuda se concede por un período de tres años (artículo 16). Un programa específico de ayudas dinerarias directas para el pago del alquiler se dirige a los jóvenes menores de 30-cinco años. Este programa tiene los mismos requisitos de ingresos, límites de alquiler y se aplican la duración y el alcance del beneficio.

El número de personas que se benefician de un subsidio 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 el subsidio, mientras que en muchos otros países su participación supera el 10%, en algunos casos de manera drástica ( [Gráfico 2.10](#) ). Ligeramente por encima del 1%, la proporción de viviendas de alquiler social en el parque total de viviendas también es muy baja en España en comparación con otros países de la OCDE. De hecho, solo otros cuatro países para los que hay datos disponibles tienen una proporción más baja; y la mediana es casi cuatro veces mayor ([OECD, 2021\[102\]](#) ).

### Figura 2.10. Solo una parte muy pequeña de los hogares en España recibió un subsidio de vivienda en 2017

Proporción de hogares que reciben subsidio de vivienda, quintil inferior y tercero de la distribución del ingreso disponible, en porcentaje, 2017



Nota: Quintiles basados en la distribución del ingreso disponible equivalente. Los hogares de bajos ingresos son los que se encuentran en el quintil inferior de la distribución del ingreso neto.

Fuente: OCDE (2021[102]), "PH3.3 Recipients and pay rates of housing grants", *OECD Affordable Housing Database*, <http://www.oecd.org/els/family/PH3.3-recipients-payment-tarifas-vivienda-subsidios.xlsx>.

Como respuesta a la pandemia de COVID-19, la política se modificó de varias maneras. Se ha sustituido un programa existente dirigido a la población afectada por desahucios o ejecuciones hipotecarias por un nuevo programa de ayuda a víctimas de violencia de género, personas desalojadas de su vivienda habitual, personas sin hogar y otros colectivos especialmente vulnerables (Orden TMA/336/2020, 9.4.2020). Para estos beneficiarios, las ayudas podrán llegar hasta el 100% del alquiler (con las mismas cuantías máximas que establece el programa general). Además, los beneficiarios podrán recibir hasta EUR 200 euros al mes para hacer frente a los gastos de mantenimiento, comunidad y suministros básicos. Estas ayudas podrán concederse por un plazo máximo de cinco años. Otro programa otorga apoyo a los arrendatarios que temporalmente no pudieron pagar todo o parte de su renta y que pudieran demostrar haber caído en una situación de vulnerabilidad económica y social como consecuencia de los impactos económicos y sociales del COVID-19. Las regiones tenían que implementar el programa y determinar los requisitos financieros y sociales. Aún así, deben respetar las reglas básicas estatales establecidas en el RD-Ley 11/2020, que requería que el solicitante estuviera desempleado con una pérdida sustancial de ingresos; tener una renta inferior al triple del IPREM mensual (aumentándose en 0,1 veces el IPREM por cada hijo o por cada 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 unidad familiar monoparental);[58](#) y tener gastos de alquiler superiores o iguales al 35% de los ingresos netos de toda la unidad familiar. A diferencia de otros programas, este programa sí se refiere a la 'unidad familiar' definida como aquella formada por el arrendatario, su cónyuge (no separado) o la pareja registrada, y sus hijos, cualquiera que sea su edad, así como como sus cónyuges, que viven en el mismo hogar. La prestación podrá consistir en el 100% del alquiler hasta un importe máximo de 900 EUR al mes. 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 del que disponían las Comunidades Autónomas para destinar estas ayudas. [59](#)

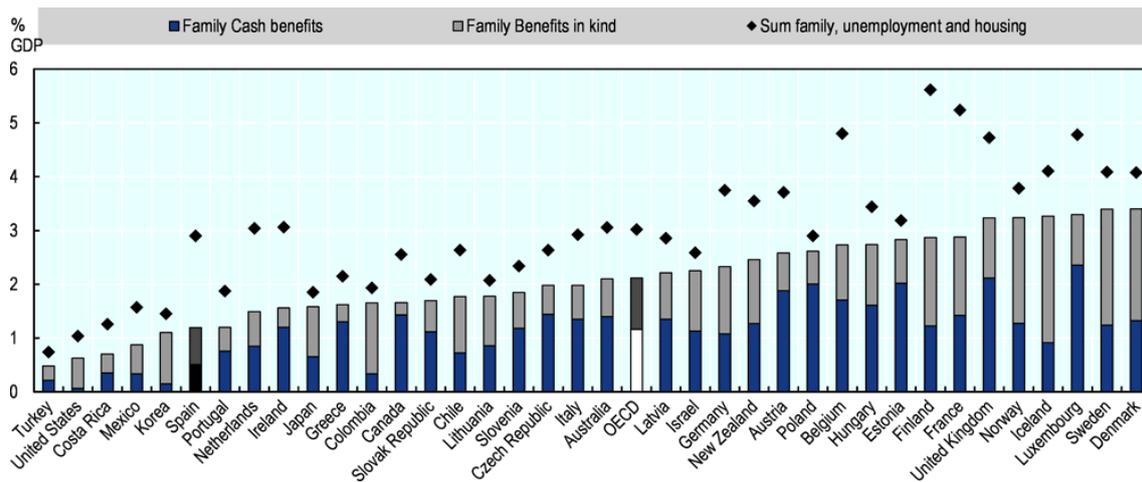
## El gasto social en las familias y su impacto redistributivo

España gasta relativamente poco en prestaciones y servicios familiares específicos. En 2017, las transferencias familiares y las prestaciones en especie en España ascendieron al 1,2 % de su PIB frente a una media de la OCDE del 2,1 % y una media de la UE del 2,3 %. Dentro de este gasto, España favorece las prestaciones en especie frente a las prestaciones en efectivo: el 57 % de su gasto centrado en la familia se dedica a prestaciones y servicios en especie, en comparación con el 45 % en toda la OCDE. Las exenciones fiscales para las familias representan otro 0,12 % del PIB en España, en comparación con los promedios de la OCDE y la UE de 0,23 y 0,29 % ([OCDE, sin fecha \[46\]](#)). Como porcentaje del PIB de sus respectivos años, los presupuestos de prestaciones familiares de 2005 y 2017 fueron idénticos. Antes de 2005, hubo un aumento notable, de 0,3% en 1990 a 0,9% en 2000.

Por el contrario, 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, 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, en particular europeos, el gasto en prestaciones por desempleo eclipsó con creces el gasto en prestaciones por vivienda: España gastó casi 16 veces más en el primero que en el segundo, mientras que la proporción en la OCDE fue inferior a dos.

### Figura 2.11. España dedica una parte relativamente baja de su PIB a las prestaciones específicas de la familia

Gasto público social como porcentaje del PIB, 2017



Nota: Los beneficios familiares en efectivo y en especie se refieren al apoyo público que es exclusivamente para las familias (por ejemplo, pagos y subsidios por hijo, beneficios de licencia parental y apoyo para el cuidado de los hijos) y no incluye el gasto en otras áreas de política social como la salud y el apoyo a la vivienda que también asiste a las familias, pero no exclusivamente. La cobertura del gasto en servicios familiares y comunitarios en los datos de Gasto Social de la OCDE puede ser limitada, ya que dichos servicios suelen ser proporcionados y/o cofinanciados por los gobiernos locales. Estos últimos pueden recibir subvenciones generales en bloque para financiar sus actividades, y los requisitos de información pueden no ser lo suficientemente detallados para que las agencias centrales de estadística tengan una visión detallada de la naturaleza del gasto local.

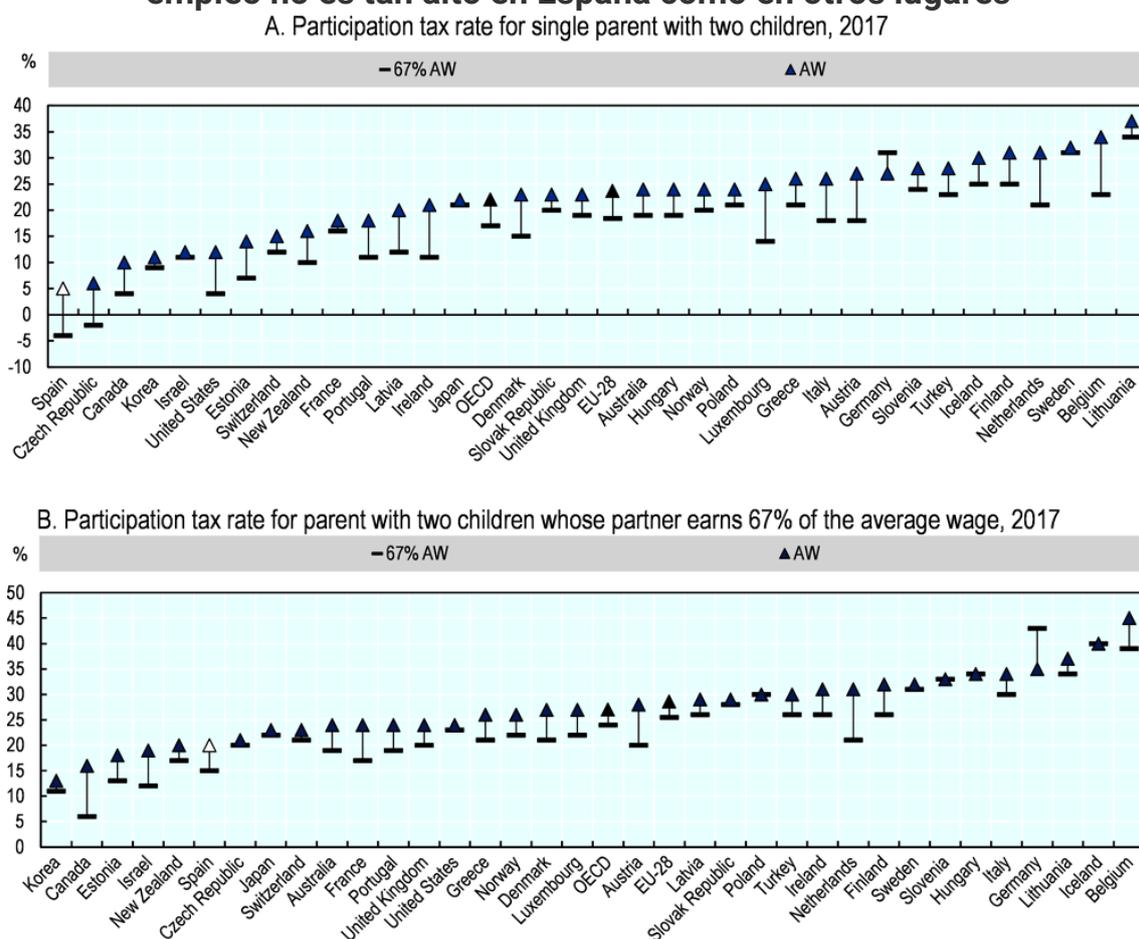
Fuente: OCDE (2020[103]), "Gasto público en familia por tipo de gasto (en efectivo y en especie), en porcentaje del PIB", Base de *datos de gasto social de la OCDE*, [https://stats.oecd.org/Index.aspx?código\\_del\\_conjunto\\_de\\_datos=SOCX\\_AGG#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?código_del_conjunto_de_datos=SOCX_AGG#).

La interacción entre los impuestos y los beneficios fiscales y en especie influye en el sentido financiero que tiene que las personas trabajen y en cómo se distribuyen los ingresos posteriores a la transferencia entre la población. Una revisión completa del impacto conductual y distributivo del paquete de políticas familiares de España está más allá del alcance del presente informe. No obstante, varias piezas de evidencia apuntan a desincentivos comparativamente pequeños para que ambos padres en hogares biparentales estén empleados, pero también a una capacidad redistributiva relativamente modesta del sistema de impuestos y beneficios.

El sistema fiscal no desincentiva el trabajo tanto como en otros lugares. Cuando un progenitor soltero con hijos de dos y tres años que anteriormente recibía beneficios de ingresos mínimos comienza un trabajo con el salario promedio de tiempo completo del país y envía a sus hijos a un cuidado de niños de tiempo completo, la tasa impositiva implícita de beneficios perdidos y aumento neto de cuidado de niños los costes sólo ascienden al 5% en Madrid (Gráfico 2.12, Panel A). Esta es la tasa impositiva de participación más baja para los países de la OCDE y se compara muy favorablemente con el promedio del 22 % de la OCDE y el 24 % de la UE-28. Si el trabajo solo paga dos tercios del salario promedio, la tasa del impuesto de participación es incluso negativa, lo que significa que el padre o la madre aumentaría sus ingresos por más que el salario del trabajo. Cuando uno de los progenitores de una familia biparental en la que el otro miembro de la pareja gana el 67 % del salario medio se incorpora al salario medio, el aumento de los pagos de impuestos y gastos de cuidado de los hijos y las reducciones de las prestaciones ascienden al 20 % en España, en

comparación con 27-29% en la OCDE y la UE ( [Figura 2.12](#), Panel B). En algunos países, como Bélgica e Islandia, la tasa del impuesto de participación puede incluso acercarse al 50 %, incluso con estas tasas de ingresos por debajo del promedio o del promedio. Dicho esto, los cálculos asumen que el niño de dos años puede asistir a una institución pública de cuidado infantil; de lo contrario, el impuesto de participación probablemente será más alto.

**Figura 2.12. El impuesto de participación para un padre que ingresa al empleo no es tan alto en España como en otros lugares**



Nota: La estimación es para 2019. Este indicador mide los desincentivos financieros para participar en el mercado laboral. Calcula la proporción de ganancias que se pierden debido a impuestos más altos, beneficios más bajos y costos netos de cuidado de niños cuando un padre con niños pequeños acepta un empleo de tiempo completo y utiliza el cuidado de niños a tiempo completo en un centro. Este indicador se calcula asumiendo que la familia reclama beneficios de asistencia social y/o ingresos mínimos garantizados (GMI) pero no beneficios de desempleo. El cálculo asume que los niños tienen 2 y 3 años y los padres 40 años. En países donde los impuestos o beneficios varían a lo largo del territorio, se asume el caso 'típico'. Para España, el cálculo es para una familia residente en Madrid.

Fuente: OCDE ([nd\[104\]](#)) , "PTR para padres que solicitan beneficios de ingresos mínimos garantizados (GMI) y utilizan servicios de cuidado infantil", *Modelo de beneficios tributarios de la OCDE*, [https://stat.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode= PTRSA](https://stat.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PTRSA) .

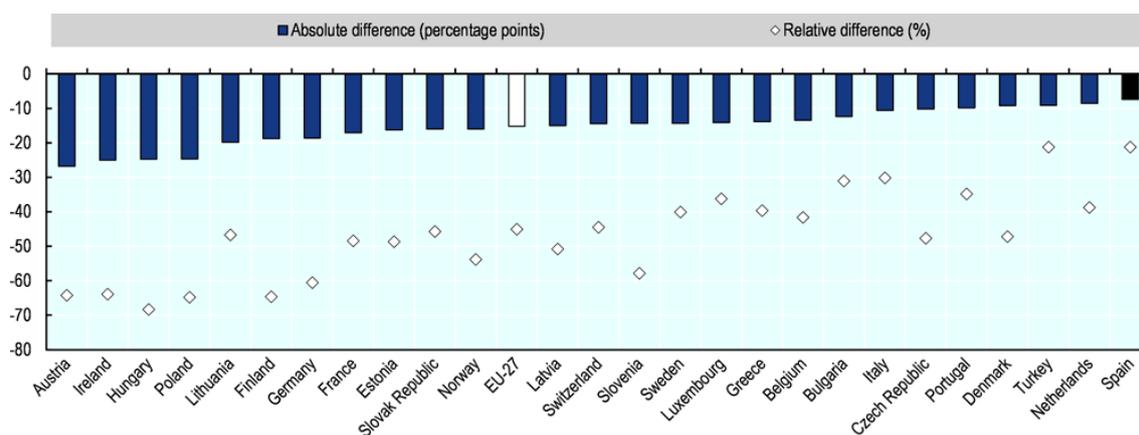
Si se analiza únicamente el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza, el impacto en la pobreza infantil es relativamente limitado. Una

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 la tasa de pobreza. En 2019, la tasa de pobreza infantil después de las transferencias fue solo 7,4 puntos porcentuales menor que antes de las transferencias, lo que implica una reducción del 21% ( [Gráfico 2.13](#) ). Esto es notablemente inferior a la reducción media del 45 % en la UE-27. La limitada reducción de la pobreza es el resultado de que el sistema de bienestar español se dirige principalmente a abordar la pérdida de ingresos debido a la vejez, la discapacidad y el desempleo en lugar de luchar contra las consecuencias de la segmentación del mercado laboral y la pobreza de los trabajadores.([Cabrero et al., 2019\[105\]](#) ) .

Cuando se observan las tasas de pobreza infantil en general en lugar de solo y el efecto general de los impuestos y los beneficios, el impacto de 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 (promedio del 27 %), solo 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, incluido España. En 2019, el 14,2% de la población española vivía en pobreza relativa después de tener en cuenta impuestos y transferencias, frente al 11,5% de la población de media en la OCDE. Sin embargo, España se mantiene en el tercio superior de los países de la OCDE con las tasas de pobreza relativa más altas.

### Figura 2.13. Los impactos de reducción de la pobreza de las transferencias sociales en España son pequeños en comparación con otros países de la UE

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

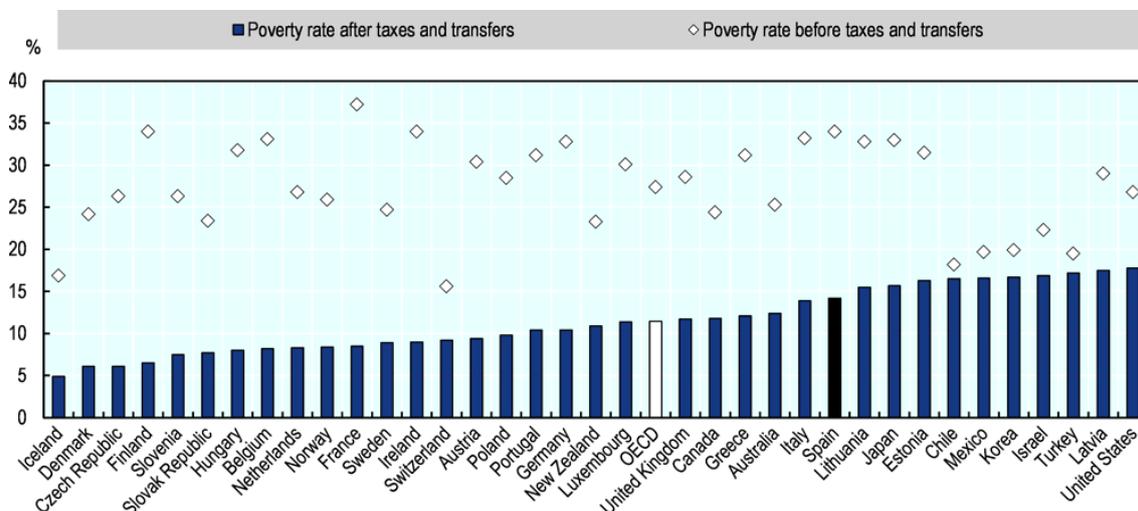


Nota: El umbral de riesgo de pobreza se define como el 60 % de la renta mediana equivalente, antes y después de las transferencias sociales, respectivamente.

Fuente: Cálculo basado en Eurostat (2020), *Tasa de riesgo de pobreza por umbral de pobreza, edad y sexo* y *Tasa de riesgo de pobreza antes de transferencias sociales (pensiones incluidas en transferencias sociales) por umbral de pobreza, edad y sexo*.

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

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



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

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

## Referencias

- [38] Abril Morales, P. et al. (2020), "Pymes que facilitan la conciliación corresponsable a los hombres", *Política y Sociedad*, vol. 57/2, págs. 499-519.
- [88] Addati, L., N. Cassirer y K. Gilchris (2014), *Maternidad y paternidad en el trabajo: Derecho y práctica en todo el mundo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- [92] Adema, W., C. Clarke y V. Frey (2015), "Licencia parental pagada: Lecciones de los países de la OCDE y estados seleccionados de EE.", París, <https://doi.org/10.1787/1815199X>.
- [41] Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil (nd), *Alianza País Pobreza Infantil Cero*, <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/alianza-pais-pobreza-infantil-cero> (consultado el 10 de junio 2021).
- [26] Arriba González de Duran, A. y J. Moreno Fuentes (2015), *Un nuevo marco legal para apoyar a las familias en España*, European Social Policy Network.
- [33] Ayuso, L. (2009), "Surgimiento y configuración de la pareja familiar española", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 67/1, <https://doi.org/10.3989/ris.2009.i1.124>.

- [32] Ayuso, L. (2007), *Las asociaciones familiares en España*, Las asociaciones familiares en España, Madrid.
- [99] Barrios Baudor, G. (2019), "Adaptación de la jornada de trabajo por motivos de conciliación de vida familiar y laboral", *Revista Aranzadi Doctrinal* 9.
- [44] Blasco Lahoz, J. y J. López Gandía (2020), *Curso de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- [105] Cabrero, G. et al. (2019), *Pobreza laboral en España*, Red Europea de Política Social, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21091&langId=en>.
- [19] Carrasco Perera, Á. (2004), "Divorcios rápidos", *Actualidad Jurídica Aranzadi* 642.
- [6] CIIMU (2007), *Dossier Final de la Conferencia de la Red WELLCHI: El bienestar de los niños: el impacto de las formas familiares cambiantes, las condiciones laborales de los padres, la política social y las medidas legislativas*, <https://institutinfancia.cat/mediateca/final-conference-of-the-wellchi-network/> (consultado el 26 de mayo de 2021).
- [25] Comas d'Argemir, D., D. Marre Cifola y B. San Roman Sobrino (2016), "La regulación política de la familia. Ideología, desigualdad y género en el "Plan Integral de Apoyo a la Familia", *Política y Sociedad*, vol. 53/3, [https://doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2016.v53.n3.48880](https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2016.v53.n3.48880).
- [34] Comas, M. et al. (2013), *Més que un gra de sorra. Les Associacions de Mares i Pares d'Alumnes (AMPA) a Catalunya.*, Fundació Jaume Bofill.
- [54] Consejo General del Poder Judicial (2019), *Tablas orientadoras para determinar las pensiones alimentarias de los hijos en los procesos de familia*, <http://6.poderjudicial.es/PensionAlimenticiaWeb/frmGeneral.aspx> (consulta do el 5 de febrero de 2021).
- [31] Departament de Drets Socials (nd), *Observatori Català de la Família*, [https://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits\\_tematics/families/observatori\\_catala\\_de\\_la\\_familia/](https://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematics/families/observatori_catala_de_la_familia/) (consultado el 10 de junio de 2021).
- [63] Diaz Calvarro, J. (2019), "Las modificaciones modificadas en la deducción por maternidad y la deducción por familia numerosa y persona con discapacidad a cargo. ¿Una oportunidad perdida", *Quincena Fiscal*, vol. 8.
- [66] Escobedo, A. (2014), "Conciliación de la vida laboral y familiar de los padres", en *Handbook of Child Well-Being*, Springer Países Bajos, Dordrecht, [https://doi.org/10.1007/978-90-481-9063-8\\_85](https://doi.org/10.1007/978-90-481-9063-8_85).
- [74] Escobedo, A. y S. Escapa (2014), "La participación de los padres en la gestión de los servicios de atención extraescolar como fuente de solidaridad a nivel local", *Coste Acción SOS Cohesión*.
- [89] Escobedo, A., L. Navarro y L. Flaquer (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.

- [90] Escobedo, A., L. Navarro y L. Flaquer (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.
- [20] Espín Cánovas, D. (1996), "Protección de la familia", en Alzaga Villaamil, Ó. (ed.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, Cortes Generales/ Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.
- [67] Eurostat (nd), *Estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida* .
- [65] Eurydice (2021), *España: Educación y Atención a la Primera Infancia* , [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) (consultado el 9 de marzo de 2021).
- [78] Fariña, F. y P. Ortuño (eds.) (2020), *La gestión positiva de la ruptura de pareja con hijos* , Tirant lo Blanch, Valencia.
- [71] Feito-Alonso, R. (2012), *Web Educación y Jornada Escolar, conté informació, estudis i opinió entorn al debat sobre els horaris i jornada escolar. Bloc realitzado por un grupo de trabajo de expertos y representantes de la CEAPA* , <http://jornadacontinuyapartida.wordpress.com/estudios-sobre-la-jornada-escolar/> (consultado el 18 de marzo de 2021).
- [70] Fernández-Enguita, M. (2007), "Educar es cosa de todos: escuela, familia y comunidad", en Garreta i Bochaca, J. (ed.), *La relación familia-escuela* , Universitat de Lleida.
- [57] Flaquer, L. (2012), "Liberalización sin protección: Un balance de los resultados de la aplicación de la Ley de divorcio de 2005", en Picontó Novales, T. (ed.), *La custodia compartida a debate* , Dykinson, Madrid.
- [12] Flaquer, L. (1990), "La familia española: Cambio y perspectivas", en Giner, S. (ed.), *España: Sociedad y política* , Espasa Calpe, Madrid.
- [9] Flaquer, L., T. Cano y M. Barbeta-Viñas (2020), *La paternidad en España: La implicación paterna en el cuidado de los hijos* , CSIC, Madrid.
- [96] Flaquer, L. y A. Escobedo (2020), "Las licencias parentales y la política social a la paternidad en España", en Flaquer, L., T. Cano y M. Barbeta-Viñas (eds.), *La paternidad en España: La implicación paterna en el cuidado de los hijos* , CSIS, Madrid.
- [36] Flaquer, L., A. Escobedo y F. Anton (2014), "Sistemas locales de bienestar que apoyan el empleo femenino en Terrassa", *Flows Working Paper Series* , nº 37.
- [13] Flaquer, L. y J. Soler (1990), *Permanencia y cambio en la familia española* , Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- [50] FOESSA (2020), *Vulneración de Derechos: Ingresos Mínimos* , Fundación FOESSA, [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) (consultado el 7 de marzo de 2021).

- [35] Fraisse, L. y A. Escobedo (2014), "Necesidades familiares cambiantes y políticas locales de cuidado infantil", en *Social Vulnerability in European Cities: The Role of Local Welfare in Times of Crisis* , Palgrave.
- [51] Gala Durán, C. (2020), "El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y desafíos pendientes", *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado* 1, pp. 111-155.
- [91] 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", en Romero Burillo, A y 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* , Arranzadi Thomas Reuters, Navarra.
- [21] Gálvez, J. (1984), "Comentario al art. 39", en Garrido Falla, F. (ed.), *Comentarios a la Constitución* , Civitas, Madrid.
- [60] García Berro, F. (2008), "El Derecho Tributario ante el fenómeno de las crisis familiares", *Revista española de derecho financiero* 140, pp. 855-900.
- [52] Gobierno de España (2021), *Ingreso Mínimo Vital llega en marzo a 203.000 hogares en los que viven más de 565.000 personas* , <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/180321-imv.aspx> (consultado el 14 de mayo de 2021).
- [58] Gómez de la Torre del Arco, M. y M. López López (2013), "El IRPF en España: aspectos y evolución de la tributación familiar", *Anuario Jurídico y Económico Escurialens* , vol. XLVI.
- [8] Gómez-Granell, C. y P. Mari-Klose (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.
- [64] González, M. (2004), "La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios", en Navarro López, V. (ed.), *El Estado del Bienestar en España* , Tecnos, Madrid.
- [56] Gonzalo Valgaín, A. (2006), "Las últimas modificaciones del Derecho de Familia", *Themis. Revista Jurídica de Igualdad Jurídica* .
- [98] Guerrero Vizquete, E. (2018), "Tiempo de trabajo y conciliación familiar: la excedencia por cuidado de hijos y familiares", en Romero Burillo Ana M y 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* , Aranzadi Thomson Reuters, Navarra.
- [4] Guillén, A. (2002), "Protección social, género y ciudadanía: El Estado de bienestar español en el marco de la Unión Europea", en Flaquer, L. (ed.), *Políticas familiares en la Unión Europea* , Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- [17] INE (2021), *Movimiento Natural de la Población (MNP) Indicadores Demográficos Básicos (IDB)* , Instituto Nacional de Estadística,

- Madrid, [https://www.ine.es/prensa/mnp\\_2019\\_p.pdf](https://www.ine.es/prensa/mnp_2019_p.pdf) (consultado el 8 de marzo 2021).
- [55] INE (2020), *Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios - Notas de prensa*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- [16] INE (2020), *Fenómenos demográficos, Estadística de matrimonios. Resultados definitivos 2019*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, <https://www.ine.es/inebmenu/indice.htm> (consultado el 8 de marzo de 2021).
- [76] Jiménez, E. et al. (2000), *Nuevas actividades nuevos yacimientos de empleo y desarrollo del espíritu emprendedor*.
- [40] Kid's Cluster (nd), *Kid's Cluster*, <https://www.kids-cluster.com/en/> (consultado el 10 de junio de 2021).
- [81] Lozano-Martín, A. y R. González-de-Patto (2018), "La Mediación Familiar Intrajudicial desde una perspectiva social", *Trabajo Social Global-Global Social Work*, vol. 15/8, <https://doi.org/10.30827/tsg-gsw.v8i15.7910>.
- [45] Marí-Klose, M., A. Julía y P. Redondo (2019), *El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia*, Fundación FOESSA.
- [7] Marí-Klose, P. et al. (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.
- [15] Martín-Casals, M. and J. Ribot Igualada (2008), "the Postmodern Family and the Agenda for Radical Legal Change", en Atkin, B. (ed.), *The International Survey of Family Law Edición 2008*, Jordán, Bristol.
- [18] Martín-Casals, M., J. Ribot y J. Solé (2003), "Informe español sobre las causales de divorcio", en *European Family Law in Action*, Intersentia, Amberes.
- [73] MEC (2021), *Curso 2018-2019*, Ministerio de Educación y Formación Profesional, <https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores/cifras-educacion-espana/2018-19.html> (consultado el 18 de marzo de 2021).
- [14] Meil Landwerlin, G. (1999), *La posmodernización de la familia española*, editorial Acento, Madrid.
- [2] Meil, G. (2015), "Familia", en *España 2015: Situación Social*, CIS, Madrid.
- [11] Meil, G. (2006), "La evolución de la política familiar en España", *Marriage & Family Review*, vol. 39/3-4, [https://doi.org/10.1300/J002v39n03\\_07](https://doi.org/10.1300/J002v39n03_07).
- [3] Meil, G. (2002), "Los desafíos al sistema de protección social derivados de la postmodernización de la familia", en Flaquer, L. (ed.), *Políticas familiares en la Unión Europea*, Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- [42] Meil, G. (1995), "Presente y futuro de la política familiar en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 70, pp. 67-90.

- [10] Meil, G. (1994), "L'evolution de la politique familiale en Espagne. Du salaire familial a la lutte contre la pauvreté", *Población (Edición en francés)* , vol. 49/4/5, <https://doi.org/10.2307/1533665> .
- [28] Meil, G., A. Escobedo and I. Lapuerta (2021), "Spain country note", en Koslowski, A. et al. (eds.), *Revisión internacional de políticas e investigación sobre licencias 2021* .
- [37] Meil, G. et al. (2008), "Las grandes empresas y la conciliación de la vida laboral y personal en España", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 71, pp. 15-33.
- [94] Meil, G., J. Rogero-García y P. Romero-Balsas (2020), "Los permisos para el cuidado de niños/as: evolución e implicaciones sociales y económicas", en Blanco-Agustín y et al. (eds.), *INFORME España 2020* , Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.
- [87] Meil, G., J. Rogero-García y P. Romero-Balsas (2017), "Por qué los padres toman licencia parental no remunerada. Evidencia desde España", en Cesnuytè, V. (ed.), *Family Continuity and Change* , Palgrave Macmillan.
- [97] Meil, G. et al. (2021), *Familias Jóvenes Españolas 2021 Microdatos* .
- [39] Meil, G., P. Romero-Balsas y C. Castrillo-Bustamante (2019), "La eficacia de los planes corporativos de igualdad de género en la mejora de los permisos paternos en España", *Comunidad, Trabajo y Familia* , vol. 22/1, <https://doi.org/10.1080/13668803.2018.1541165> .
- [95] Meil, G. et al. (2022), "Políticas de permisos en los países del sur de Europa: tendencias hacia la eliminación del género en el uso de permisos en España y Portugal", en *Manual de investigación sobre políticas de permisos*, Eward Elgar Publishing.
- [84] Meurens, N. et al. (2020), *Abordar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en Europa El valor añadido del Convenio de Estambul y los desafíos pendientes* , Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, Bruselas, [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) (consultado el 17 de mayo de 2021).
- [75] Ministerio de Igualdad (2021), *El Consejo de Ministros aprueba el Plan Corresponsables con 190 millones de euros para la conciliación de las familias* , <https://www.igualdad.gob.es/comunicacion/notasprensa/Paginas/el-consejo-de-ministros-aprueba-el-plan-correspons.aspx> (consultado el 11 de junio de 2021).
- [83] Ministerio de Sanidad, S. (2013), *Catálogo de Referencia de Servicios Sociales* , Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/CatalogoServiciosSociales.pdf> (consultado el 28 de abril de 2021).
- [23] Ministerio de Trabajo e Inmigración (2002), "Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* , vol. 40, págs. 105-124.

- [49] MSCBS (2018), *El Sistema Público de Servicios Sociales, Informe de rentas mínimas de inserción Año 2018* , Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- [24] MSCBS (2015), *Plan integral de apoyo a la familia 2015-2017* , Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, [https://www.mscbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/Familia\\_2015-2017.htm](https://www.mscbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/Familia_2015-2017.htm) (consultado el 4 de febrero de 2021).
- [61] 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, pp. 461-495, <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201801.013> .
- [43] Obiol Francés, S. (2006), "El sistema de prestaciones por hijo a cargo en España", *Revista Internacional de Sociología* , vol. LXIV/43, <https://doi.org/10.3989/ris.2006.i43.42> .
- [86] O'Brien, M. y K. Wall (2017), *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality. Padres en licencia* , Springer.
- [30] Observatorio de las Familias (nd), *Observatorio de las Familias* , <https://ikusmirak.eus/es/quees/co-7/> (consultado el 10 de junio de 2021).
- [102] OCDE (2021), *Base de datos de vivienda asequible* , <http://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/> (consultado el 20 de febrero de 2021).
- [68] OCDE (2020), *Panorama de la educación 2020: Indicadores de la OCDE*, publicación de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/69096873-en> .
- [69] OCDE (2020), "¿Es asequible el cuidado de niños?", OCDE, París, <http://oe.cd/childcare-brief-2020> .
- [103] OCDE (2020), *Base de datos de gastos sociales de la OCDE* , <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> (consultado el 7 de marzo de 2021).
- [100] OCDE (2016), *¡Sé flexible! Informe de antecedentes sobre cómo la flexibilidad en el lugar de trabajo puede ayudar a los empleados europeos a equilibrar el trabajo y la familia* , OCDE, París, <https://www.oecd.org/els/family/Be-Flexible-Backgrounder-Workplace-Flexibility.pdf> .
- [101] OCDE (2016), "Caminando por la cuerda floja: resumen informativo sobre el equilibrio entre la vida laboral y familiar de los padres en las etapas de la infancia", OCDE, París, <https://www.oecd.org/social/family/Background-brief-padres-trabajo-vida-equilibrio-etapas-infancia.pdf> .
- [48] OCDE (nd), *Tasa neta de reemplazo en el desempleo* , <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NRR> (consultado el 7 de marzo de 2021).
- [46] OCDE (nd), *Base de datos de la familia de la OCDE* , <http://www.oecd.org/social/family/database.htm> .

- [47] OCDE (sf), *Social Benefit Recipients (SOCR) datos anuales por país* , <https://www.oecd.org/els/soc/recipients-socr-by-country.htm> (consultado el 15 de mayo de 2021).
- [104] OCDE (nd), *Calculadora web de beneficios fiscales* , <http://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages/tax-benefit-web-calculator/#d.en.500997> (consultado el 20 de agosto de 2019).
- [53] Olías, L. (2020), "Los obstáculos del ingreso mínimo vital: la mitad de hogares atendidos por Cáritas no tenía información sobre la ayuda", *El Diario* , [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) (consultado el 7 de marzo de 2021).
- [80] Ortiz Pradillo, J. (2016), *Estudio Sistemático de la Mediación Familiar: Propuestas de Actualización y Mejora* , Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha.
- [27] Palomar Olmeda, A. y R. Terol Gómez (2017), "La familia ante el derecho administrativo", en Yzquierdo Tolsada, M. y M. Cuenca Casas (eds.), *Tratado de Derecho de la Familia* , Aranzadi Thomas Reuters, Cizur Menor.
- [62] Pérez Royo, F. (ed.) (2015), *Curso de derecho tributario: parte especial* , Tecnos, Madrid.
- [22] Roca Trías, E. (1990), "Familia, familias y derecho de la familia", *Anuario de derecho civil* , pp. 1055-1092.
- [82] Rodrigo, M. (2016), "Calidad de la implementación en España de programas de parentalidad positiva basados en evidencia: Introducción al número especial", <https://journals.copmadrid.org/pi> , vol. 25/2, págs. 63-68, <https://doi.org/10.1016/J.PSI.2016.02.004> .
- [77] Rodríguez Cabrero, G. et al. (2016), *ESPN Informe Temático sobre Regímenes de Renta Mínima: España 2015* , Comisión Europea.
- [72] Sintés, E. (2012), *¿A les tres a casa? L'impacte social i educatiu de la jornada escolar continua* , Fundació Jaume Bofill.
- [93] Thévenon, O. y A. Solaz (2013), "Labour Market Effects of Parental Leave Policies in OECD Countries", *Documentos de trabajo sobre asuntos sociales, empleo y migración* de la OCDE, n.º 141, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/5k8xb6hw1wjf-en> .
- [79] Unión de Asociaciones Familiares (UNAF) (2015), "Valoración sobre la mediación familiar en España", <http://www.unaf.org> (consultado el 29 de noviembre de 2021).
- [1] Valiente Fernández, C. (1996), "Olvidando el pasado: la política familiar en España (1975-1996)", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* , <https://doi.org/10.24965/gapp.vi5-6.74> .
- [5] Valiente, C. (2003), "Políticas estatales centrales de atención a la infancia en la España posautoritaria", *Género y sociedad* , vol. 17/2, <https://doi.org/10.1177/0891243202250849> .

- [29] 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.
- [59] Villagrasa Alcaide, C. (ed.) (2020), *Derecho de la persona y la familia*, Atelier, Barcelona.
- [106] Wall, K. y A. Escobedo (2009), "Portugal and Spain: two Pathways in Southern Europe", en Kamerman, S. y P. Moss (eds.), *The Politics of Parental Leave Policies*, Policy Press, Bristol.
- [85] WAVE (2019), *WAVE Country Report 2019*, Women Against Violence Europe, Viena, [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) (consultado el 18 de mayo de 2021).

---

## notas

← 1. *Real Decreto Ley de Protección a las familias numerosas de funcionarios públicos y de la clase obrera* (21.6.1926).

← 2. Ley de protección de la familia numerosa (1.9.1941). La importancia atribuida a la protección de las familias numerosas se pone de manifiesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica del *Fuero de los españoles* del régimen franquista (17.7.1945).

← 3. La Ley de Protección de las Familias Numerosas se desarrolla en el Reglamento de Protección de las Familias Numerosas aprobado por el RD 1621/2005, de 30.12.2005.

← 4. Hasta 1975, las mujeres casadas no tenían plena capacidad jurídica y necesitaban la autorización de sus maridos para celebrar contratos de trabajo o comprar o vender inmuebles, entre muchos otros actos jurídicos. En 1975 se suprimieron la mayor parte de las restricciones existentes a la capacidad jurídica de la mujer casada (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 107, 5.5 .1975)).

← 5. Ver artículo 16.3 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"); 23.1 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 ("Artículo 16 - El derecho de la familia a la protección social, jurídica y económica - Con el fin de garantizar las condiciones necesarias para el pleno desarrollo de la familia, que es una unidad fundamental de la sociedad, la Las Partes Contratantes se comprometen a promover la protección económica, jurídica y social de la vida familiar por medios tales como prestaciones sociales y familiares, arreglos fiscales, provisión de vivienda familiar,

← 6. En consecuencia, la protección de la familia prevista en el artículo 39.1 CE “puede satisfacerse con la existencia de prestaciones y asignaciones familiares y no exige necesariamente que determinadas rentas estén exentas de tributación”. Ver también ATC 289/1999, 30.11.1999. STS 6.5.2010 (RJ 2010 \ 3 595) utilizó este razonamiento para descartar expresamente que la falta de un beneficio fiscal específico para las familias numerosas en la tarifa que grava el servicio de abastecimiento 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.

← 7. La Corte Constitucional señaló que “el sistema de acumulación de rentas, en la medida en que aumentaba la carga tributaria de la familia, desalentaba... el trabajo fuera del hogar de la perceptora de la segunda renta que suele ser la esposa (...) de este punto de vista, pues, [el régimen original del IRPF de 1978] es de difícil conciliación con el artículo 39.1 CE en relación con el artículo 32 CE, en el sentido de que exige, en primer lugar, la neutralidad del régimen fiscal respecto a la situación recíproca de los cónyuges”.

← 8. 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 sólo podía declararse contra la voluntad del padre o de la madre bajo requisitos muy rigurosos que la hacían casi imposible (artículo 135 CC). Se descartaron los medios de prueba de la verdad biológica: el artículo 108 CC establecía, por ejemplo, que no se permitía impugnar la paternidad del marido excepto si se basaba en su imposibilidad física para mantener 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 distintos de los de los hijos nacidos de una pareja casada. Sobre la reforma del Código Civil, véanse las Leyes 11/1981, de 13 de mayo, por la que se modifica el régimen del Código Civil en materia de filiación, paternidad y régimen económico matrimonial y 30/1981, de 7 de julio, por la que se reforma la regulación del matrimonio en el Código Civil (BOE núm. 172, 20.7.1981). Según la nueva redacción del artículo 108 CC, «la filiación puede ser por naturaleza y por adopción. La filiación natural puede ser marital y no matrimonial. La filiación es marital cuando el padre y la madre están casados entre sí. La filiación conyugal y no conyugal y la adopción tienen el mismo efecto, de conformidad con lo dispuesto en este Código». Según la nueva redacción del artículo 108 CC, «la filiación puede ser por naturaleza y por adopción. La filiación natural puede ser marital y no matrimonial. La filiación es marital cuando el padre y la madre están casados entre sí. La filiación conyugal y no conyugal y la adopción tienen el mismo efecto, de conformidad con lo dispuesto en este Código». Según la nueva redacción del artículo 108 CC, «la filiación puede ser por naturaleza y por adopción. La filiación natural puede ser marital y no matrimonial. La filiación es marital cuando el padre y la madre están casados entre sí. La filiación conyugal y no conyugal y la adopción tienen el mismo efecto, de conformidad con lo dispuesto en este Código».

← 9. La STC 19/2012, de 15.2.2012, añade que la familia constitucionalmente protegida “no tiene nada que ver con el hecho físico de la convivencia entre sus miembros”, y concluye que se vulnera el artículo 39.1 CE por excluir al progenitor que no convive con sus descendientes pero que tiene la obligación legal de prestarles asistencia de cualquier orden a partir de la aplicación de la reducción del ingreso mínimo familiar disponible a los miembros de familias intactas.

← 10. Esta fue una de las medidas estrella de la Ley de Igualdad (Ley Orgánica 3/2007, de 22.3.2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres).

← 11. Disposición adicional decimotercera de la Ley <sup>40/2007</sup>, de 4.12.2007, 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, acogimiento familiar permanente o acogimiento familiar preadoptivo «mantendrán la condición de hijos [de la familia]». Por último, tienen también la condición de familia numerosa tres o más hermanos huérfanos mayores de 18 años, o dos si uno de ellos es persona con discapacidad, que convivan y dependan económicamente unos de otros.

← 12. 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 de que pagara la pensión alimenticia. STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Administrativo, Sección 1) 532/2002, 1.7.2002 (JUR\2002\242662) y Castilla-La Mancha (Sala de lo Administrativo, Sección 1) 241/2004, 14.7.2004 (JUR\2004\196571 ).

← 13. El umbral en este caso es el 75% del salario mínimo interprofesional (ver artículo 4.2). LPFN

← 14. El artículo 6 LPFN establece que el título debe renovarse o extinguirse cuando cambie el número de miembros de la unidad familiar, o cuando cambien las condiciones que lo originaron, lo que implica un cambio de categoría o incluso la pérdida de la condición de gran familia. No obstante, la Disposición Final 5.2 de la Ley 26/2015, de 28.7.2015, añadió un segundo párrafo al artículo 6 en el sentido de que el título quedaría en vigor mientras al menos uno de los hijos de la familia reúna las condiciones previstas en el artículo 3 LFN. El Tribunal Supremo sostuvo que no sólo el título sino también la categoría se mantienen intactos. Los miembros de la familia que aún cumplan las condiciones gozarán del estado y categoría originales hasta que lleguen al límite, y el título deje de aplicarse.

← 15. El País Vasco, además de una Ley Marco y el desarrollo de sus disposiciones a través de normas específicas, ha puesto en marcha cuatro planes estratégicos sucesivos y ha realizado evaluaciones de estos planes. Véase Gobierno Vasco, *IV 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.*

← 16. Véase, por ejemplo, el artículo 6 Ley (Castilla-La Mancha) 17/2010, de 29.12.2010, sobre familia numerosa y maternidad de Castilla-La

Mancha. Navarra modificó la Ley Foral 20/2003, de 25.3.2003, de familias numerosas de Navarra, para adaptarla a la LPFN. Ver Ley Foral 6/2005, de 18.5.2005.

← [17](#). La ley catalana también añade que “cuando los padres no convivan, cada uno de ellos puede solicitar la expedición del título [de familia numerosa], siempre que cumplan las obligaciones inherentes a la patria potestad”. Sin embargo, de acuerdo con la ley estatal básica, solo uno de los padres puede solicitar el título en caso de separación legal o divorcio. A falta de acuerdo, la ley da preferencia al progenitor que vive con los hijos.

← [18](#). Véase, por ejemplo, la Disposición adicional D (Cantabria) 26/2019, de 14.3.2019 y el artículo 7.7 Ley (Baleares) 8/2018, de 31.7.2018, de apoyo a las familias.

← [19](#). Artículo 4.5 D (Cataluña) 151/2009, 29.9.2009; artículo y 7.5 Ley (Islas Baleares) 8/2018, 31.7.2018; Artículo 5 a) Orden (Aragón) del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales 384/2019, de 4.4.2019 (que también incluye «mantener una relación afectiva análoga al matrimonio»). Artículo 5 D (Cantabria) 26/2019, 14.3.2019.

← [20](#). Artículo 4.2 f) D (Cataluña) 151/2009, de 29.9.2009. Las referencias a situaciones personales suelen ser a un grado de dependencia severa, 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 (Comunidad Valenciana) 19/2018, de 9.3.2018; Artículo 3.2 c) y d) Ley Foral (Navarra) 5/2019, de 7.2.2019).

← [21](#). Ver artículo 7.6 Ley (Islas Baleares) 8/2018, 31.7.2018; Artículo 4.1 D (Comunidad Valenciana) 19/2018, 9.3.2018. Con ligeras variaciones ver normativa de Cantabria, Navarra y Aragón.

← [22](#). Artículo 13.4 D (Cataluña) 151/2009, 29.9.2009; artículo 21 D (Comunidad Valenciana) 19/2018, 9.3.2018; Disposición Adicional 4 Ley (Islas Baleares) 8/2018, de 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 (Aragón) del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales 384/2019, de 4.4.2019.

← [23](#). Es beneficiario del subsidio el hijo mayor de 18 años, siempre que no se encuentre incapacitado judicialmente (art. 235.2 c) LGSS). Además, el subsidio para el cuidado de los hijos es incompatible con las pensiones no contributivas concedidas a las personas con discapacidad (artículo 361.3 LGSS).

← [24](#). No podrán acogerse al complemento de pensión las madres que hayan anticipado su edad de jubilación o se hayan jubilado parcialmente Ver artículo 60.4 LGSS. ATC 114/2018, 16.10.2018 rechazó que tal limitación pudiera ser inconstitucional por motivos de discriminación contra las madres que se jubilaron antes. El Tribunal Constitucional argumentó que la base de la disposición del complemento de maternidad no era solo la 'contribución demográfica' de las madres, sino también la compensación de los perjuicios

sufridos por aquellas que tenían una carrera laboral más corta debido a las dificultades estructurales para conciliar el trabajo remunerado con el cuidado de los hijos.

← [25](#). TJCE (Sala Primera) 12 de diciembre de 2019, Caso C-450/18, WA v *Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)* en § 65.

← [26](#). Según FEFN, su complemento de pensión supone un incremento medio de unos 60 euros al mes, aunque en el caso de las familias numerosas la media sería de 100 euros al mes. Ver Nota de Prensa FEFN 05.07.2020 <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. Ver STSJ Canarias (Sala de lo Social) 44/2020, 20.01.2020.

← [27](#). STS (Sala de lo Social) 5.12.2008 (RJ\2 009\251) y STSJ Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Social, Sección 1) 363/2017, 27.4.2017 (AS\2017\1511) ( nieto que no está bajo cuidado de crianza). STSJ Cataluña (Sala de lo Social, Sección 1) 5872/2018, 8.11.2018 (AS\2019\232) (madre anciana conviviente con solicitante para no incluir en «responsabilidades familiares»). Pero véase Juzgado de lo Social de Primera Instancia de Terrassa 23.10.2014 (AS\2015\632) alegando que era necesaria una construcción flexible del requisito conforme a los valores constitucionales. Véase también STSJ Comunidad Valenciana (Sala de lo Social) 2881/2000, 7.6.2000 (JUR\2001\1595) (hermana menor de edad huérfana que vive con la demandante; alegando una excepción basada en valores constitucionales y en el hecho de que los hermanos legalmente deben alimentos entre sí otro).

← [28](#). Algunas regiones otorgan el beneficio incluso cuando el salario es más alto si es probable que el trabajo sea temporal. Por ejemplo, el artículo 4.6 del Decreto (Cataluña) 55/2020, de 28.4.2020, por el que se aprueba el reglamento de renta garantizada de ciudadanía de Cataluña, potencia esta compatibilidad en lo que respecta a las familias monoparentales y numerosas.

← [29](#). La definición legal de unidad de convivencia también se aplica a las personas que comparten un domicilio pero que no están sujetas a estos lazos familiares. En este caso, las personas deben ser mayores de 23 años, y al menos una de ellas debe tener una invalidez superior al 65% o ser mayor de 65 años sin tener derecho a pensiones de invalidez o vejez contributivas o no contributivas de la seguridad social (artículo 6.2). c) RD – Ley 20/2020).

← [30](#). Pero véase la decisión tomada por el Parlamento de Cataluña el 7.8.2020 de no convalidar el Decreto-ley 28/2020, de 21.7.2020, por el que se pretendía modificar la Ley 14/2017, de Renta Garantizada de Ciudadanía de Cataluña. Por lo tanto, parece posible recibir el importe total tanto de la prestación de renta mínima regional como de la prestación de renta mínima vitalicia.

← [31](#). La jurisprudencia es muy estricta en la interpretación de este requisito, y rechaza otras pruebas documentales de la vida en común de los socios de hecho. El elevado número de solicitudes es prueba de que los requisitos

formales suponen un obstáculo considerable para que los cónyuges supérstites obtengan la prestación por viudedad.

← [32](#). Ver artículo 1.3 Ley 3/2019. Este beneficio está sujeto a verificación de recursos. Los ingresos totales de la unidad familiar a la que pertenece 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.

← [33](#). La jurisprudencia es muy estricta en la interpretación de este requisito, y rechaza otras pruebas documentales de la vida en común de los socios de hecho. El elevado número de solicitudes es prueba de que los requisitos formales suponen un obstáculo considerable para que los cónyuges supérstites obtengan la prestación por viudedad.

← [34](#). Ver artículo 1.3 Ley 3/2019. Este beneficio está sujeto a verificación de recursos. Los ingresos totales de la unidad familiar a la que pertenece 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.

← [35](#). Artículo 8.1 y 2 RD 1618/2007. El artículo 7 D 123/2010 establece que el importe máximo será el 50% del IPREM. Si la cantidad concedida por el juzgado es inferior a 100 EUR, el fondo de garantía abonará esta cantidad pudiendo recuperar el exceso (cf. STSJ Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección 6) 835/2019, 27.12.2019 [JUR\2020\113 604 ]).

← [36](#). Diputaciones Forales del País Vasco (Álava, Guipúzcoa, Vizcaya) y Navarra. Ver disposición adicional nº 1 Reglamento Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Gipuscoa) 3/2014, 17.1.2014, (Vizcaya) 13/2013, 5.12.2013 y (Álava) 33/2013, 27.11.2013, y artículo 2 Foral D - Ley 4/2008, de 2.6.2008 modificada por el artículo 1.14 Ley Foral 38/2013, de 28.12.2013.

← [37](#). Entre muchos otros, por ejemplo, véanse los artículos 12, 14 y 20 D-Ley (Andalucía) 1/2018, de 19.6.2018 (que extiende a las parejas de hecho algunas deducciones autonómicas del IRPF o las exenciones a otros impuestos).

← [38](#). Ver Dictámenes vinculantes DGT V2230-18, 26.7.2018 (JUR\2018\256836) y V0964/19, 7.5.2019 (JT 2019\703).

← [39](#). Dictamen vinculante DGT V2041/2016, 12.5.2016. Por el contrario, la cantidad resultante de la transmisión de la parte del inmueble de la vivienda familiar en pago de la indemnización conyugal puede ser minorada por el transmitente (Dictamen vinculante de la DGT V0368/12, de 21.2.2012 [JUR 2012\121627]).

← [40](#). Las cifras de participación citadas se basan en las respuestas de la encuesta. Difieren de las tasas de matrícula oficiales informadas por el Ministerio de Educación porque estas últimas solo se refieren a programas que cumplen con la definición de CINE-0, lo que significa que deben tener un componente educativo intencional.

- ← [41.](#) Ley 1/2001, de 15 de marzo, de Mediación Familiar en Cataluña.
- ← [42.](#) Recomendación Rec (2006)19 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre políticas de apoyo a la crianza positiva.
- ← [43.](#) [www.familiasenpositivo.es/](http://www.familiasenpositivo.es/) .
- ← [44.](#) Decreto (País Vasco) 179/2018, de 12.11.2018, sobre acogimiento familiar en el País Vasco; Ley (Comunidad Valenciana) 26/2018, de 21.12.2018, de derechos de la infancia y la adolescencia en Valencia, desarrollada por el D 35/2021, de 26.2.2021, sobre acogimiento familiar; Resolución 20.2.2020 (Andalucía) sobre el estatuto de las familias acogedoras.
- ← [45.](#) 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 en materia de derecho civil y servicios de protección a la infancia (art. 129 y 166 Estatuto de Cataluña 2006). Ver resolución EXI/1324/2016, 20.5.2016.
- ← [46.](#) Ley Orgánica 1/2004, de 28.12.2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género ( *BOE* núm. 313, de 29.12.2004).
- ← [47.](#) Véase especialmente el artículo 153.1 Código Penal. Esta disposición fue considerada constitucional y no discriminatoria contra los hombres por una serie de sentencias del Tribunal Constitucional, comenzando con STC 59/2008, 14.5.2008 y 98/2008, 24.7.2008.
- ← [48.](#) Para los servidores públicos el régimen es ligeramente diferente. Ver Disposición Adicional 16 EBEP. Los futuros padres que necesitan visitar un país extranjero con fines de adopción también disfrutan de una licencia parental desde cuatro semanas antes de que se emita la orden judicial de adopción. Ver artículo 48.5 III ET. En lo que respecta a los servidores públicos, el artículo 49 b) EBEP amplía la licencia retribuida hasta 2 meses aunque se limite al salario base.
- ← [49.](#) Pero véase STSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección 1) 1217/2020, 6.10.2020 (JUR\2020\343178) (desestimando la remisión de una cuestión de constitucionalidad del artículo 48.4 II y III ET en una madre soltera caso, 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 es una persona con discapacidad, véase la Respuesta INSS 11.6.2019 [JUR\2 019\190 642] § 12, que fue posteriormente modificada por la Respuesta 31.7.2019 en el sentido de afirmar 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).
- ← [50.](#) Una trabajadora afiliada a la seguridad social que no cumpla con los requisitos de cotización para acceder al subsidio de maternidad puede solicitar un subsidio no contributivo durante las primeras seis semanas después del parto. Este plazo puede ampliarse en dos semanas más a) si el nacimiento se produce en una familia numerosa o la familia se hace numerosa como

consecuencia del nacimiento; b) si el parto se produce en una familia monoparental, c) si el parto es múltiple, o d) si la madre o el hijo son personas con una discapacidad igual o superior al 65%. Esta bonificación asciende al 100% del IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples).

← [51](#). Ver STS (Sala de lo Social, Sección 1) 614/2018, 12.6.2018 (RJ\2018\3101) y 293/2020, 7.5.2020 (RJ\2020\1459).

← [52](#). Tras la reforma de 2019, la forma en que se presentan las estadísticas de la Seguridad Social española no permite continuar series históricas de seguimiento, ni una adecuada comparación internacional. Los datos sobre el uso de los permisos se proporcionan únicamente por periodos de beneficios, sin distinción de género, ni información sobre los beneficiarios. La duración solo se proporciona para el primer padre (un representante de las madres), que en su mayoría usa la licencia en un bloque de tiempo completo de 16 semanas. Para el segundo progenitor (en parejas heterosexuales, un representante de los padres), aún no se proporciona información sobre la duración de la licencia y el uso a tiempo completo o parcial. Por lo tanto, no está claro si los padres utilizan su permiso en un solo período después del parto junto con la madre (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 licencia en un período simultáneo con la madre, consolidando un rol de cuidador secundario, con un impacto estructural menor en los efectos a largo plazo sobre la responsabilidad compartida en la crianza de los hijos. Pero la metodología a la que llegan a esta estimación no está clara.

← [53](#). Ver STC 24/2011, de 14.3.2011. La cuestión suscitó controversia en los tribunales ordinarios (ver en particular STS [Sala de lo Social, Sección 1] 13.6.2008 [RJ\2008\4227]) y 19.10.2009 [RJ\2009\7606]) y en el Tribunal Constitucional (ver en particular STC 3/2007, 15.1.2007 y 26/2011, 14.3.2011). Cfr. David Montoya Medina, Dimensión constitucional de los derechos de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, *Aranzadi Social* 4 (2011).

← [54](#). 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 LRJS. La carga de la prueba de las necesidades organizativas o productivas que impiden acoger la solicitud del trabajador corresponde al empleador. Por ejemplo, STSJ Navarra (Sala de lo Social, sección 1) 176/2019, 23.5.2019 (JUR\2019\238613).

← [55](#). Por ejemplo, ver sentencia del Juzgado de lo Social de Pamplona 334/2019, 20.11.2019 (AS\2020\674).

← [56](#). Véase, por ejemplo, el artículo 2 de la Resolución (Cataluña) TES/986/2020, de 8.5.2020, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurso público, de subvenciones para el pago de rentas.

← [57](#). Este umbral es mayor para familias numerosas y cuando hay personas con discapacidad en el hogar. El umbral para familias numerosas de categoría general es de cuatro veces el IPREM y para familias numerosas de categoría especial es de cinco veces el IPREM. Lo mismo se aplica en el caso de que existan ciertos tipos de personas con discapacidades severas.

← [58](#). Excepcionalmente el límite aumenta a 4 o 5 veces el IPREM si algún miembro de la familia es una persona con discapacidad o deficiencias graves.

← [59](#). Ver Resolución (Cataluña) TES/1199/2020, de 29.5.2020, por la que se suspende la admisión de solicitudes de ayudas a inquilinos para minimizar el impacto económico y social del COVID-19.

## 3. Áreas de mejora de la política familiar española

### Abstracto

Este capítulo se basa en la descripción de la situación de las familias españolas y de la política familiar para identificar áreas donde los cambios podrían fortalecer de manera más significativa la política de apoyo a la familia. Primero describe la creciente diversidad y el tratamiento legal actual de las familias. En segundo lugar, describe el alcance y las características de la pobreza infantil y el grado en que el sistema de impuestos y beneficios la aborda. En tercer lugar, se centra en las características de las políticas de licencia y flexibilidad en el lugar de trabajo y los servicios relacionados con la familia. La parte final 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 política familiar.

El apoyo familiar en España es integral pero fragmentado e insuficiente. Es integral en el sentido de que existe una variedad de beneficios, servicios y disposiciones legales para cubrir diferentes necesidades materiales y de otro tipo, incluyendo medidas para permitir a los padres compaginar sus responsabilidades familiares y laborales. Es insuficiente en el sentido de que la mayoría de las prestaciones relacionadas con la familia proporcionan montos bajos, están sujetas a verificación de recursos y están sujetas a ciertas condiciones relacionadas con la estructura de la familia. Está fragmentado en el sentido de que los términos y 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 beneficios, como el cuidado después de la escuela y la licencia familiar, no satisfacen las necesidades de los padres que trabajan,

Basándose en la revisión de los resultados y políticas familiares actuales en España de los capítulos anteriores, el objetivo de este capítulo es identificar áreas donde los cambios podrían fortalecer de manera más significativa la política de apoyo familiar. En primer lugar, se presta atención al diseño de un marco legal actualizado, que es fundamental para la implementación de una nueva política familiar. A continuación, el enfoque cambia a los objetivos sustantivos de mejorar el bienestar familiar mediante la reducción de la pobreza infantil y la facilitación de la vida familiar para todos. Finalmente, el tercer aspecto que necesita atención es cómo se puede mejorar la cooperación entre diferentes áreas políticas y niveles de gobierno, y cómo se pueden establecer instrumentos de seguimiento y evaluación de las medidas de apoyo familiar. Las propuestas concretas de reforma basadas en estas áreas identificadas y la revisión de buenas prácticas de la Parte II se presentan en la Parte III del informe.

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

Con el tiempo, el marco legal de la política familiar se ha ajustado a algunas alteraciones en la estructura de la familia 'típica' española. Sin embargo, estos ajustes contribuyeron a las inconsistencias en el tratamiento de las familias a través de diferentes impuestos y beneficios, y aún no reflejan la diversidad total de las familias. Esta sección resumirá primero algunas de las tendencias en la diversificación familiar, seguido de una breve descripción de las características del tratamiento legal actual de las familias. Finalmente propone algunas características ideales de un nuevo marco legal para las familias.

### Un breve perfil de la diversificadora familia española

Durante las últimas décadas, las familias españolas se han vuelto, en promedio, más pequeñas y menos 'tradicionales' en su composición y división del trabajo.

En primer lugar, las tasas de fecundidad muy bajas son uno de los factores que contribuyen a que la proporción de familias numerosas sea inferior a la media. Las mujeres en España tendían a tener uno de los mayores números de hijos hasta bien entrada la segunda mitad del siglo <sup>xx</sup>siglo en comparación con otros países de la UE. Hoy, con 1,3, la tasa global de fecundidad española es la más baja de la UE, donde la media es de 1,5. Muchas parejas esperan a tener un hijo, en parte porque encontrar un empleo estable y una vivienda puede ser difícil para los jóvenes en España, pero también por miedo a las dificultades económicas o a una conciliación insatisfactoria entre la vida laboral y personal. Este aplazamiento, a su vez, es uno de los factores que contribuyen a la divergencia entre la tasa de fecundidad deseada y la realizada. Una mayor proporción de hogares españoles incluye al menos un hijo menor que en la media de la UE (32,5% y 28,8% respectivamente en 2019). Sin embargo, el promedio de niños que viven en estos hogares es menor.

En segundo lugar, mientras que la gran mayoría de los niños continúan viviendo con ambos padres, la proporción de niños nacidos de padres solteros está aumentando. En 2018, más del 80 % de los menores vivían con ambos padres o en una familia reconstituida, una proporción que es básicamente idéntica a los promedios de la OCDE y la UE. En comparación con 2004, la proporción de hijos menores que vivían con padres casados disminuyó en 7 puntos porcentuales y la proporción que vivía con un padre soltero o conviviente aumentó en 4 y 7 puntos porcentuales, respectivamente. Además, la proporción de recién nacidos de padres solteros se triplicó del 17,7 % en 2000 al 47,3 % en 2018. La tasa de divorcio también aumentó durante muchas décadas, pero recientemente disminuyó, probablemente porque, para empezar, menos personas se casaban. En más de un tercio de los divorcios con hijos, ambos padres ahora continúan teniendo la custodia física compartida. La mayoría de los españoles que respondieron a diferentes encuestas de opinión expresaron actitudes liberales hacia la convivencia, la paternidad no casada y las parejas del mismo sexo como padres.

En tercer lugar, el modelo de dos asalariados se ha vuelto más frecuente en las familias españolas, aunque todavía menos que en otros lugares. En 1999, un tercio de los menores de 15 años vivían en un hogar donde todos los adultos trabajaban. Para

2018, esta situación se aplicaba a casi seis de cada diez (58,6 %), que se mantiene ligeramente por debajo de los promedios de la OCDE (60,7 %) y la UE (61,5 %). En España, en la mayoría de los hogares con hijos y con doble ingreso, ambos padres trabajan a tiempo completo, mientras que en algunos otros países, como Holanda, Alemania y el Reino Unido, es mucho más común que uno de los miembros de la pareja trabaje a tiempo parcial. Casi las tres cuartas partes de los niños que viven con un padre soltero viven con un padre que trabaja, mientras que en la UE y la OCDE la proporción es ligeramente inferior, alrededor de siete de cada diez. La edad del hijo menor y el nivel educativo de las madres tienen un impacto menor en las tasas de empleo materno en España que en la mayoría de los países de la UE, pero el número de hijos tiene un impacto mayor. El crecimiento de la proporción de madres trabajadoras se produjo simultáneamente con un 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 de 2009, los hombres seguían dedicando menos de la mitad del tiempo al trabajo no remunerado que las mujeres.

## Características del tratamiento jurídico actual de las familias

La política familiar se refiere al conjunto de prestaciones, servicios, exenciones fiscales y acuerdos de licencia que ayudan a los miembros de la familia a criar y cuidar a los hijos menores y otras personas dependientes. Las leyes no solo definen el alcance de estas transferencias y servicios, sino también qué hogares cuentan como una familia a los efectos de cada ley. La Constitución española ofrece las bases para las medidas de apoyo a la familia. En particular, las autoridades públicas están llamadas a garantizar la "protección social, económica y jurídica de la familia". Las familias no se definen por si los padres están casados o no, pero un trato más favorable de las unidades familiares basadas en el matrimonio (aunque no de los niños 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 maneja la custodia y la división de bienes en caso de separación o divorcio, y cómo se trata ante la ley a las parejas no casadas que cohabitan. El derecho de familia ha sufrido una amplia liberalización desde 1981 y especialmente desde 2005. Las reformas de 2005 introdujeron el divorcio sin culpa a petición y permitieron que las parejas del mismo sexo se casaran bajo el mismo régimen que las demás parejas. Esta liberalización frenó una tendencia por la que más Comunidades Autónomas habían comenzado a reconocer derechos y deberes de las parejas que conviven. Al contraer matrimonio, cada vez son más las parejas que optan por el régimen de separación de bienes frente al régimen de comunidad de bienes, que es el régimen por defecto en muchas Comunidades Autónomas. Cuando se separan,

Dada la importancia de diferentes áreas políticas como la protección social, la vivienda, la educación y la política de empleo para el bienestar familiar, los actores de la política familiar van desde los gobiernos y administraciones centrales, regionales y locales hasta las organizaciones sin fines de lucro e incluso las empresas. A nivel nacional, algunos gobiernos han favorecido el avance de la política familiar a través de la adopción de planes integrales de apoyo a la familia, mientras que otros han buscado introducir cambios específicos en áreas como la licencia por paternidad, 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 implantado marcos de apoyo a la familia o planes de apoyo a la familia.

El único marco legal nacional en materia de política familiar actualmente vigente es la Ley de 2003 sobre protección de la familia numerosa. La definición de lo que constituye una familia más grande que el promedio ha cambiado con el tiempo a tres hijos actualmente. La Ley también otorga el estatuto de familia numerosa a las familias más pequeñas en determinadas circunstancias, como las familias que han perdido a un progenitor o que tienen algún miembro discapacitado. No existe un marco nacional sobre familias monoparentales, pero existen referencias significativas a la monoparentalidad en otras normativas (incluida la normativa fiscal) y varias Comunidades Autónomas cuentan con disposiciones específicas para las familias monoparentales. Algunas Comunidades Autónomas también han dado pasos en la dirección de actualizar la regulación de la familia numerosa, aunque la constitucionalidad de estos cambios aún está en debate.

Las políticas familiares existentes ya reconocen situaciones de necesidades adicionales de determinados tipos de familias. Además del número de hijos y la situación familiar, otros factores de diversidad apuntan a las necesidades específicas de apoyo debido a la discapacidad de un padre o hijo, un padre víctima de violencia de pareja o los desafíos particulares que enfrentan las familias de origen inmigrante o que viven en zonas rurales aisladas. Sin embargo, este reconocimiento a menudo se basa en el ajuste de las leyes individuales en lugar de una visión integral de todas las familias, lo que genera inconsistencias en las áreas de políticas. Un nuevo marco legal para las políticas familiares puede abordar estas inconsistencias y, al mismo tiempo, reconocer que cada familia, incluidas aquellas que pertenecen a categorías que sugieren que pueden ser más vulnerables, tiene necesidades diferentes.

### Un enfoque en la protección de la familia numerosa que deja fuera a una parte importante de las familias

Durante mucho tiempo, la política familiar en España ha sido sinónimo de política para familias numerosas. Pero este marco deja fuera a muchas familias que necesitan apoyo. En parte, esto se debe a que el modelo se basa en un tipo de familia que se ha vuelto marginal. Además, las sucesivas reformas legales solo capturaron necesidades particulares, 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 del panorama general. Las familias monoparentales, que corren un riesgo desproporcionado de pobreza y exclusión social, tampoco disfrutaban de la misma protección y apoyo que las familias numerosas.

Una de las fortalezas del marco jurídico de la familia numerosa es su arraigo en la cultura y práctica administrativa de la familia española. Es bien conocido por los actores públicos y privados y las familias. Desde un punto de vista normativo, esta técnica es un atajo para llegar a las familias necesitadas de apoyo, aunque no todas las familias numerosas están igualmente desfavorecidas (o en absoluto desfavorecidas).

Los desarrollos legales regionales muestran que es necesaria una actualización en dos áreas: la exclusión de padres solteros y el manejo de la disolución de familias. La situación de las familias monoparentales con dos hijos, a las que en la actualidad se

les concede el estatus de familia numerosa sólo en caso de fallecimiento del otro progenitor, también necesita mayor aclaración en relación con el desarrollo de un marco legal para las familias monoparentales. La litigiosidad en este ámbito se ha centrado en el reconocimiento oficial como familia numerosa, en particular con la explotación del título o carné expedido por las autoridades autonómicas competentes. El Tribunal Constitucional ha subrayado la necesidad de atender a la situación de hecho de la familia numerosa a la hora de conceder prestaciones o subsidios. Esta posición demanda una revisión del marco legal actual,

Algunas regiones han desarrollado definiciones de familias monoparentales y situaciones de monoparentalidad. Pero estas disposiciones no pueden afectar el otorgamiento de beneficios estatales o derechos sociales. La normativa autonómica no puede utilizarse para tratar cuestiones prácticas derivadas de normas sociales o fiscales, como evaluar la situación jurídica del otro progenitor o lo que sucede con sus obligaciones alimentarias. Sin embargo, no existe un marco legal general nacional que establezca bajo qué condiciones una persona monoparental puede tener acceso a las asignaciones o beneficios estipulados para hacer frente a sus necesidades particulares.

### Definiciones inconsistentes de unidades y situaciones familiares.

No existe una definición básica común de unidad familiar a los efectos de otorgar beneficios sociales o exenciones fiscales. El reglamento de cada beneficio incluye su propia definición, que puede ser similar o puede diferir en algunos puntos de las definiciones utilizadas en otros lugares. Estas diferencias existentes son difíciles de respaldar dado que la mayoría de estos instrumentos persiguen objetivos similares.

Además, el trato dado a las parejas de hecho, padrastros o diferentes formas de cuidadores de familias de acogida es diferente en varios conjuntos de reglas. El estado civil de los padres puede influir en la elegibilidad para ciertos beneficios sociales que dependen de los recursos disponibles de la unidad familiar y, por lo tanto, puede generar diferencias en los recursos disponibles para los hijos de padres casados y solteros. En algunos casos, de facto la pareja pertenece a la unidad familiar correspondiente; mientras que en otros casos, él o ella no se menciona. Por ejemplo, los hijos en común de padres solteros que cohabitan reciben un trato diferente de los hijos en común de parejas casadas o los hijos de padres solteros: en los dos últimos casos, los padres pueden disfrutar de ahorros fiscales de la tributación conjunta y beneficiarse de reducciones fiscales específicas que se niegan a parejas no casadas. En cuanto al subsidio por desempleo no contributivo con comprobación de recursos, los hijos de parejas casadas y no casadas reciben un trato diferente en la medida en que para las parejas no casadas se consideran (parcialmente) los recursos del otro progenitor cuando tiene recursos económicos pero no cuando es pobre.

También existe un tratamiento desigual de los mismos escenarios familiares en los casos de disolución familiar, en particular en lo que respecta a los acuerdos de custodia de los hijos o las obligaciones alimentarias de los hijos. Las disposiciones legales y la jurisprudencia pertinentes han promovido cada vez más los arreglos de custodia física compartida después de la disolución de la familia. Sin embargo, la regulación del apoyo familiar no lo tiene en cuenta con criterios coherentes. Algunos beneficios se otorgan solo a las madres, otros al primer padre que solicita y otros a ambos padres en proporción al tiempo de custodia. En los casos en que los

progenitores no lleguen a un acuerdo entre ellos, el marco jurídico nacional de las familias numerosas da preferencia a que el progenitor viva con los hijos sin tener en cuenta el régimen de custodia física compartida vigente.

En cuanto a las familias mixtas y reconstituidas, su estatuto de derecho privado no está claro. Mientras la unidad vive bajo el mismo techo, legalmente existe una mínima solidaridad económica. Sin embargo, los hijastros no se convierten en hijos del padrastro a menos que él o ella los adopte, y esto es poco probable ya que la adopción rompe el vínculo legal con el otro padre. Si la pareja en una familia reconstituida o mezclada se separa, los padrastros tienen cero responsabilidades con sus hijastros. Las regulaciones sobre beneficios fiscales y apoyo 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 especial referencia legal a los mismos, las autoridades competentes y los tribunales encuentran difícil otorgarles el mismo trato. El estatus de los cuidadores de familias de acogida también era ambiguo y solo se mejoró recientemente. Sin embargo, la coherencia exige unificar el concepto utilizado en todo el sistema de protección familiar y debe identificarse adecuadamente la situación relevante según los diferentes tipos de acogimiento familiar.

Distintas leyes fiscales y de prestaciones ya apuntan a abordar las necesidades de tipos específicos de familias, como las familias monoparentales, las familias con personas discapacitadas y las familias en las que la madre fue víctima de violencia de género. Pero las definiciones de estos tipos de familias no coinciden necesariamente en las diferentes áreas de política.

Cualquier regulación que aborde los contornos de la monoparentalidad como situación protegida se enfrenta al dilema de ampliar el concepto del estatuto de familia monoparental a la situación de monoparentalidad. El primer concepto apunta a una estructura familiar específica. En cambio, el segundo se centra en riesgos sociales similares a los típicamente vinculados a las familias monoparentales, a pesar de que hay otro progenitor responsable de los hijos. Algunas regiones han ido tan lejos como para reconocer como familias monoparentales a las familias biparentales en las que uno de los padres está gravemente enfermo, encarcelado o incapaz de asumir las responsabilidades parentales. El legislador nacional también eligió la vulnerabilidad del hogar en lugar de la estructura familiar al modificar los requisitos para acceder al IMV (ver Art. 10 RD-Ley 20/2020 modificado por el RD-Ley 30/2020). Cumplir con el estado de familia unifamiliar limita las consultas 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 las situaciones de monoparentalidad acerca necesariamente la valoración de la situación familiar al diagnóstico social ordinario y desdibuja las necesidades especiales de los niños que viven en hogares monoparentales, frente a los niños pertenecientes a familias desfavorecidas en general.

### Distintas bases para evaluar las capacidades económicas de las familias

La mayoría de las prestaciones familiares están sujetas a comprobación de recursos, pero las reglas para calcular la capacidad financiera de la familia difieren entre las distintas prestaciones y servicios y, en ocasiones, son incoherentes. Garantizar un trato equitativo y justo en el acceso a los servicios y beneficios públicos es fundamental, en particular para apoyar a las familias más desfavorecidas.

La divergencia en la evaluación de la capacidad financiera surge de varias fuentes. En primer lugar, el umbral financiero difiere para asignaciones similares, en parte porque se calcula utilizando diferentes índices, como el salario mínimo y el IPREM. En segundo lugar, los factores utilizados para la prueba de medios no son los mismos para todos los beneficios. Existen diferencias en cuanto a la unidad económica a considerar (familia por vínculo de parentesco, hogar, unidad de convivencia tal como la definen las disposiciones correspondientes) y cómo distribuir esta capacidad entre los miembros de la familia. Se carece de una visión uniforme sobre qué bienes o derechos deben incluirse en el cómputo, incluyendo los criterios sobre la compatibilidad de una determinada prestación con otras asignaciones o derechos de la misma naturaleza, o con situaciones temporales de empleo formal.

Un caso especial en el que la evaluación de la capacidad financiera es muy relevante se refiere a los pagos de manutención de los hijos, que pueden amenazar especialmente el bienestar económico de las unidades familiares monoparentales. Las soluciones proporcionadas por el marco legal existente no siempre son consistentes. En ocasiones, las obligaciones legales del otro progenitor no se tienen en cuenta al conceder una prestación a un progenitor soltero. La mayoría de las veces, sin embargo, ser el único sostén familiar depende de la prueba de la insolvencia del otro progenitor o de la imposibilidad de ejecutar la orden de alimentos, como en el análisis de medios previo a la concesión del subsidio de desempleo o de la renta mínima regional.

### Diferencias regionales en el trato a las familias

Las regiones han desarrollado legislación o planes estratégicos para enfocar y mejorar la política familiar. Además, algunos de ellos han introducido nuevos beneficios destinados a las familias que crían a los hijos, por ejemplo, pagos a tanto alzado para complementar las prestaciones de la seguridad social por nacimiento y adopción. La autonomía regional, sin embargo, se ha ejercido principalmente en las deducciones fiscales. Estas deducciones están vinculadas a diferentes requisitos en cada región, lo que contribuye a marcadas diferencias de cobertura entre regiones. También apuntan a diferentes costos directos o indirectos relacionados con la familia. En consecuencia, determinados beneficios y tratamientos fiscales pueden variar de una Comunidad Autónoma a otra, dando lugar a resultados potencialmente desiguales para familias en situaciones similares y a pérdidas potenciales de beneficios a medida que las familias se trasladan de una región a otra.

### Características de un nuevo marco legal propuesto

La revisión del marco legal actual sugiere que el nuevo marco estatal general y básico que refleje mejor la diversidad familiar tendría idealmente una serie de características. Una primera característica serían las definiciones armonizadas de la unidad familiar y las características básicas de los diferentes tipos de familias, para ser utilizado en todo el sistema de protección social e impuestos. Evitaría las inconsistencias y lagunas actuales, aclararía las elegibilidades para 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 serían los criterios comunes para evaluar los recursos económicos de las unidades familiares. Una regla por defecto que unifique el umbral general para los programas que otorgan acceso a los

servicios o beneficios de apoyo familiar sería útil y aliviaría los costos administrativos. Finalmente, el marco podría garantizar una protección mínima en todo el territorio español con margen para mejoras regionales. El alcance de esta protección mínima podría elaborarse en un diálogo entre el gobierno nacional, las comunidades autónomas y otras partes interesadas relevantes.

## Fortaleciendo el bienestar familiar

Las políticas pueden influir en algunas de las dimensiones que afectan el bienestar familiar. La inseguridad económica y la pobreza son inmensamente perjudiciales para el bienestar personal; y los niños que experimentan la pobreza pueden enfrentar obstáculos adicionales que afectan sus oportunidades a lo largo de su vida, lo que contribuye a una transmisión intergeneracional de la desventaja y la pobreza. Por lo tanto, un objetivo principal de un sistema de apoyo familiar fuerte debe ser reducir la pobreza infantil tanto como sea posible. Pero las familias económicamente vulnerables no son las únicas cuyo bienestar se beneficia de políticas bien pensadas. Bastante, Es probable que las familias de todos los niveles económicos y sociales estén mejor si pueden recibir los beneficios y servicios necesarios (como educación y cuidado de la primera infancia de calidad o apoyo en la crianza de los hijos) y tienen acceso a licencias y condiciones de trabajo flexibles. Esta sección primero describirá el alcance de la pobreza infantil, describirá las transferencias relacionadas con la familia y los beneficios fiscales en España y luego brindará sugerencias para las áreas de reforma que podrían contribuir a una reducción de la pobreza infantil. En un segundo paso, se centrará en áreas de política que afectan a muchas familias más allá de aquellas en riesgo de pobreza, como las políticas de licencia. describir las transferencias relacionadas con la familia y los beneficios fiscales en España y luego proporcionar sugerencias para las áreas de reforma que podrían contribuir a una reducción de la pobreza infantil. En un segundo paso, se centrará en áreas de política que afectan a muchas familias más allá de aquellas en riesgo de pobreza, como las políticas de licencia. describir las transferencias relacionadas con la familia y los beneficios fiscales en España y luego proporcionar sugerencias para las áreas de reforma que podrían contribuir a una reducción de la pobreza infantil. En un segundo paso, se centrará en áreas de política que afectan a muchas familias más allá de aquellas en riesgo de pobreza, como las políticas de licencia.

## Reducir la pobreza infantil

### El alcance y los factores de riesgo de la pobreza infantil

La pobreza infantil es muy elevada en España en comparación con la mayoría de los demás países de la OCDE. En 2018, casi uno de cada cinco niños (19,3%) <sup>1</sup>vivían en situación de pobreza relativa de ingresos en España. Esto se compara con un promedio de 12,9% en los países de la OCDE, y es la tasa más alta entre los países europeos de la OCDE. España también tiene una brecha mayor entre la población infantil 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 de ingresos es perjudicial para todos los miembros de una familia, pero lo es especialmente para los niños. La pobreza de ingresos también aumenta el riesgo de que los niños sufran algún tipo de privación material. Por ejemplo, los niños 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 muestran un pequeño repunte tras la crisis financiera mundial, seguido de un ligero descenso. Un análisis reciente de la OCDE muestra que los diferentes desarrollos de las tasas de empleo de los padres y la calidad del trabajo son los factores más importantes para explicar las diferencias entre países en la evolución de los ingresos de las familias de bajos ingresos. En España, entre 2007 y 2014, el descenso de la proporción de hijos con padre trabajador contribuyó a una fuerte caída de la renta familiar, así como a la caída de la calidad del empleo y a las menores transferencias públicas, y en menor medida al aumento de la cuota de familias monoparentales.

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

- El desempleo de los padres es un factor de riesgo extremadamente importante para la pobreza infantil en España, pero el empleo de los padres no aísla a las familias de los riesgos de pobreza tanto como en otros lugares: en 2018, el 79,6% de los hogares desempleados con al menos un hijo eran pobres en ingresos (en comparación con un OCDE). promedio de 64,5%); pero también lo eran el 15,6% de los hogares que trabajan (en comparación con un promedio de la OCDE de 8,5%). Si bien el empleo materno ha ido en aumento durante varias décadas, se mantiene por debajo de los promedios de la UE y la OCDE. Para aquellas personas que estaban empleadas, la incidencia de bajos salarios estaba ligeramente por debajo del promedio de la OCDE en 2016, pero había aumentado en relación con 2006.
- Las familias monoparentales, pero también las numerosas, corren el mayor riesgo de pobreza relativa de ingresos. En 2019, alrededor de un tercio de las familias biparentales numerosas con al menos tres hijos estaban en riesgo de pobreza, al igual que tres de cada diez de las familias monoparentales y uno de cada ocho de las familias biparentales con uno o dos hijos. El mayor riesgo para las familias monoparentales y numerosas también existe en los países de la UE-28, pero las diferencias son menos marcadas que en España.

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

A partir de la descripción general de los factores de riesgo de la pobreza infantil, está claro que las mejoras en las tasas y la calidad del empleo de los padres contribuirían en gran medida a reducir el riesgo. Sin embargo, las palancas de política para abordar estos factores van más allá del alcance de este informe. El enfoque aquí recae, en cambio, en las características principales del sistema de impuestos y beneficios, 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 sobre cómo mejorar el bienestar de todas las familias.

Las prestaciones familiares en España son, en general, relativamente modestas y no universales. Se han suprimido una serie de prestaciones universales que existían anteriormente, como una prestación monetaria al nacer. Hoy en día, las familias numerosas o monoparentales, las familias con una madre discapacitada o las familias con partos o adopciones múltiples pueden recibir un pago a tanto alzado de 1 000 EUR sujeto a comprobación de recursos. subsidio que puede ascender a 4 747 EUR al año. Las madres (y más recientemente los padres si pueden acreditar que la paternidad y el cuidado de los hijos afectaron negativamente a su desarrollo profesional) que tienen derecho a una pensión contributiva de la seguridad social reciben un refuerzo de su pensión del 5, 10 y 15% si tienen dos, tres o cuatro o más hijos, respectivamente. La escasa importancia de las prestaciones familiares dentro del sistema de seguridad social español se pone de manifiesto en el bajo porcentaje de familias que reciben dichas prestaciones (5,9 % frente a la media de la OCDE del 77,0 %) y en las bajas cuantías medias que perciben. Después de la abolición de la asignación universal por nacimiento en 2010, tanto la proporción de los beneficios familiares de todos los beneficios recibidos 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 montos que ya eran bajos.

Las familias también se benefician de otras transferencias sociales que no están dirigidas específicamente a las familias. Estos incluyen prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas. Las prestaciones contributivas por desempleo tienen tasas netas de sustitución relativamente generosas, pero su cobertura es media. Además, los cónyuges e hijos que hayan perdido a un padre o pareja, respectivamente, pueden tener derecho a pensiones de supervivencia y de orfandad. Los hogares de bajos ingresos también pueden recibir beneficios de ingresos mínimos regionales y (desde 2020) nacionales. Si bien estos no están dirigidos específicamente a las familias, de los aproximadamente 565 000 beneficiarios en marzo de 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 siéndolo:

Un pago adelantado de manutención de los hijos introducido recientemente proporciona beneficios modestos bajo condiciones estrictas en caso de que un padre no cumpla con sus obligaciones de pago de manutención de los hijos. Las obligaciones de manutención de los hijos las establecen los tribunales 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 padres son casi inexistentes. Por esta y otras razones, muchos padres incumplen sus obligaciones y el cumplimiento es a menudo ineficaz. En los casos en que un padre con custodia de bajos ingresos haya agotado todos los medios procesales para hacer valer sus derechos, puede recibir pagos anticipados equivalentes al monto mensual de pensión alimenticia establecida o EUR 100, el que sea menor, por hasta 18 meses.

Si bien los beneficios no contributivos se aplican a una parte relativamente pequeña de la población, muchas más familias 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 de transferencia del impuesto sobre la renta, incluidos los beneficios de maternidad y paternidad de la seguridad social, los

beneficios familiares, la pensión alimenticia y los beneficios de ingresos mínimos. Para las familias casadas, la opción de presentar una declaración conjunta también puede conducir a una carga fiscal más baja; una opción que no está abierta a las familias solteras. La renta personal y familiar mínima por hijo que no está sujeta a impuestos aumenta con el número de hijos, de 2 400 EUR anuales para el primero a 4 500 EUR para el cuarto hijo o después (con un aumento de 2 800 EUR durante la vida de cada hijo). primeros tres años de vida). Las personas físicas que estén afiliadas a la Seguridad Social u otro régimen profesional podrán optar a las deducciones por maternidad, paternidad, monoparental o familia numerosa, siendo esta última de hasta 2 400 EUR para las familias de categoría especial y incrementándose en 600 EUR por hijo por encima del umbral de la familia numerosa. Las diferentes Comunidades Autónomas ofrecen una variedad de deducciones fiscales relacionadas con la familia, como las deducciones relacionadas con la discapacidad del cónyuge o pareja de hecho u otro miembro de la familia, el nacimiento o adopción de un hijo, la baja por maternidad o paternidad, el acogimiento o la soltería. familias de padres; o deducciones relacionadas con los gastos del hogar por servicios relacionados con el cuidado de niños u otros miembros del hogar. Los montos suelen ser bastante bajos y muchos están sujetos a verificación de recursos o incluyen otros requisitos de elegibilidad. Deducciones por familia monoparental o familia numerosa, siendo esta última de hasta 2 400 EUR para familias de categoría especial y aumentando en 600 EUR por hijo por encima del umbral de familia numerosa. Las diferentes Comunidades Autónomas ofrecen una variedad de deducciones fiscales relacionadas con la familia, como las deducciones relacionadas con la discapacidad del cónyuge o pareja de hecho u otro miembro de la familia, el nacimiento o adopción de un hijo, la baja por maternidad o paternidad, el acogimiento o la soltería. familias de padres; o deducciones relacionadas con los gastos del hogar por servicios relacionados con el cuidado de niños u otros miembros del hogar. Los montos suelen ser bastante bajos y muchos están sujetos a verificación de recursos o incluyen otros requisitos de elegibilidad. Deducciones por familia monoparental o familia numerosa, siendo esta última de hasta 2 400 EUR para familias de categoría especial y aumentando en 600 EUR por hijo por encima del umbral de familia numerosa. Las diferentes Comunidades Autónomas ofrecen una variedad de deducciones fiscales relacionadas con la familia, como las deducciones relacionadas con la discapacidad del cónyuge o pareja de hecho u otro miembro de la familia, el nacimiento o adopción de un hijo, la baja por maternidad o paternidad, el acogimiento o la soltería. familias de padres; o deducciones relacionadas con los gastos del hogar por servicios relacionados con el cuidado de niños u otros miembros del hogar. Los montos suelen ser bastante bajos y muchos están sujetos a verificación de recursos o incluyen otros requisitos de elegibilidad. con este último importe de hasta 2 400 EUR para familias en la categoría especial y aumentando en 600 EUR por hijo por encima del umbral de familia numerosa. Las diferentes Comunidades Autónomas ofrecen una variedad de deducciones fiscales relacionadas con la familia, como las deducciones relacionadas con la discapacidad del cónyuge o pareja de hecho u otro miembro de la familia, el nacimiento o adopción de un hijo, la baja por maternidad o paternidad, el acogimiento o la soltería. familias de padres; o deducciones relacionadas con los gastos del hogar por servicios relacionados con el cuidado de niños u otros miembros del hogar. Los montos suelen ser bastante bajos y muchos están sujetos a verificación de recursos o incluyen otros requisitos de elegibilidad. con este último importe de hasta 2 400 EUR para familias en la categoría especial y aumentando en 600 EUR por hijo por encima

del umbral de familia numerosa. Las diferentes Comunidades Autónomas ofrecen una variedad de deducciones fiscales relacionadas con la familia, como las deducciones relacionadas con la discapacidad del cónyuge o pareja de hecho u otro miembro de la familia, el nacimiento o adopción de un hijo, la baja por maternidad o paternidad, el acogimiento o la soltería. familias de padres; o deducciones relacionadas con los gastos del hogar por servicios relacionados con el cuidado de niños u otros miembros del hogar. Los montos suelen ser bastante bajos y muchos están sujetos a verificación de recursos o incluyen otros requisitos de elegibilidad. el nacimiento o la adopción de un hijo, la baja por maternidad o paternidad, las familias de acogida o monoparentales; o deducciones relacionadas con los gastos del hogar por servicios relacionados con el cuidado de niños u otros miembros del hogar. Los montos suelen ser bastante bajos y muchos están sujetos a verificación de recursos o incluyen otros requisitos de elegibilidad. el nacimiento o la adopción de un hijo, la baja por maternidad o paternidad, las familias de acogida o monoparentales; o deducciones relacionadas con los gastos del hogar por servicios relacionados con el cuidado de niños u otros miembros del hogar. Los montos suelen ser bastante bajos y muchos están sujetos a verificación de recursos o incluyen otros requisitos de elegibilidad.

Si bien el gasto social general (2,9 % en 2017) está en línea con el promedio de la OCDE (3,0 %), España gasta comparativamente poco en prestaciones y servicios familiares específicos. En 2017, el gasto en transferencias familiares y servicios en especie fue del 1,2 % del PIB, en comparación con el promedio de la OCDE del 2,1 %. Los beneficios más bajos que el promedio mencionados anteriormente significan que el sistema de impuestos y beneficios no proporciona fuertes desincentivos para que ambos padres en un hogar biparental o para los padres solteros trabajen. Pero estos niveles de beneficios más bajos y las tasas de cobertura relativamente bajas de muchas transferencias también implican que las transferencias sociales solo reducen la tasa de niños en riesgo de pobreza en un 7 %, en comparación con el promedio de 29 % en toda la OCDE.

### Palancas de política que podrían contribuir a la reducción de la pobreza infantil

Hay varios enfoques políticos que podrían ayudar en la lucha contra la pobreza infantil. En primer lugar, repensar la política familiar desde la perspectiva de los derechos de los niños, al mismo tiempo que se reconocen las diferentes capacidades de las familias para satisfacer las necesidades materiales básicas de sus hijos, podría ofrecer un camino a seguir desde el paradigma de la familia numerosa. Conectar la política familiar con una estrategia integral contra la pobreza infantil significa dar prioridad a las medidas preventivas, en particular durante los primeros años del niño y tratar a los niños por igual a través de la garantía de igualdad de acceso a oportunidades y protecciones para todos los niños. En segundo lugar, dado que el desempleo y la inactividad de los padres, en particular de los padres solteros, es un factor de riesgo importante para la pobreza infantil, las políticas para apoyar la participación de los padres en el mercado laboral pueden contribuir a reducir la pobreza infantil. Tercero, fortalecer el cumplimiento de las obligaciones de manutención infantil es una herramienta política particularmente importante para mejorar la situación de los hogares monoparentales. En cuarto lugar, hay razones para considerar la introducción de una prestación universal por hijo, pero los costos y beneficios potenciales deben evaluarse cuidadosamente.

## Hacer la vida familiar más fácil para todos.

Si bien es probable que las familias de bajos ingresos tengan más dificultades que otras para satisfacer sus necesidades materiales y de otro tipo, otras familias también pueden tener dificultades para satisfacer ciertas necesidades materiales y encontrar un cuidado adecuado para sus hijos en edad preescolar y escolar que cubra completamente el trabajo. horas de los padres; o, alternativamente, poder permitirse el lujo de tomar un permiso parental. Además, todo tipo de familias pueden beneficiarse de los servicios de conciliación familiar o educación para padres.

Un ámbito en el que se ha vuelto más difícil para muchas familias españolas cubrir sus necesidades materiales es el de la vivienda. En promedio, la asequibilidad de la vivienda es solo ligeramente peor en España que en toda la OCDE. Pero, en particular, las personas jóvenes y de bajos ingresos que no son propietarios de su casa y, por lo tanto, dependen del mercado de alquiler privado o aún tienen que pagar su hipoteca pueden tener dificultades para pagar un apartamento o una casa: alrededor de cuatro de cada cinco inquilinos de bajos ingresos y los hogares que pagan hipotecas están sobrecargados por los costos de la vivienda. Entre los 28 países de la OCDE para los que está disponible esta estadística, la proporción de inquilinos sobrecargados solo es mayor en Grecia, el Reino Unido y Dinamarca.

Las familias que viven en ciertas áreas rurales que son atractivas para residencias secundarias de (principalmente) habitantes de la ciudad también pueden enfrentar aumentos en los precios de la vivienda, pero además tienen que lidiar con infraestructura y ofertas de servicios públicos y privados más escasas. Las zonas rurales españolas son cada vez más escasamente pobladas, más viejas y masculinas. Internet de banda ancha está menos disponible que en la mayoría de los demás países de la OCDE.

## Características de las políticas de licencia y flexibilidad en el lugar de trabajo y servicios relacionados con la familia

Las políticas de permisos en España incluyen el permiso de maternidad y el permiso para el otro progenitor y diferentes tipos de permisos no retribuidos. La licencia de maternidad tiene una duración de 16 semanas, cuatro de las cuales pueden tomarse antes del día del probable nacimiento y seis de las cuales deben tomarse a tiempo completo. Desde principios de 2021, se otorgan los mismos derechos al otro progenitor. Estos períodos de permiso son derechos individuales y no pueden transferirse al otro progenitor. Para los progenitores afiliados a la seguridad social que cumplen ciertos requisitos de clemencia, la cantidad que perciben durante este tiempo es cercana al 100% de su salario habitual, dentro de los límites inferior y superior de 1 050 y 4 070 EUR mensuales. Además de esta licencia pagada, los padres pueden tomar una licencia no pagada durante los tres primeros años después del nacimiento o la adopción; y pueden reducir su jornada laboral (con una reducción proporcional de su salario) mientras sus hijos sean menores de 12 años. Los padres de niños discapacitados pueden reducir su jornada laboral hasta la mitad (tratándose la seguridad social los dos primeros años como si hubieran cotizado sobre su salario de tiempo completo para el cálculo de la pensión y otros beneficios); y los padres de hijos gravemente enfermos pueden reducir su jornada laboral al menos a la mitad y hasta 100 (abonando la seguridad social una prestación del 100% de la cuantía establecida

en el contrato de trabajo por incapacidad temporal provocada por los hechos laborales). La licencia para el cuidado de niños con enfermedades no graves sigue sin estar regulada. Los padres de hijos discapacitados pueden reducir su jornada laboral hasta la mitad (tratándose la seguridad social los dos primeros años como si hubieran cotizado sobre su salario a tiempo completo para el cálculo de la pensión y otras prestaciones); y los padres de hijos gravemente enfermos pueden reducir su jornada laboral al menos a la mitad y hasta 100 (abonando la seguridad social una prestación del 100% de la cuantía establecida en el contrato de trabajo por incapacidad temporal provocada por los hechos laborales). La licencia para el cuidado de niños con enfermedades no graves sigue sin estar regulada. Los padres de hijos discapacitados pueden reducir su jornada laboral hasta la mitad (tratándose la seguridad social los dos primeros años como si hubieran cotizado sobre su salario a tiempo completo para el cálculo de la pensión y otras prestaciones); y los padres de hijos gravemente enfermos pueden reducir su jornada laboral al menos a la mitad y hasta 100 (abonando la seguridad social una prestación del 100% de la cuantía establecida en el contrato de trabajo por incapacidad temporal provocada por los hechos laborales). La licencia para el cuidado de niños con enfermedades no graves sigue sin estar regulada. y los padres de hijos gravemente enfermos pueden reducir su jornada laboral al menos a la mitad y hasta 100 (abonando la seguridad social una prestación del 100% de la cuantía establecida en el contrato de trabajo por incapacidad temporal provocada por los hechos laborales). La licencia para el cuidado de niños con enfermedades no graves sigue sin estar regulada. y los padres de hijos gravemente enfermos pueden reducir su jornada laboral al menos a la mitad y hasta 100 (abonando la seguridad social una prestación del 100% de la cuantía establecida en el contrato de trabajo por incapacidad temporal provocada por los hechos laborales). La licencia para el cuidado de niños con enfermedades no graves sigue sin estar regulada.

Los permisos de maternidad y paternidad son relativamente generosos en España, pero la falta de más permisos parentales retribuidos reduce la generosidad relativa. En concreto, la diferencia en la duración de los permisos combinados de maternidad y paternidad en España respecto a la media de la OCDE asciende a 38 semanas. Dado que el permiso parental no es retribuido en España, menos del 5% de los niños menores de tres años tenían un progenitor que disfrutaba del permiso no retribuido. No obstante, gracias a la reciente ampliación, el permiso del otro progenitor es el doble en España que en la OCDE de media.

Los trabajadores tienen derecho a solicitar (pero no a que se les conceda) adaptaciones en la organización de su tiempo y condiciones de trabajo, incluido el trabajo a distancia, si éstas son necesarias por motivos familiares. Se supone que los convenios colectivos establecen las condiciones, pero cuando no existen, los empleados ahora pueden solicitar una negociación con el empleador; y los empresarios deberán aportar razones objetivas relacionadas con necesidades organizativas o productivas por las que denieguen la adecuación solicitada. Cuando persisten las controversias, los trabajadores pueden acudir a los tribunales sociales, pero deben fundamentar su necesidad de medidas de conciliación. En la práctica, la flexibilidad del tiempo de trabajo suele ser todavía limitada. Según una encuesta de 2015, menos de una cuarta parte de los empleados españoles tenían control parcial o total sobre las horas de trabajo diarias, en comparación con una media europea de alrededor de un tercio. No existe ningún apoyo financiero estatal para apoyar la

adaptación de los horarios de trabajo. Algunas Comunidades Autónomas están invirtiendo en este ámbito y existen prestaciones sociales que se centran en la financiación de 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 después de dar un aviso de 24 horas a sus empleadores si necesitan cuidar a los niños que, por ejemplo, tienen que ponerse en cuarentena o a otros miembros de la familia que se enfermaron con COVID-19

La provisión pública de cuidado de la primera infancia y preescolar y extraescolar puede dejar brechas que los padres deben cerrar a través de proveedores privados formales o informales o por su propia iniciativa. Si bien casi todos los niños asisten al segundo ciclo de educación y cuidados de la primera infancia a partir de los tres años, el primer ciclo no está disponible ni es asequible para todos los padres. En las grandes ciudades, en particular, no hay un número suficiente de plazas de guardería públicas y las instituciones privadas suelen ser demasiado caras. Como resultado, más de uno de cada cinco encuestados de ingresos bajos y más de uno de cada seis de ingresos medios con niños menores de seis años dijeron que les gustaría usar más servicios de cuidado infantil (formal), pero que no podían pagarlo. Una reciente modificación de la Ley Orgánica de Educación de 2006 refuerza la obligación de las Comunidades Autónomas de incrementar la oferta de plazas públicas en el primer ciclo. Además, un nuevo plan de corresponsabilidad prevé medidas para fortalecer la formalización de los proveedores de cuidados informales y apoyar su contratación por parte de familias con niños menores de 14 años. jornada escolar y el final de la jornada laboral. Pocos niños asisten a programas extraescolares en centros. Las escuelas privadas suelen ofrecer más horas y servicios complementarios de educación preescolar y extraescolar; y la proporción de alumnos que asisten al servicio de almuerzo en la escuela es mayor que en las escuelas públicas. La organización de familias en las escuelas públicas puede ofrecer algunas de las actividades que se ofrecen en las escuelas privadas,

Las Comunidades Autónomas así como los municipios son también el nivel de gobierno que ofrece servicios primarios y especializados de protección familiar e infantil. Estos pueden incluir apoyo psicológico, educativo y social para las familias, incluidos programas de crianza positiva; mediación familiar en casos de separación y divorcio; puntos de encuentro familiar para visita familiar supervisada; y apoyo a las víctimas de violencia de género. No está claro hasta qué punto estos servicios son realmente universales en lugar de estar dirigidos a familias desfavorecidas o incluso 'problemáticas'.

La política española en materia de vivienda no se dirige específicamente a las familias, sino que da prioridad a las familias numerosas y monoparentales, víctimas de violencia de género o familias que han perdido su vivienda en una ejecución hipotecaria. Los planes estatales de vivienda se habían centrado tradicionalmente en estimular la construcción nueva y la propiedad de viviendas, pero ahora ofrecen asignaciones de alquiler en su lugar. Los ingresos de los solicitantes deben estar por debajo de un umbral que depende del tamaño de la familia. El alquiler tiene que 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 sin edad de jubilación. El número de beneficiarios es comparativamente bajo y la vivienda de alquiler social juega un papel insignificante.

## Potenciales palancas políticas para hacer la vida familiar más fácil para todos

Los cambios en varias áreas de política tienen el alcance 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, los costos fiscales y potenciales de equidad de género deben evaluarse cuidadosamente de antemano. En segundo lugar, se podrían ampliar las opciones de atención formal para niños en edad preescolar y escolar. En tercer lugar, se podría seguir incentivando los lugares de trabajo para que sean más familiares. Finalmente, se podría evaluar el impacto de los programas de mediación familiar y crianza positiva en la calidad de vida de las familias y en la igualdad de género, y los programas podrían expandirse.

## Mejorar la coherencia y la eficiencia de las políticas

Como un área de política que cae dentro del área de responsabilidad de diferentes ministerios y niveles de gobierno, los cambios en la política familiar probablemente tendrán un mayor impacto si los diferentes actores relevantes, incluidos el estado, los gobiernos regionales y locales, los proveedores de servicios y las organizaciones de defensa interactúan y potencialmente incluso alinean sus instrumentos políticos. Idealmente, cualquier reforma importante en cualquier área de política debería ir acompañada de un esfuerzo para monitorear 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 elaboración de políticas familiares basados en evidencia científica. El seguimiento y la evaluación no deben ser un elemento adicional, sino el catalizador para incorporar las dimensiones familiares en los diferentes ámbitos de las políticas públicas y la actividad legislativa.

Esta sección analiza primero el estado actual de la cooperación vertical y horizontal en política familiar. En segundo lugar, discute la situación de los sistemas de seguimiento y evaluación en la política familiar.

## Facilitar la cooperación entre diferentes áreas políticas y niveles de gobierno

Los resultados familiares están determinados por una red compleja de políticas y programas estatales, regionales y locales en una amplia gama de áreas de políticas. Los beneficios y servicios se ofrecen dentro de diferentes áreas de competencia y niveles de responsabilidad pública. Las áreas más importantes se desarrollan como parte del derecho laboral y de la seguridad social y del derecho tributario. Las políticas de vivienda y educación, así como los servicios sociales, están sujetas a un intrincado entramado de competencias y regulaciones. La legislación estatal se centra en la regulación básica de las prestaciones laborales y de la seguridad social, y en el marco de la tributación de la renta personal. Los servicios sociales son competencia de las Comunidades Autónomas y son prestados por organismos públicos a nivel local y autonómico. La vivienda y la educación también son competencia de las Comunidades Autónomas,

La mayoría de los instrumentos de planificación de políticas familiares ya dedican una parte sustancial a establecer y organizar juntas y consejos asesores cuyas tareas son facilitar la cooperación entre áreas de políticas y niveles de gobierno. Además, algunos de estos instrumentos también permiten a las ONG la capacidad de proporcionar insumos.

La autoridad de referencia del gobierno estatal en políticas familiares, la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales, trabaja de forma permanente con una comisión interterritorial, que incluye representantes de todas las administraciones de las Comunidades Autónomas 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 políticas. El *Consejo Estatal de Familias* y el *Observatorio Estatal de Familias* solía 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 2011 y no fue renovado posteriormente.

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

### Establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación

En España, como en otros lugares, es posible que el diseño de políticas no refleje completamente la base de evidencia existente ni incorpore un marco contra el cual juzgar los beneficios y costos de las políticas planificadas. Con respecto a la función instrumental (más que simbólica) de las políticas familiares, la efectividad de las políticas familiares debe evaluarse de manera consistente y, si es necesario, ajustarse. Una buena manera de evitar el populismo en la formulación de políticas es crear una cultura de evaluación de políticas públicas (Flaquer et al., 2012[1]). Para diseñar buenas políticas, es necesario partir de un diagnóstico cuidadoso de la situación y los desafíos que plantea el cambio social y basar las medidas en evidencia científica y eficacia comprobada. Siempre que sea posible, las medidas deben ir acompañadas de objetivos cuantificables y revisados periódicamente y un conjunto de indicadores que permitan monitorear la situación y proporcionen una base de evidencia para una posible actualización de las políticas más adelante.

La cultura y las instituciones de evaluación de España están relativamente menos desarrolladas que en otros países de la OCDE. A nivel del gobierno central, las evaluaciones son realizadas por ministerios individuales así como por una institución dedicada. De 2007 a 2017, fue la Agencia Española de Evaluación de las 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 inicialmente dentro del Ministerio de Hacienda y Asuntos Públicos. Funciones y posteriormente en el Despacho del Presidente. Desde entonces, sus funciones han sido asumidas por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas), inicialmente como subdirección dentro del mismo ministerio y desde 2020 dentro del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. El Instituto es responsable de (junto con el ministerio correspondiente) evaluar los planes y programas que solicitan evaluaciones, así como promover las evaluaciones a través de la disponibilidad de metodologías y capacitaciones. Algunos críticos de la experiencia de AEVAL señalan los presupuestos insuficientes así como la insuficiente demanda de evaluaciones como puntos débiles de la agencia.

La experiencia previa de apoyo familiar u otros planes demuestra algunas de las posibilidades y dificultades en el 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 y transversalización de las políticas familiares que también eran relevantes para la evaluación de políticas. Estos incluyen 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 normas con rango de ley que tramiten en la jurisdicción del Estado incluyan un análisis de impacto en la familia. Pero las dificultades también estaban presentes. Primero, algunas de sus medidas son difíciles de evaluar ya que los objetivos son amplios en lugar de específicos y cuantificados. En segundo lugar, en lugar de un seguimiento continuo, por ejemplo para comprobar hitos o desviaciones, la evaluación se realizaba al final. Una vez finalizado el período de implementación del plan, un cambio de gobierno provocó la interrupción de la evaluación que ya estaba en marcha. Finalmente, no se aprobaron informes finales de evaluación. La experiencia previa sugiere que el seguimiento de la Ley 26/2015, de protección de la infancia y la adolescencia, introdujo la obligación de incluir informes de impacto en las familias en los proyectos de leyes y reglamentos. Dichos informes deben evaluar las consecuencias previsibles de las leyes y reglamentos sobre el bienestar de las familias, antes de su aprobación. Sin embargo, las administraciones a menudo eluden este requisito al afirmar que la ley o el reglamento no tendría ningún impacto en las familias. Cuando se presentaban los informes, a menudo se limitaban a declaraciones de intenciones concisas, sin intentos reales de pronosticar los impactos de las medidas propuestas. [\(García-Ruiz et al., 2020\[2\]](#) ; [Redondo, 2021\[3\]](#) ) .

Varias Comunidades Autónomas que han aprobado Planes de Familia han realizado interesantes diagnósticos o evaluaciones específicas con el apoyo de expertos académicos e investigadores. Un ejemplo positivo es el seguimiento, evaluación y difusión pública sistemáticos del País Vasco de cuatro planes interinstitucionales consecutivos de política familiar. El extenso informe de evaluación del Tercer Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias 2011-15 elaborado por una fundación de investigación independiente contribuyó a un diagnóstico en el que se basó el Cuarto Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias 2018-22. La evaluación en sí aplicó métodos mixtos con datos cuantitativos sobre insumos y resultados de acciones y sobre impactos sociales en las familias, y con aportes cualitativos de expertos basados en cuestionarios de expertos y grupos de discusión. [\(Gobierno Vasco, 2017\[4\]](#) ; [Gobierno Vasco, 2018\[5\]](#) ) . Otro ejemplo es el Informe del Grupo de Trabajo de Indicadores de Infancia de Cataluña de 2016, que se basó en un grupo interdepartamental encargado de monitorear el impacto de las políticas catalanas en la infancia. Además de un pequeño grupo de académicos de varias universidades, el grupo estaba formado por funcionarios a cargo de datos y estadísticas de diferentes departamentos gubernamentales. El informe del Grupo proporcionó un inventario de datos disponibles e indicadores potenciales que miden los resultados de las políticas en términos de impactos entre la población objetivo.

### [Anticiparse a los obstáculos que pueden aparecer en la creación de un sistema de seguimiento y evaluación](#)

Existen múltiples desafíos en la creación de un sistema de seguimiento y evaluación que funcione a largo plazo. Un primer desafío es crear canales de comunicación

adecuados entre investigadores y tomadores de decisiones. Los investigadores también pueden tener que mejorar su capacidad para establecer y comunicar las implicaciones políticas de los resultados de la investigación. Un segundo desafío es que las estructuras de decisión pública deben garantizar la continuidad en el uso del sistema de evaluación, más allá de los cambios y giros políticos, y deben mantenerse actualizadas en los debates y resultados de la investigación. Por ejemplo, muchos expertos académicos han contribuido a informes de diagnóstico o planes de evaluación o políticas que no se implementaron ni publicaron cuando hubo un cambio en el liderazgo político.

La experiencia de seguimiento y evaluación en otros campos políticos puede servir de inspiración. Por ejemplo, las evaluaciones de las políticas de empleo se produjeron en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Se basaron en la definición de metas operativas en el tiempo en términos de impactos poblacionales, con seguimiento anual de indicadores de impacto social seleccionados y posibilidad de evaluaciones comparativas. Para garantizar la cooperación de las diferentes Comunidades Autónomas en el intercambio de datos, se podría utilizar un enfoque similar al método abierto de coordinación utilizado para la Estrategia de Empleo de la UE. El método abierto se basa en los llamados mecanismos de “ley blanda”, como directrices e indicadores, evaluación comparativa e intercambio de mejores prácticas. El método funciona por etapas: primero, se acuerdan los objetivos, para que puedan ser cuantificados y monitoreados, y segundo, los lineamientos se incorporan a las políticas específicas de cada entidad participante. En tercer lugar, se acuerdan hitos o puntos de referencia e indicadores específicos para medir las mejores prácticas, y en cuarto lugar, se monitorean y evalúan los resultados, retroalimentando la formulación de metas y objetivos. La elección de indicadores es clave en este tipo de metodologías, debiendo tenerse en cuenta su disponibilidad, calidad y adecuación para una adecuada selección, así como un equilibrio entre criterios económicos y sociales.(Flaquer et al., 2012[1]) . En la práctica, este enfoque puede significar, por ejemplo, establecer objetivos regionales comunes pero también específicos.

En el futuro, el seguimiento y la evaluación de las políticas de apoyo a la familia podrían fortalecerse de diversas maneras. Una primera área se refiere al establecimiento de un monitoreo regular que involucre a diferentes actores. Una segunda área a considerar son las inversiones adicionales en la estructura de datos y la definición y creación de indicadores más relevantes. Finalmente, para que los resultados del seguimiento y la evaluación desempeñen un papel más importante en el debate de políticas, también deben comunicarse al público.

---

## Referencias

- [7] Acquah, D. y O. Thévenon (2020), “Delivering Evidence Based Services for All Vulnerable Families”, *Documentos de Trabajo sobre Social, Empleo y Migración* de la OCDE, No. 243, Publicación de la OCDE, París.
- [1] 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\\_](https://www.researchgate.net/publication/270568607_Elaboracio_dels_)

[continguts\\_per\\_a\\_les\\_bases\\_del\\_futur\\_Pla\\_integral\\_de\\_suport\\_a\\_la\\_familia](#) (consulta do el 24 de junio de 2021).

- [2] 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* .
- [5] Gobierno Vasco (2018), *IV Plan de Apoyo a las Familias de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el Periodo 2018-2022* .
- [4] 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) (consultado el 24 de junio de 2021).
- [3] Redondo, P. (2021), *Diseño de una metodología para la evaluación del impacto normativo en la familia* , Universidad de Zaragoza.
- [6] UNICEF/ODI (2020), *Universal Child Benefits* , <https://www.unicef.org/sites/default/files/2020-07/UCB-ODI-UNICEF-Report-2020.pdf> (consultado el 12 de agosto 2021).

---

## Nota

← 1. Para acercarse a las definiciones de pobreza de varios estados miembros de la OCDE, la base de datos de distribución de ingresos de la OCDE (IDD) define el umbral de riesgo de pobreza en el 50 % de la mediana de los ingresos, en comparación con un límite del 60 % para el indicador equivalente de Eurostat. Según Eurostat, el 29,5% de los niños en España estaban en riesgo de pobreza en 2018.

## Parte II. Política familiar en los países de la UE

### 4. Incorporar la diversidad de las familias en la política

#### Abstracto

Este capítulo analiza cómo las políticas en los países de la OCDE han respondido a la naturaleza cambiante de las familias y la vida familiar en las últimas décadas. Hoy en día, los jóvenes optan cada vez más por posponer el matrimonio y la paternidad hasta que se establezcan en el mercado laboral. Los arreglos de vivienda familiar también son cada vez más diversos debido a los divorcios y separaciones más frecuentes, con muchos más niños que ahora viven en familias monoparentales, con padres solteros que cohabitan o en familias "reconstituidas". Esta creciente complejidad y diversidad familiar aumenta la incertidumbre sobre las relaciones familiares, debilita la red de seguridad privada que brindan las familias a sus miembros y genera diferencias en los derechos a las prestaciones y la protección social según el estado civil o la composición familiar.

Este capítulo se basa en el trabajo de Miho y Thévenon (2020[1]), "¿Tratar a todos los niños por igual? Por qué las políticas deberían adaptarse a la evolución de los arreglos de vivienda familiar", <https://dx.doi.org/10.1787/83307d97-en>.

#### Los cambios en los arreglos de vivienda familiar exigen una revisión de la política familiar

La estructura y composición de las familias no solo ha ido cambiando rápidamente en España, sino también en muchos países de la OCDE. En la década de 1970, el modelo tradicional de pareja casada y hombre como sostén de la familia todavía predominaba en la mayoría de los países de la OCDE. Por lo general, las parejas se casaban a los veinte años y la separación y el divorcio eran relativamente poco comunes. Los hombres asumieron el papel de sostén de la familia en una pareja, mientras que las mujeres tendían a dejar el trabajo por matrimonio o paternidad y, a menudo, no regresaban al mercado laboral hasta después de que sus hijos hubieran dejado la educación, si es que lo hacían.

Hoy en día, las familias se ven muy diferentes. Los jóvenes optan cada vez más por posponer el matrimonio y la paternidad hasta que se establezcan en el mercado laboral. A fines de la década de 2010, los adultos en los países de la OCDE en promedio posponen su (primer) matrimonio hasta los treinta años, si es que lo hacen. Los arreglos de vivienda familiar también son cada vez más diversos debido a los divorcios y separaciones más frecuentes, con muchos más niños que ahora viven en familias monoparentales, con padres solteros que cohabitan o en familias

“reconstituidas”. La doble remuneración 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 familiar ha generado una mayor incertidumbre acerca de las relaciones familiares y ha debilitado la red de seguridad privada que brindan las familias a sus miembros (Seltzer, 2019[2]). Además, las diferencias en los derechos a las prestaciones y la protección social según el estado civil o la composición de la familia pueden provocar una variación sustancial en el nivel de vida de los niños. Para complicar aún más el desafío de las políticas, los cambios en los comportamientos familiares y sus consecuencias no son uniformes entre los grupos socioeconómicos y demográficos.

Las reformas en los países de la OCDE en respuesta a la naturaleza cambiante de las familias y la vida familiar generalmente se han centrado en los riesgos asociados con el divorcio. Por ejemplo, muchos países han introducido y mejorado el apoyo a las familias monoparentales y han reforzado las obligaciones de los padres en caso de separación y divorcio. Algunos países también han adaptado el acceso a beneficios sociales y/o fiscales para familias con padres solteros.

Sin embargo, estas reformas siguen siendo limitadas a la luz del aumento de la cohabitación informal y la diversidad y complejidad de ciertos arreglos de vivienda familiar (Miho and Thévenon, 2020[1]). Por ejemplo, los niños con padres que cohabitan informalmente no tienen el mismo acceso a los beneficios que los niños con padres casados en muchos países de la OCDE. De manera similar, el apoyo financiero para los niños afectados por la ruptura de una pareja informal o la muerte de uno de los padres a menudo no es el mismo que cuando los padres estaban casados anteriormente.

Como se destaca en el extenso trabajo de la OCDE sobre política familiar, la política familiar solo puede tener éxito si brinda asistencia coordinada y conjunta a todas las familias en todas sus formas. La política familiar moderna requiere ofrecer a las familias un continuo de apoyo desde el nacimiento hasta la edad adulta, ayudar a los padres 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 hacia las familias numerosas, como se detalla en la Parte I de este informe. Este marco deja fuera a muchas familias, cada vez más pequeñas y diversas. Las distintas leyes fiscales y de prestaciones tienen como objetivo abordar las necesidades de tipos específicos de familias, como las familias monoparentales, las familias con miembros discapacitados y las familias en las que la madre fue víctima de violencia de género, pero estas definiciones no necesariamente coinciden entre sí. diferentes áreas de política. Además, determinados beneficios y tratamientos fiscales pueden variar de una Comunidad Autónoma a otra, dando lugar a resultados potencialmente desiguales para familias en situaciones similares y a pérdidas potenciales de beneficios a medida que las familias se trasladan de una región a otra.

Un marco estatal básico de familia ayudaría a garantizar una protección mínima uniforme en todo el territorio español. Se ha utilizado un enfoque similar en Suiza, donde se introdujo una ley federal sobre asignaciones familiares en 2009 para garantizar una protección mínima para todas las familias ( [Recuadro 4.1](#) ). Un marco

nacional en España proporcionaría la base para incorporar la diversidad familiar en las políticas y permitiría la armonización de las definiciones de familia en todos los sectores y regiones.

#### **Recuadro 4.1. Un marco nacional para garantizar una protección mínima uniforme para las familias en Suiza**

En un intento de regular las asignaciones familiares en toda Suiza, la ley federal sobre asignaciones familiares se puso en práctica en enero de 2009. La ley proporciona un marco claro que los cantones deben seguir al establecer sus propias pautas para las prestaciones familiares. La ley federal regula quién tiene derecho a recibir estos beneficios y bajo qué condiciones. La Confederación prescribe montos mínimos para el subsidio por hijo y el subsidio de educación, pero los cantones pueden ser más generosos que estas reglamentaciones federales si así lo deciden. Los cantones también pueden pagar una asignación adicional por nacimiento y adopción. Sin embargo, si deciden introducir dicho subsidio, debe cumplir con los requisitos mínimos impuestos por la ley federal. Los cantones son totalmente responsables de su propio fondo de asignaciones familiares,

### **Los derechos y protecciones sociales dependen de la forma de sociedad**

Las diferencias legales entre el matrimonio, las uniones registradas y la cohabitación son el primer determinante del acceso desigual al apoyo y la protección familiar en muchos países de la OCDE. Si bien las uniones registradas comparten muchos de los derechos legales de los cónyuges casados en algunos países europeos (por ejemplo, Francia y los Países Bajos), casi ningún país ha igualado por completo la cohabitación y el matrimonio en términos de la ley ([Sánchez Gassen y Perelli-Harris, 2015\[3\]](#)). Por lo general, los países exigen que las parejas que cohabitan se casen o registren sus uniones si quieren beneficiarse de las protecciones y los derechos legales similares a los que se brindan a las parejas casadas ([Miho and Thévenon, 2020\[1\]](#)). 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 cerraron la opción de celebrar uniones registradas cuando las parejas del mismo sexo se legalizó el matrimonio. En estos países, las asociaciones existentes siguen siendo válidas, pero ya no es posible establecer otras nuevas. En varios otros países (en particular, Canadá, México, España, Suiza y los Estados Unidos), el acceso al registro de uniones civiles varía según las regiones, ya que tienen la responsabilidad final de crear dicho estado.

- En Dinamarca, las parejas que cohabitan informalmente están reconocidas y están legalmente definidas en áreas específicas, como la Ley de Sucesiones de Dinamarca, la Ley de Administración de Sucesiones de Dinamarca y la Ley de Contratos de Seguros de Dinamarca. Los convivientes tienen menos derechos sobre la herencia, de modo que tienen derecho a heredar solo en caso de un testamento específico. Sin embargo, las uniones informales tienen algunos derechos en materia de seguridad social, compensación, impuestos y vivienda similares a las parejas casadas. Las parejas que cohabitan que no están casadas se definen en áreas específicas 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 esposo/esposa o pareja de hecho haya fallecido,

Tabla 4.1. Reconocimiento de uniones registradas y convivencia

Situación en los países de la OCDE en 2015-16

	Sociedad Registrada	Año de promulgación (📅)	Cohabitación	Año de promul
Países Bajos	✓	1998	✓	
Bélgica	✓	1999	✓	
Francia	✓	1999	✓	
Estados Unidos (California)	✓	1999	✓	
Nueva Zelanda	✓	2004	✓	
Grecia	✓	2008	✗	
Israel <sup>3</sup>	✓	2010	✓	
luxemburgo	✓	2010	✗	
Chile	✓	2015	✓	
Estonia	✓	2016	✗	
Colombia	✓	...	✓	
Austria	✓	2019	✓	
Australia	✗		✓	
Canadá (Ontario)	✗		✓	
Republica checa	✗		✓	

Dinamarca	X	X
Finlandia	X	✓
Alemania	X	✓
Hungría	X	✓
Islandia	X	✓
Irlanda	X	✓
Italia	X	✓
Japón	X	✓
Corea	X	X
Letonia	X	✓
Lituania	X	✓
México	X	✓
Noruega	X	✓
Polonia	X	✓
Portugal	X	✓
Eslovenia	X	✓
República Eslovaca	X	X
España	X	X
Suecia	X	✓
Suiza	X	X

pavo	X	X
Reino Unido <sup>1</sup>	X	✓

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. “ X ” indica que la forma de familia no está reconocida legalmente. (1) Reino Unido se refiere 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 la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio 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 (2020[1]), “¿Tratar a todos los niños por igual?: ¿Por qué las políticas deberían adaptarse a la evolución de los arreglos de vivienda familiar?”, <https://dx.doi.org/10.1787/83307d97-en>.

- En Francia, la unión civil (PACS) tiene efectos sobre los derechos sociales y salariales, la propiedad, la vivienda de los socios y en materia fiscal, pero una PACS no tiene efecto sobre el nombre o la filiación. Estas asociaciones están disponibles para parejas del mismo sexo y del sexo opuesto. Los socios civiles son solidariamente responsables de las deudas contraídas por uno de los socios para “necesidades cotidianas”. Cada socio conserva la libertad de administrar sus bienes y sigue siendo responsable de sus deudas personales. Los socios de PACS están sujetos a las mismas reglas fiscales que las parejas casadas. Para celebrar un pacto, los socios deben cumplir ciertas condiciones y redactar un acuerdo, luego registrarlo, proporcionando ciertos documentos. Todos los recursos de la pareja se tienen en cuenta para determinar el monto de: asignaciones familiares, asignaciones de vivienda, el subsidio de adultos discapacitados y la asistencia social. Pérdida de derechos para la persona que ingresa en un PACS pierde en particular: el subsidio de apoyo familiar, el subsidio de viudedad y, en determinadas condiciones, los subsidios sociales si tuviera derecho a él como padre soltero. El PACS tiene efectos sobre las declaraciones del IRPF (que se someten a las mismas reglas que las personas casadas), el impuesto sobre sucesiones, la deducción y reducción del impuesto sobre donaciones y la tributación del impuesto sobre el patrimonio inmobiliario.
- En el Reino Unido (Inglaterra y Gales), las parejas del mismo sexo pueden formalizar su relación mediante la constitución de una unión civil. Las consecuencias jurídicas son prácticamente idénticas a las del matrimonio (incluidas las medidas accesorias). Las finanzas de la pareja civil se consideran conjuntamente al decidir si tienen derecho a beneficios y créditos fiscales basados en la verificación de recursos, como el subsidio de empleo y apoyo contributivo, el subsidio de maternidad, el subsidio de búsqueda de empleo basado en la contribución. Las parejas civiles pueden reclamar beneficios por duelo o una pensión de jubilación basada en las contribuciones al seguro nacional de su pareja. Otros beneficios, por ejemplo, el subsidio de vida

por discapacidad y el subsidio de asistencia no se ven afectados por si usted es o no una pareja civil.

En España, no existe un marco nacional que regule los efectos jurídicos de la convivencia, y aunque la mayoría de las Comunidades Autónomas han aprobado estatutos específicos que establecen los efectos jurídicos de la convivencia, las diferencias entre el matrimonio y la convivencia siguen siendo mayores que en varios otros países europeos. Por ejemplo, en Suecia y Noruega, algunos derechos que se aplican en caso de fallecimiento y que estaban reservados para los cónyuges se han extendido a los cohabitantes con hijos y a los que viven juntos por períodos más prolongados ([Sánchez Gassen and Perelli-Harris, 2015\[3\]](#)). La asignación del domicilio común en caso de separación también está regulada en las leyes sobre convivencia o comunidad de hogares de estos dos países. En la mayoría de los países europeos, las leyes de seguridad social se centran en las comunidades de hogares y, de hecho, tratan el matrimonio y la cohabitación de la misma manera.

Una regulación legal más limitada de la convivencia no redundaría necesariamente en perjuicio de los convivientes, y puede ser una elección explícita para mantener una cierta independencia. Sin embargo, la falta de regulación legal puede hacer vulnerables a los convivientes, por ejemplo, como resultado de la muerte del compañero o la separación. Es necesario considerar detenidamente las diferencias de trato según el estado civil para garantizar que las personas vulnerables y sus hijos reciban el apoyo estatal adecuado cuando sea necesario.

## **Los criterios para evaluar los recursos económicos de las parejas que cohabitan varían**

Los programas de beneficios sociales que limitan la elegibilidad a las familias con ingresos por debajo de cierto nivel (es decir, con verificación de recursos) deben incluir una definición explícita de quién está incluido en la familia, de modo que el ingreso total pueda calcularse sobre la base de la suma de los ingresos de los miembros de la familia. Dichas definiciones utilizan como base la “unidad familiar” (individuos que viven juntos relacionados por sangre, matrimonio o adopción) o la “unidad económica” (individuos que viven juntos y comparten recursos) ([Miho and Thévenon, 2020\[1\]](#)). Por ejemplo, en los Estados Unidos, la unidad familiar se usa para calcular la elegibilidad para vales de cuidado infantil, vales de vivienda y Medicaid, mientras que la unidad económica se usa para algunos otros programas. Los países europeos generalmente tienen en cuenta la unidad económica cuando calculan los beneficios sociales con verificación de recursos.

Para garantizar la igualdad de trato de las familias, es importante utilizar criterios de fácil aplicación y garantizar que las distintas administraciones sociales y fiscales compartan los mismos criterios, reflejando con precisión las limitaciones presupuestarias del hogar y el reparto de los gastos ([Miho and Thévenon, 2020\[1\]](#)). Por ejemplo, en Dinamarca, se supone que comparten los recursos si los cohabitantes tienen 25 años o más, tienen una residencia compartida y tienen un hijo o 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 sólo un conjunto de pruebas concordantes permite establecer una situación de convivencia. Se pueden utilizar diferentes datos, como la copropiedad, el consumo de

agua y electricidad, la existencia de un único contrato de 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 las personas desean ser tratadas como unidades independientes, se pueden solicitar pruebas de que los socios 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, todos los recursos se tienen en cuenta para determinar el monto de las asignaciones familiares, las asignaciones de vivienda, las asignaciones para adultos discapacitados y la asistencia social. Existen regulaciones similares en Inglaterra (Reino Unido), donde las finanzas de las parejas se consideran de manera conjunta (independientemente de que vivan juntas o tengan una unión civil) al momento de decidir sobre sus derechos a beneficios y créditos fiscales tales como empleo contributivo y subsidio de manutención, subsidio de maternidad, el subsidio de 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 fiscales, y entre regiones. [Recuadro 4.2](#) para más detalles).

#### **Recuadro 4.2. Evaluación de los recursos económicos de las familias en Francia**

La Rama Familiar del sistema francés de Seguridad Social consta de una Caja Nacional de Prestaciones Familiares (*Caisse Nationale des Allocations Familiales* o CNAF) y una red nacional de 101 cajas locales de prestaciones familiares (*Caisses d'Allocations Familiales* o CAF), que son responsables de proporcionar prestaciones familiares a todas las familias que residen 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 prestaciones 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 prestaciones adicionales pagadas a los padres de niños con discapacidad o enfermedades graves. La CAF también financia una serie de servicios, como guarderías y comedores escolares.

Para determinar la elegibilidad de las familias para ciertos beneficios y servicios, la CAF calcula un cociente familiar. Este cociente familiar depende de las "participaciones" en el hogar. Los padres representan dos partes, independientemente de si están casados, viven en una unión registrada o son solteros. Los primeros dos hijos dependientes representan cada uno la mitad de la parte, y una parte completa por hijo se cuenta a partir del tercer hijo en adelante. El ingreso total del hogar (es decir, la suma de los ingresos y los beneficios sociales) se divide luego por el número de "participaciones" del hogar para obtener el cociente familiar. Este cociente familiar se utiliza luego para determinar el derecho a ciertos beneficios, así como el precio que las familias deben pagar por el cuidado de los niños, las comidas escolares o las actividades extracurriculares organizadas en las escuelas.

La autoridad fiscal francesa utiliza un cociente familiar similar, aunque ligeramente diferente, para determinar las obligaciones fiscales de las familias. A diferencia de la

CAF, las autoridades fiscales sí tienen en cuenta el estado civil de los padres para determinar el cociente familiar a efectos fiscales. Sin embargo, el principio general sigue siendo el mismo, una pareja con hijos pagará menos impuestos que una persona soltera con los mismos ingresos.

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

## La protección en caso de fallecimiento de los padres depende del estado civil

Finalmente, la protección y los ingresos que reciben los niños y otros miembros de la familia en caso de muerte de los padres a menudo dependen del estado civil de los padres (Miho and Thévenon, 2020[1]) . Como es probable que la pérdida de uno de los padres resulte en una disminución sustancial de los ingresos familiares, las normas y reglamentos relacionados con las pensiones de supervivencia, la vivienda y los bienes del hogar pueden tener un efecto significativo en el nivel de vida de los niños.

Una pensión de sobreviviente es una transferencia estatal pagada a un cónyuge sobreviviente dependiente. Incluso dentro del matrimonio, este derecho a menudo está sujeto a criterios de elegibilidad, como estar casado por un período mínimo de tiempo, estar por encima o cerca de la edad de jubilación o tener la custodia de un hijo menor de edad. Pocos países extienden 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 las pensiones de supervivencia a las uniones registradas. Hungría, Islandia, Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, Eslovenia y Reino Unido amplían la posibilidad de pensión de supervivencia a los convivientes. Dentro de ese grupo, Hungría, Islandia, Noruega y el Reino Unido imponen requisitos de elegibilidad adicionales a los convivientes, (Miho y Thévenon, 2020[1]) .

El tratamiento de los bienes de una pareja en caso de fallecimiento de uno de ellos varía mucho de un país a otro según su estado civil. Algunos países consideran automáticamente los bienes adquiridos durante el matrimonio como bienes comunes (en ausencia de un contrato prenupcial), 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, los Países Bajos y Noruega aplican el derecho si el conviviente puede argumentar que contribuyó 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 el contrario, los países también pueden optar por no tener un sistema automático de propiedad conjunta para los cónyuges casados: un régimen de propiedad conjunta se puede establecer por elección (Italia) o mediante un 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 difieren al cónyuge cuando no hay testamento, por lo que este tipo de sistema otorga solo derechos parciales a los cohabitantes. Irlanda y el Reino Unido. Las leyes de herencia a menudo difieren al cónyuge cuando no hay testamento, por lo que este tipo de sistema otorga solo derechos parciales a los cohabitantes. Irlanda y el Reino

Unido. Las leyes de herencia a menudo difieren al cónyuge cuando no hay testamento, por lo que este tipo de sistema otorga solo derechos parciales a los cohabitantes.

La continuación de la tenencia, que es el derecho a permanecer en la vivienda alquilada por una pareja fallecida, también es una herramienta política importante para reducir el impacto de la muerte de un padre en el entorno de vida de los niños. La continuación de la tenencia permite que los niños permanezcan en la misma escuela y mantengan las mismas actividades de ocio y red de amigos, lo que puede ser fundamental para el bienestar material y emocional de un niño en un momento ya emocional. El derecho a la continuación de la tenencia existe en muchos países de la OCDE, incluso para la pareja que cohabita. Sin embargo, algunos países imponen requisitos de elegibilidad adicionales para los cohabitantes, como un requisito mínimo de residencia (Francia, Irlanda, los Países Bajos y Noruega), el consentimiento del propietario (República Checa) o la presencia de niños (Noruega). En Bélgica y Grecia, las personas casadas y las uniones registradas tienen automáticamente el derecho a la continuación de la tenencia, mientras que los cohabitantes no tienen este derecho. En Finlandia, no existe una regla sistemática y los derechos están sujetos a interpretación por parte de las autoridades públicas pertinentes.

En general, el grado de protección en caso de fallecimiento de uno de los padres varía mucho entre países y según el estado civil. Como resultado, el nivel de vida de los niños puede verse significativamente afectado cuando uno de sus padres fallece. Una consideración más cuidadosa de los intereses de los niños puede alentar a los países a equiparar los derechos de todos los tipos de unión en estas diferentes áreas cuando un niño está presente en el hogar.

---

## Referencias

- [1] Miho, A. y O. Thévenon (2020), "Tratar a todos los niños por igual?: ¿Por qué las políticas deben adaptarse a los arreglos de vida familiar en evolución?", *Documentos de trabajo sobre asuntos sociales, empleo y migración* de la OCDE, n.º 240, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/83307d97-en>.
- [3] Sánchez Gassen, N. y B. Perelli-Harris (2015), "El aumento de la cohabitación y el papel de la unión en las políticas familiares: una comparación de 12 países europeos", *Journal of European Social Policy*, vol. 25/4, págs. 431-449, <https://doi.org/10.1177/0958928715594561>.
- [2] Seltzer, J. (2019), "Cambio familiar y demografía familiar cambiante", *Demografía*, vol. 56/2, págs. 405-426, <https://doi.org/10.1007/s13524-019-00766-6>.

## 5. Abordar la pobreza infantil

### Abstracto

En promedio en los países de la OCDE, el 13,1 % de los niños vive en una pobreza relativa de ingresos, 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 según los tipos de hogar y las situaciones socioeconómicas, las políticas contra la pobreza deben abarcar una amplia gama de dominios de políticas. Este capítulo analiza diferentes políticas contra la pobreza en los países de la OCDE, incluidas las políticas de empleo, los beneficios sociales y una mayor prestación de servicios. El capítulo también cubre la estrategia de los “primeros 1 000 días”, un enfoque que busca brindar apoyo personalizado y asistencia continua a las mujeres embarazadas y las familias con bebés a lo largo del desarrollo de la primera infancia.

Este capítulo se basa en el trabajo de Thévenon et al. (2018[1]), “Pobreza infantil en la OCDE: Tendencias, determinantes y políticas para abordarla”, <https://doi.org/10.1787/c69de229-en>; y Riding et al. (2021[2]), “Mirando más allá de COVID-19: Fortalecimiento de los servicios de apoyo familiar en la OCDE”, <https://doi.org/10.1787/86738ab2-en>.

De media en los países de la OCDE, el 12,9 % de los niños vive en situación de pobreza relativa de ingresos (véase el 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 países de la OCDE menos del 10% de los niños viven en pobreza relativa de ingresos. Las tasas más bajas de pobreza relativa de ingresos infantiles se pueden encontrar en Dinamarca y Finlandia, por debajo del 5%. En 26 de los 37 países miembros de la OCDE para los que se dispone de estadísticas, las tasas de pobreza relativa de los niños son más altas que las tasas de pobreza de la población total, con una brecha promedio de alrededor de 1,2 puntos porcentuales.

A pesar de los considerables esfuerzos y 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. **1** La probabilidad de crecer en la pobreza también varía según el tipo de hogar y la situación laboral del hogar. La tasa de pobreza promedio de la OCDE en hogares con niños y un solo adulto es, con un 32,5 %, más de tres veces mayor que la tasa de pobreza en hogares con niños y dos o más adultos (9,8 %). **2** De manera similar, las tasas de pobreza tienden a ser mucho más altas en los hogares sin trabajo que en los hogares donde al menos un adulto trabaja. **3** En promedio en la OCDE, el 63,9% de las personas que viven en hogares desempleados con niños también viven en pobreza relativa de ingresos, en comparación con solo el 8,9% de las personas en hogares con niños que trabajan.

La pobreza suele ser el resultado de una gran cantidad de factores interrelacionados que deben tenerse en cuenta al diseñar políticas (Thévenon et al., 2018[1]). El entorno macroeconómico y la configuración de las políticas afectan los resultados del mercado laboral de las personas y las decisiones de fecundidad, que a su vez influyen

en los ingresos del hogar. El sistema de impuestos y beneficios de un país y la configuración más amplia de la política social pueden mitigar los efectos de los cambios demográficos y económicos en el ingreso familiar disponible y, por lo tanto, en la pobreza.

Como tal, las políticas contra la pobreza deben abarcar una amplia gama de dominios de políticas, incluidas las políticas de empleo, educación y capacitación, transferencias de efectivo, apoyo a la vivienda, seguridad alimentaria, planificación familiar, etc. Las intervenciones en estas áreas se pueden agrupar en dos grupos principales. El primer enfoque consiste en transferencias redistributivas en efectivo o en especie, generalmente dirigidas a hogares que se consideran pobres según criterios observables. El segundo tipo de intervención política tiende a trabajar más directamente en el mercado y las fallas institucionales, esencialmente haciendo que los mercados de factores clave (trabajo, crédito y tierra) funcionen mejor desde la perspectiva de los pobres y brindándoles una mejor protección legal.

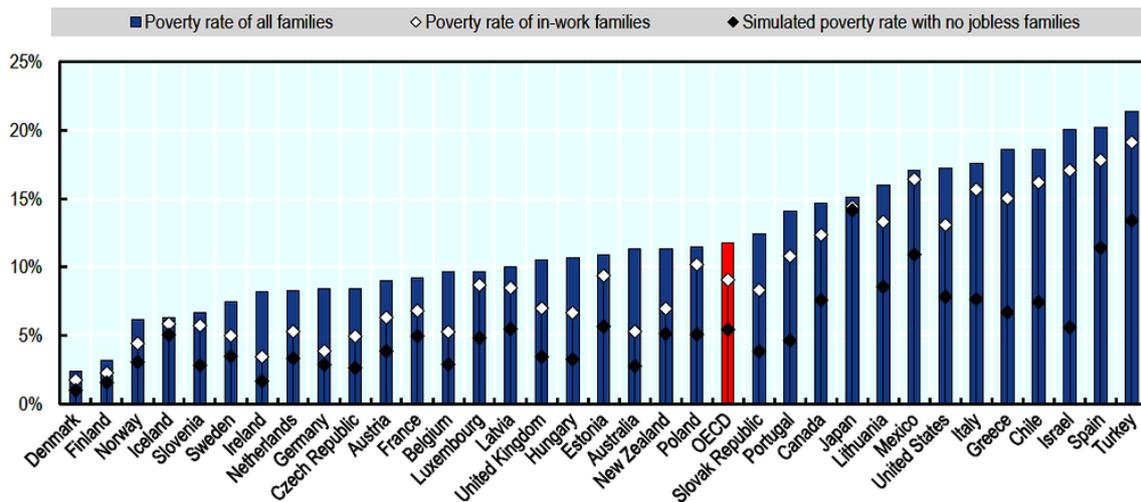
Los formuladores de políticas deben encontrar el equilibrio adecuado entre protección y promoción. Por un lado, las políticas de protección ayudan a las personas a hacer frente a los riesgos no asegurados y a evitar la pobreza transitoria, al brindar apoyo a corto plazo para evitar que el consumo actual no caiga por debajo de un nivel crucial, incluso cuando algunas personas se encuentran atrapadas en la pobreza. Por otro lado, las políticas de promoción tienen como objetivo ayudar a las personas a salir de la pobreza de forma permanente. Tales políticas permiten una ganancia de riqueza lo suficientemente grande como para poner a las personas en la pobreza en el camino para alcanzar un nivel más alto y estable de productividad y riqueza. Dado que existen límites en la medida en que los impuestos redistributivos y las transferencias pueden usarse para reducir la pobreza manteniendo los incentivos laborales, el uso de políticas de protección debe 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

Se puede esperar que el aumento del empleo de los padres conduzca a una reducción importante de la pobreza infantil. Una simulación básica presentada en OCDE (2018[3]) puede servir para ilustrar el punto. Si todos los padres tuvieran un empleo remunerado (y suponiendo que las tasas de pobreza de las familias trabajadoras se mantuvieran en sus niveles actuales), la tasa de pobreza en las familias con niños se reduciría a la mitad, de un promedio de la OCDE de 11% a 5,4% ( [Figura 5.1](#) ). En España, las tasas de pobreza familiar caerían del 20,2% al 11,4% si no hubiera padres sin trabajo.

### Figura 5.1. La pobreza en España podría reducirse significativamente aumentando el empleo de los padres

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



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

Fuente: OCDE (2018[3]), "Poor Children in Rich Countries: Why We Need Policy Action", utilizando datos de la base de datos de distribución de ingresos de la OCDE, <http://oe.cd/idd>.

Sin embargo, el empleo no es un remedio garantizado contra las altas tasas de pobreza (Nieuwenhuis, 2020[4]). La calidad de un trabajo es un determinante igualmente importante de la pobreza, en particular entre los hogares españoles. Las jornadas laborales más cortas y los salarios mínimos reales más bajos a raíz de la crisis financiera mundial contribuyeron significativamente a la reducción de los ingresos de los padres que trabajan a tiempo completo en España. Por lo tanto, ayudar a los padres a obtener un empleo de buena calidad es fundamental para reducir la pobreza infantil y revertir el deterioro del nivel de vida que experimentan muchas familias. Se trata de permitir que los padres tengan un trabajo estable y, si es posible, a tiempo completo.

Thévenon et al. (2018[1]) señalan cuatro herramientas políticas clave que pueden ayudar a abordar las diferentes barreras laborales que enfrentan las familias pobres, que incluyen:

- *Asegurar que se eliminen las barreras al empleo*, incluso para las personas más desfavorecidas cuyo estado de salud, problemas sociales o bajos niveles de capacitación los mantienen alejados del mercado laboral. Requiere acompañar intensamente a personas desempleadas difíciles de ubicar y adaptar la asistencia para brindarles mejores oportunidades para participar en el mercado laboral y ascender (OECD, 2015[5]).
- *Hacer que el trabajo sea rentable para ambos padres y garantizar que los sistemas de impuestos/prestaciones brinden a los primeros y segundos ingresos de las familias de pareja incentivos económicos igualmente fuertes para trabajar*. Los sistemas fiscales y de prestaciones

deben garantizar que el empleo del segundo trabajador en una familia biparental o monoparental sea rentable, incluso después de que se hayan pagado los gastos de cuidado de los hijos e incluso si el hecho de estar empleado da lugar a la retirada de determinadas prestaciones de asistencia. Dichos marcos de políticas fomentan el empleo de los padres y protegen a los niños de manera duradera contra la pobreza (OECD, 2011[6]) .

- *Mejorar el acceso a cuidado infantil asequible durante todo el día después de la licencia parental*, para garantizar que los padres de bajos ingresos puedan trabajar todo el año y a tiempo completo y aumentar sus ingresos. En muchos países, los niños de familias de bajos ingresos tienen un acceso mucho menor al cuidado infantil formal que las familias más ricas (OECD, 2020[7]) . Los niños de familias monoparentales tienen menos probabilidades que sus contrapartes de familias biparentales de estar cubiertos por los servicios de cuidado infantil, a pesar de que no tienen el tiempo que sus parejas dedican al cuidado de los niños. Los servicios de atención extraescolar también son necesarios para los padres con hijos en edad escolar. El acceso a servicios de cuidado de niños que sean compatibles con horarios irregulares o atípicos es necesario para los padres que trabajan fuera de los horarios estándar.
- *Otorgar oportunidades de aprendizaje y formación a padres poco cualificados*. Para combatir la pobreza crónica y garantizar oportunidades de movilidad ascendente, los padres de familias de bajos ingresos deben tener oportunidades para mejorar sus habilidades y acceder a trabajos mejor remunerados (OECD, 2018[8]) . 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. En una perspectiva a más largo plazo, es necesario promover un sistema educativo de alta calidad (incluida la educación inicial y la formación profesional) para prevenir 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, pero es probable que 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 ( OCDE, 2015[5] ; Bradbury, Jäntti y Lindahl, 2017[9]) . El efecto de aumentar el salario mínimo sobre la pobreza depende de si los ingresos salariales están por encima o por debajo de la línea de pobreza antes del aumento, así como de los ingresos de otros miembros de la familia. La mayoría de los estudios estadounidenses muestran que los aumentos del salario mínimo solo tendrían un pequeño impacto en las tasas de pobreza, aunque, no obstante, tenderían a ayudar a las familias en la parte inferior de la distribución de ingresos (Bernstein and Shierholz, 2014[10] ; Dube, 2019[11]; Sabia, 2014[12] ; Moffitt, 2015[13]) .

El regreso al trabajo es fundamental para reducir el riesgo de pobreza de las familias. Sin embargo, tener al menos uno de los padres trabajando no siempre es garantía de salir de la pobreza. En promedio en la OCDE, poco menos de una de cada

diez familias con niños y solo uno de los padres que trabaja 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 el apoyo con prestaciones en efectivo y servicios.

## Las transferencias sociales benefician a los niños pobres

Además de las medidas relacionadas con el empleo, las prestaciones sociales tienen un papel importante que desempeñar 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 particularmente fuertes cuando aumenta la proporción del gasto en los hogares de bajos ingresos. Estimaciones de Thévenon et al. (2018[1]), utilizando datos de 27 países de la OCDE desde mediados de la década de 1990 hasta 2013/14, muestran que, en promedio, un aumento del 1 % en el gasto social per cápita se asocia con una reducción de aproximadamente el 1 % en el gasto social relativo Índice de pobreza.

No solo importa el nivel de gasto social, sino también la forma en que se dirige a las poblaciones más pobres. En niveles de gasto dados, las reducciones en la pobreza infantil son mayores cuando una mayor parte del gasto se dirige a la fracción más pobre de la población, en línea con la literatura existente a pesar de algunos resultados mixtos ( [Recuadro 5.1](#) ). Un análisis más detallado de Thévenon et al. (2018[1]), sobre los cambios en la tasa de pobreza por tipo de familia, sugiere que las tasas más altas de pagos de asistencia social son particularmente eficientes para reducir la tasa de pobreza de las familias con dos padres, mientras que los beneficios de vivienda logran reducir la pobreza entre las familias monoparentales. familias de padres y familias con dos padres desempleados.

### Recuadro 5.1. Beneficios universales versus focalización

La literatura sobre la efectividad de focalizar las transferencias sociales en los más pobres para reducir las tasas de pobreza familiar genera algunos resultados contradictorios. Korpi y Palme (1998[14]) sugirieron la existencia de una paradoja en el sentido de que los beneficios dirigidos a los pobres logran una menor redistribución que los beneficios universales, la razón principal es que los beneficios universales reciben un apoyo popular más amplio, por lo que su tasa de pago puede fijarse en un nivel más alto que los objetivos. La evidencia reciente sugiere, sin embargo, que la focalización ya no está necesariamente asociada con niveles más bajos de redistribución (Kenworthy, 2011[15]; Marx, Salanauskaite and Verbist, 2013[16]; Jacques and Noël, 2018[17]).

Desde la perspectiva de los niños, Van Lancker y Van Mechelen (2015[18]) señalaron, sobre la base de datos transversales de 26 países europeos, que orientar las prestaciones por hijos y las desgravaciones fiscales relacionadas con los hijos hacia ingresos más bajos se asocia con niveles más altos de reducción de la pobreza infantil. De manera similar, con datos de series temporales cortas de 2004 a 2011, Diris, Vandenbroucke y Verbist (2017[19]) encontraron que una mayor pro-pobreza conduce a menudo a menores tasas de pobreza, pero que los tamaños del efecto son bastante modestos y dependen en gran medida de cómo se define la focalización. En la práctica, los países muy a menudo tienen un sistema de apoyo familiar que no es

totalmente universal ni totalmente dirigido a los pobres (Morissens, 2018[20]). Muchos países están “apuntando dentro del universalismo” cuando, por ejemplo, existe un subsidio familiar universal complementado con asistencia específica para grupos específicos, particularmente familias monoparentales.

Sin embargo, los análisis de series temporales no siempre conducen a los mismos resultados. Cierta evidencia sugiere que dentro de los países, la reducción de la desigualdad de ingresos y la incidencia de la pobreza son generalmente menores durante los períodos en que las transferencias netas de efectivo, considerando la totalidad del sistema de impuestos y beneficios, se han dirigido más de cerca a los hogares de ingresos más bajos (Mcknight, 2015). 21) .

Fuente: Thévenon et al. (2018[1]) , “Pobreza infantil en la OCDE: Tendencias, determinantes y políticas para abordarla”, <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 nivel de pago de las ayudas y subsidios de vivienda, probablemente porque su nivel de vida antes de impuestos y transferencias es tan bajo que los aumentos en las tasas de pago de la vivienda las asignaciones no han sido lo suficientemente altas para sacar a estas familias de la pobreza. Además, la erosión del piso de protección social a lo largo del tiempo ha limitado el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza. Si bien las prestaciones de asistencia social (ya sea que se paguen en forma de asistencia social o subsidios de vivienda) son palancas importantes para reducir la pobreza entre ciertos grupos de familias vulnerables, son insuficientes para sacar de la pobreza a las familias económicamente más desfavorecidas. Como se argumenta en Thévenon et al. (2018[1]), cerrar la brecha de la pobreza implicaría aumentar las transferencias sociales para los hogares que trabajan y los que no trabajan, manteniendo al mismo tiempo los incentivos de participación financiera promedio en la parte inferior de la distribución del ingreso. Tal combinación de políticas requeriría un aumento significativo en el gasto público.

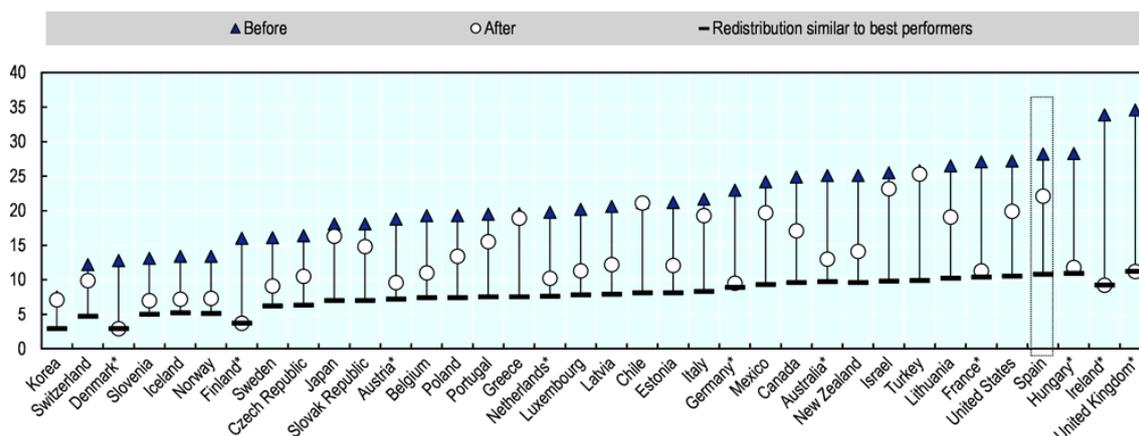
Dicho esto, la inversión en las familias es más eficiente si comienza cuando los niños son pequeños. El análisis de la OCDE de las políticas fiscales y de beneficios para los primeros años muestra que la mayor variación en el ingreso familiar ocurre en las familias con niños en el período que va desde el nacimiento hasta alrededor de los cuatro años, que es un período crítico para el desarrollo infantil y el desarrollo profesional de los padres (OCDE, 2011[6]). Durante los primeros años, las familias monoparentales generalmente enfrentan el mayor riesgo de caer en la pobreza, en comparación con otros tipos de familias. Comenzar a gastar temprano en los niños es eficiente, ya que puede generar un mayor rendimiento que la inversión posterior para resultados como el desarrollo cognitivo. El gasto temprano en los niños también contribuye a la equidad, ya que reduce las brechas entre familias ricas y pobres. El entorno familiar no solo juega un papel clave para una variedad de resultados de los niños, sino que también sienta las bases para los resultados a largo plazo.

Si España alineara su estrategia de redistribución a los diez países de la OCDE que logran la mayor reducción de la pobreza familiar a través de impuestos y transferencias, las tasas de pobreza familiar se reducirían del 28% a alrededor del 11% ( Gráfico 5.2 ). Este escenario plantea como hipótesis una tasa de pobreza familiar que alcanzaría España si consiguiera 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 con mejor desempeño en la reducción de la pobreza a través de impuestos 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 sociofiscal con los mejores países de la OCDE



Nota: La figura muestra las tasas reales de pobreza 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 mejor desempeño (es decir, aquellos países con una reducción de la pobreza que es mayor que la reducción media de la pobreza en 0,5 de una desviación estándar). Los países con mejor desempeño están marcados con un asterisco. Se asume que los países que se desempeñan mejor que el punto de referencia no cambiarán.

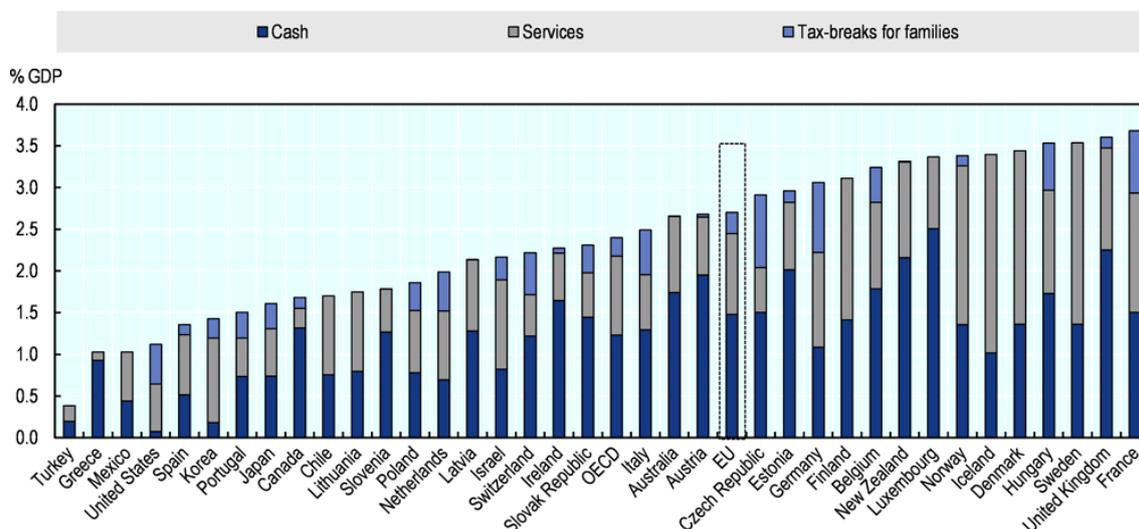
Fuente: Simulación realizada por Thévenon et al. (2018[1]), "Pobreza infantil en la OCDE: tendencias, determinantes y políticas para abordarla", <https://doi.org/10.1787/c69de229-en>, basado en datos de la base de datos de distribución de ingresos de la OCDE, <http://oe.cd/idd>.

Estas simulaciones muestran que, de hecho, la pobreza puede reducirse significativamente a través del conjunto correcto de políticas sociales y fiscales. Aun así, los enfoques de estos países tienden a diferir significativamente. Por ejemplo, Dinamarca dedica el 61 % de su gasto familiar a los servicios, mientras que países como Austria e Irlanda dedican solo el 25 % a los servicios y, en cambio, se centran en gran medida en las prestaciones en efectivo (Figura 5.3.). En general, todos los países de la OCDE con mejor desempeño dedican presupuestos gubernamentales considerables a las familias, y reducir la pobreza familiar a través de impuestos y transferencias requeriría un aumento considerable del gasto en familias por parte del gobierno español. Entre los diez países de la OCDE con mejor desempeño considerados en este ejercicio, ocho países gastan más en familias que el promedio de la OCDE, que se situó en el 2,4 % del PIB a mediados de la década de 2010). Para alcanzar la media de la OCDE, España necesitaría casi duplicar su gasto en familias (1,4% del PIB a mediados de la década de 2010). Especialmente el gasto en beneficios en efectivo es muy bajo en comparación con el promedio de la OCDE.

La mayoría de los países de la OCDE transfieren al menos el 1 % del PIB a las familias con hijos en forma de prestaciones monetarias, en promedio, esto asciende a alrededor del 1,2 % ( [Figura 5.3](#) ). España, por el contrario, dedica solo el 0,5% del PIB en prestaciones monetarias a las familias. Otros países de la OCDE gastan la mayor parte de su presupuesto familiar en asignaciones familiares, prestaciones por hijos a cargo o pagos para familias trabajadoras, pero también en pagos por maternidad, paternidad y permisos parentales y subsidios por natalidad. Varios países de la OCDE también incluyen beneficios únicos, como complementos de regreso a la escuela o subvenciones sociales en estos montos (como pagos para apoyar compras únicas para el hogar).

**Figura 5.3. España gasta muy poco en prestaciones y servicios familiares 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 contabilizado aquí se refiere al apoyo público que es exclusivamente para las familias (por ejemplo, pagos y asignaciones por hijos, beneficios de licencia parental y apoyo para el cuidado de los hijos). El gasto en otras áreas de la política social, como la salud y el apoyo a la vivienda, también ayuda a las familias, pero no exclusivamente, y no se incluye aquí. La cobertura del gasto en servicios familiares y comunitarios en los datos de Gasto Social de la OCDE puede ser limitada, ya que dichos servicios suelen ser proporcionados y/o cofinanciados por los gobiernos locales. Estos últimos pueden recibir subvenciones generales en bloque para financiar sus actividades, y los requisitos de información pueden no ser lo suficientemente detallados para que las agencias centrales de estadística tengan una visión detallada de la naturaleza del gasto local. En los países nórdicos (donde el gobierno local está muy involucrado en la prestación de servicios), esto no genera grandes brechas en la medición del gasto, pero sí para algunos países con estructura federal, por ejemplo, Canadá y Suiza. Los datos para los Países Bajos y Nueva Zelanda se refieren a 2011, para Polonia a 2014. Para Lituania, los datos sobre exenciones fiscales para las familias no están disponibles. Para Suiza, los datos sobre exenciones fiscales para las familias son estimados por el corresponsal nacional. El promedio de la OCDE-32 y el promedio de la UE excluyen a Lituania, los Países Bajos, Nueva Zelanda y Polonia, donde corresponda. los datos sobre exenciones fiscales para las familias son estimados por el corresponsal nacional. El promedio de la OCDE-32 y el promedio de la UE

excluyen a Lituania, los Países Bajos, Nueva Zelanda y Polonia, donde corresponda. los datos sobre exenciones fiscales para las familias son estimados por el corresponsal nacional. El promedio de la OCDE-32 y el promedio de la UE excluyen a Lituania, los Países Bajos, Nueva Zelanda y Polonia, donde corresponda.

Fuente: Base de datos sobre familias de la OCDE, indicador PF1.1 Gasto público en prestaciones familiares, <https://www.oecd.org/els/family/database.htm> , basado en la base de datos sobre gastos sociales de la OCDE, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm> .

Los pagos en especie o los servicios públicos para las familias, incluidos los servicios de cuidado infantil, ascienden en promedio al 0,9 % del PIB en la OCDE. Los servicios en especie pueden incluir servicios de cuidado de niños y guarderías, ayuda en el hogar para las familias y un conjunto de servicios sociales para la familia. Los “proveedores de servicios” más grandes 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 significativas en servicios para las familias (1,4% del PIB), frente al 0,7% del PIB en España.

Si bien la redistribución a través de exenciones fiscales ha estado creciendo en los países de la OCDE en los últimos años, la administración de las prestaciones por hijo a través de los sistemas fiscales no siempre es sencilla ( [Recuadro 5.2](#) ). La falta de aceptación puede ser sustancial debido a obstáculos en la solicitud, falta de conocimiento sobre la elegibilidad o falta de confianza. La simplicidad administrativa, la flexibilidad para cambiar las circunstancias, la facilidad de cumplimiento y los esfuerzos adicionales de divulgación son cruciales para llegar a todas las familias que son elegibles. Las lecciones aprendidas de los conocimientos de comportamiento, la automatización y la inteligencia artificial pueden ayudar a garantizar que más personas soliciten beneficios fiscales elegibles.

#### **Recuadro 5.2. Principales formas de apoyar a las familias**

Las principales formas en que las familias reciben apoyo en 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 (nuevamente periódicas o únicas) y exenciones fiscales. Las diferentes opciones de gasto por tipo pueden reflejar diferentes prioridades en términos de resultados, administración y cobertura para la familia y los niños, y objetivos políticos más amplios.

##### **Beneficios en efectivo**

Las prestaciones en efectivo son herramientas populares en los sistemas de protección social debido a su relativa flexibilidad; pueden adaptarse con relativa facilidad y, por lo tanto, responder más rápido a necesidades u objetivos como las tasas de pobreza o la necesidad de recortar gastos en tiempos de restricciones presupuestarias. Las opciones para los beneficios en efectivo basados en la prueba de recursos pueden agregar precisión a las intervenciones diseñadas para elevar los estándares mínimos de vida. Las transferencias de efectivo también son más transparentes; sus costos pueden evaluarse rápidamente y los resultados pueden evaluarse durante un período más corto que las intervenciones de servicio. En términos generales, las prestaciones en efectivo se pueden clasificar en dos tipos: una transferencia "horizontal", que mueve los ingresos de un grupo de la sociedad a otro

(como las prestaciones familiares universales) y transferencias "verticales", que mueve los ingresos de un punto del ciclo de vida de una persona a otro. otro (como las políticas de licencia basadas en el seguro social). Los esfuerzos para influir en la forma en que las familias gastan sus pagos en efectivo, al nombrar los beneficios como beneficios de "niño" o pagárselos a la madre en lugar del padre, se suman a la flexibilidad de este tipo de intervención. Además, hay ejemplos de prestaciones monetarias que se utilizan en los países de la OCDE como incentivos para aceptar servicios, como inmunizaciones u otros servicios de salud (p. ej., el subsidio de inmunización de Australia, los subsidios de nacimiento de Finlandia y Hungría).

### Exenciones de impuestos

Las exenciones fiscales se consideran más eficientes para fomentar el trabajo en comparación con las prestaciones en efectivo. Sin embargo, es posible que no se apliquen tan fácilmente para mejorar directamente los resultados familiares, como los objetivos de pobreza infantil, si no hay trabajo fácilmente disponible o si el salario es bajo. Al igual que con los beneficios en efectivo, los costos y efectos de las políticas de desgravación fiscal pueden evaluarse rápidamente. Durante las últimas décadas, este tipo de redistribución ha ido creciendo en la OCDE, reflejando la evolución de los sistemas de impuestos y beneficios diseñados para fomentar el bienestar a través del trabajo.

La administración de los beneficios por hijo a través de los sistemas fiscales puede ser un desafío. La falta de aceptación puede ser sustancial debido a obstáculos en la solicitud, falta de conocimiento sobre la elegibilidad o falta de confianza. Las lecciones aprendidas del Child Tax Credit en el Reino Unido (suprimido mientras tanto) y el Family Tax Benefit en Australia (inicialmente administrado por la Oficina de Impuestos) muestran que ciertos elementos son cruciales para llegar a todas las familias que son elegibles, incluida la simplicidad administrativa. (p. ej., una plataforma de solicitud en línea), flexibilidad para cambiar las circunstancias (posibilidad de realizar actualizaciones periódicas), facilidad de cumplimiento (evitar la verificación duplicada) y esfuerzos de divulgación adicionales (p. ej., mediante el intercambio de información entre agencias) ([Hammond and Koggan, 2021\[22\]](#)). Los conocimientos sobre el comportamiento, la automatización y la inteligencia artificial también pueden ayudar a garantizar que más personas soliciten beneficios fiscales elegibles ([OECD, 2019\[23\]](#)).

### Servicios

En el caso de los servicios, las cuestiones de flexibilidad y los resultados a corto plazo pueden no ser las prioridades. A diferencia de las transferencias de efectivo, que pueden usarse para cualquier cosa una vez pagadas a la familia, los servicios están destinados a fines específicos. Los servicios familiares se pueden clasificar en las siguientes áreas de políticas: necesidades materiales básicas; cuidado de la salud; servicios de apoyo al funcionamiento familiar; apoyo para padres e intervención temprana; servicios de protección infantil; y servicios especializados para atender necesidades específicas o complejas. El "enfoque en cascada" bien establecido de los servicios sociales desarrolla servicios de apoyo familiar junto con apoyos universales a una edad muy temprana, lo que ayuda a identificar necesidades especiales que

deben ser atendidas por servicios especializados. Dado que cada familia es única, el sistema de apoyo familiar debe ser flexible en su enfoque para trabajar con niños y familias. Los países con compromisos relativamente altos para el gasto en especie suelen ser países con buenos resultados medidos en términos de bienestar infantil. El desafío para todos los países es brindar servicios de manera eficiente.

Fuente: OCDE (2011[6]) , *Doing Better for Families* , OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en> ; y OCDE (2021[24]) , Mirando más allá de COVID-19: Fortalecimiento de los servicios de apoyo familiar en la OCDE, OECD Publishing, París, <https://www.oecd.org/els/family/fss2021-brief-covid.pdf> .

## Abordar necesidades complejas a través de una mayor capacidad de servicio

Muchos de los países de la OCDE que obtienen buenos resultados en las comparaciones de pobreza y bienestar infantil son fuertes inversores en la prestación de servicios (OECD, 2011[6]) . De hecho, abordar las necesidades de las familias en situación de pobreza requiere abordar diferentes cuestiones que a menudo se entrecruzan (OECD, 2021[24]) . La gestión de casos de familias vulnerables puede ser particularmente compleja para los proveedores de servicios, ya que se deben abordar 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 las mayores necesidades de servicios suelen ser las que tienen menos probabilidades de acceder a los servicios generales (OECD, 2015[25]). Por lo tanto, conectar a las familias con servicios que satisfagan sus necesidades requiere una estrecha coordinación entre las diversas organizaciones que prestan servicios.

Un primer paso hacia el desarrollo de un enfoque integrado de prestación de servicios son las iniciativas de todo el gobierno y las estrategias nacionales coordinadas dirigidas a padres y niños o familias vulnerables. Por ejemplo, el Plan de Acción de Lituania *para Servicios Familiares Complejos (2016-20)* se implementa en colaboración con 60 municipios de todo el país (OECD, 2021[24]) . El plan tiene como objetivo garantizar el acceso a los servicios de apoyo comunitario para las familias en caso de emergencia, así como apoyos 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 a través de la financiación, las pautas coordinadas y la colaboración de monitoreo y evaluación de los servicios. Australia es un ejemplo práctico de priorización de servicios de integración y unión. En las últimas décadas, el gobierno australiano ha puesto a disposición fondos específicos para mejorar la colaboración entre proveedores de servicios, miembros de la comunidad, organizaciones no gubernamentales, empresas y todos los niveles de gobierno (OECD, 2015[25]) .

La coordinación de servicios entre sectores a través de la gestión de casos es una tercera forma de mejorar la coherencia de los servicios. En este caso, un administrador de casos, también llamado trabajador de apoyo familiar, trabajador de desarrollo comunitario o trabajador de proyectos, ayuda a las familias a abordar problemas clave y conectarse con varios servicios de apoyo. Los administradores de casos

generalmente se enfocan en construir relaciones de trabajo a largo plazo con la familia para brindar apoyo e información continuos. Un punto clave de un enfoque centrado en el cliente para que los servicios familiares sean exitosos es tratar a la familia como una unidad completa y considerar las necesidades de todos los miembros de la familia a través de enfoques que pueden variar ( [Cuadro 5.3](#) ).

Finalmente, la forma más completa de integración es la provisión de servicios dentro de una organización. Por ejemplo, la YMCA en Halifax es la organización multiservicio más grande para mujeres en el Atlántico canadiense ([Riding et al., 2021\[2\]](#)). Sus servicios incluyen vivienda, apoyo contra la trata de personas, programas de empleo de emergencia, cuidado de niños y aprendizaje temprano, microcréditos, educación financiera, clínicas de impuestos sobre la renta y capacitación en liderazgo entre pares. Trabajan con equipos multidisciplinarios y utilizan un plan coordinado de apoyo para participar en la resolución conjunta de problemas. Cuando los recursos necesarios para desarrollar un enfoque integral no están disponibles, una alternativa a las organizaciones de servicios múltiples es la conferencia de casos. Este enfoque permite que los profesionales de varias organizaciones que trabajan con la misma familia se reúnan periódicamente para discutir un plan de apoyo coordinado, preferiblemente con la familia presente.

La combinación de transferencias monetarias condicionadas y servicios de apoyo puede ser una forma eficaz de aumentar la aceptación de los servicios y mejorar su impacto en los resultados familiares. Por ejemplo, el pago de una prestación en efectivo se puede condicionar a la participación en un programa específico, como exámenes médicos, comidas escolares o clases para padres. La evidencia de los estudios experimentales sobre “Cash+” sugiere que esta combinación logra mejores resultados que cuando los apoyos y las transferencias de efectivo se brindan por separado ([Bastagli et al., 2016\[26\]](#)). El reciente informe de la OCDE sobre el *Fortalecimiento de los servicios de apoyo familiar en la OCDE* muestra que este enfoque es cada vez más popular en los países de la OCDE ([Riding et al., 2021\[2\]](#)). Aproximadamente la mitad de las ciudades capitales apoyan a las familias necesitadas que aceptan los servicios a través de transferencias monetarias condicionadas.

### Recuadro 5.3. **Brindar servicios que prioricen a las familias**

Los profesionales que trabajan con familias como una unidad en lugar de solo apoyar a un miembro de la familia brindan oportunidades para intervenciones más holísticas. Los proveedores de servicios pueden utilizar varias estrategias para apoyar a las familias que enfrentan múltiples problemas.

#### Enfoque de dos generaciones

Apoyar a las familias a través de un enfoque de dos generaciones tiene como objetivo mejorar los resultados familiares a través del acceso a servicios que mejoran el capital humano y brindan programación para adultos y niños ([Lindsay Chase-Lansdale and Brooks-Gunn, 2014\[27\]](#) ; [Acquah and Thévenon, 2020\[28\]](#) ). Los programas de dos generaciones apoyan a los niños invirtiendo en los padres y aumentando sus capacidades a través de programas de educación financiera, educación postsecundaria y capacitación laboral. La programación bigeneracional también

incluye servicios de salud y educación, educación para la primera infancia, programas que abordan temas relacionados con traumas infantiles, programas para padres, alfabetización, abordaje de problemas de salud mental y prevención del abuso infantil o violencia doméstica.

visitas domiciliarias

A través de varios programas de apoyo en el hogar, los profesionales capacitados trabajan dentro del hogar familiar para lograr una variedad de resultados, incluida la mejora de la salud maternoinfantil, la prevención del abuso o maltrato infantil y la mejora de la preparación escolar y la reducción de las barreras de acceso al servicio. La prestación de servicios en el hogar representa una serie de ventajas: estos enfoques pueden abordar de manera efectiva algunas de las barreras relacionadas con la aceptación de los servicios por parte de las familias vulnerables, incluidos problemas como la asequibilidad y la accesibilidad física a los servicios. Los modelos de apoyo familiar basados en el hogar abordan cuestiones como el transporte, el cuidado de los niños o la falta de motivación y pueden mejorar los sentimientos de seguridad de las familias cuando tratan con los proveedores de servicios.([Michalopoulos et al., 2017\[29\]](#)) .

Servicios integrales

Los apoyos integrales tienen como objetivo brindar servicios a familias con necesidades complejas mientras colaboran con todas las áreas del entorno de un cliente, como escuelas o lugares de trabajo, apoyos familiares y naturales, y apoyos basados en la comunidad ([Thomson et al., 2017\[30\]](#) ; [Vandenberg et al. ., 2003\[31\]](#) ; [Silva et al., 2020\[32\]](#)). Por ejemplo, en Irlanda, los programas Family Matters: Area Based Childhood (ABC) brindan apoyo integral individualizado a los padres que viven en viviendas sin hogar o de emergencia. Además, sus servicios de apoyo a las visitas domiciliarias se brindan a las futuras madres para prepararlas para el parto, reducir la ansiedad y alentar a los padres a involucrarse con los servicios de maternidad pertinentes. Los profesionales de los programas Family Matters trabajan en colaboración con varios especialistas comunitarios, trabajadores sociales y enfermeras de salud pública para apoyar las necesidades de la familia.

Fuentes: OCDE ([2021\[24\]](#)) “Mirando más allá de COVID-19: Fortalecimiento de los servicios de apoyo familiar en la OCDE”, Resúmenes de políticas de empleo, trabajo y asuntos sociales, OCDE, París,

## Los primeros 1 000 días de vida de los niños

Un creciente cuerpo de evidencia sugiere que el período del embarazo y los primeros 1 000 días de vida de un niño son particularmente importantes para su desarrollo y resultados futuros ([Riding et al., 2021\[2\]](#)) . Este enfoque busca brindar apoyo personalizado a mujeres embarazadas y familias con bebés, identificando sus necesidades individuales y abordándolas antes de que los pequeños problemas se conviertan en problemas graves. La estrategia de los “primeros 1 000 días”, utilizada en países como Australia, Nueva Zelanda, Finlandia, Francia y el Reino Unido, pone énfasis en brindar asistencia continua a lo largo del desarrollo de la primera infancia, así como en la capacidad de los servicios de salud y sociales. sistemas para hacer

controles de bienestar, identificar las necesidades de las familias y detectar problemas temprano y guiar a las familias a los servicios apropiados ( [Recuadro 5.4](#)).

#### Recuadro 5.4. **Bases sólidas: hacerlo bien en los primeros 1 000 días**

Las etapas más tempranas del desarrollo infantil, desde la concepción hasta el segundo cumpleaños del niño, se conocen en los círculos de políticas e investigación como los "Primeros 1 000 días" y han ayudado a enmarcar el tipo de apoyo que necesitan los niños muy pequeños y sus familias para dar niños el mejor comienzo posible en la vida ( [\(Moore, 2018\[33\]](#) ; [Gradovski et al., 2019\[34\]](#) ). El enfoque especial en los primeros 1 000 días proviene del creciente cuerpo de evidencia científica que muestra la importancia de la temprana experiencias de vida para el desarrollo saludable y el bienestar a largo plazo. Los primeros 1 000 días de vida se consideran el período de la vida de las personas en el que las políticas públicas pueden tener el impacto más positivo, ya que la plasticidad cerebral está en su punto más alto ([Moore, 2018\[33\]](#) )

Todos los países de la OCDE brindan apoyo a las mujeres embarazadas y a los padres de recién nacidos y niños pequeños con respecto a la atención de la salud y los compromisos laborales y de cuidado (por ejemplo, licencia por paternidad y cuidado de los hijos), o apoyo adicional a los ingresos cuando sea necesario. Sin embargo, la perspectiva de los Primeros 1 000 Días agregaría varias dimensiones a esta combinación de políticas al poner énfasis en ([Moore, 2018\[33\]](#) ; [Pentecost and Ross, 2019\[35\]](#) ; [Cyrulnik, 2020\[36\]](#)) :

- El apoyo continuo que se necesita desde el embarazo y durante los primeros años de vida para compatibilizar los compromisos laborales de los padres con el desarrollo infantil temprano;
- Detección y medidas 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;
- Se aprovechan los roles importantes de los padres y la comunidad para ayudar a los niños a alcanzar su potencial. Proporcionar a los padres información y apoyo sobre el desarrollo de prácticas positivas de crianza y fomentar el desarrollo de los niños es clave.
- La provisión de planes de apoyo personalizados, ajustados a las necesidades de niños y padres, y ayuda a las familias a navegar por el sistema.
- Un enfoque de todo el gobierno garantiza que las medidas adoptadas en diferentes áreas de políticas se basen en un marco común y 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 presentado un enfoque de Primeros 1 000 días para estructurar políticas para familias con niños muy pequeños. Estas iniciativas comparten características comunes, como medidas para combatir la pobreza familiar y ayudar a los padres a conciliar los compromisos laborales y familiares, el apoyo a la buena salud física y mental materna y paterna, la mejora de la conciencia de los padres sobre

las buenas prácticas de nutrición, la mejora de la calidad de las interacciones entre padres e hijos. y reducir el estrés familiar y mejorar la calidad del cuidado de los niños.

Los servicios relacionados con el parto también pueden incluir algún tipo de asesoramiento para ayudar a los futuros padres a convertirse en padres. En Helsinki (Finlandia), por ejemplo, se ofrece asesoramiento familiar multiprofesional a padres y madres primerizas, incluidos grupos de fisioterapia y asesoramiento familiar en clínicas de maternidad antes del parto, así como actividades familiares en parques infantiles durante el parto.

Algunos países centran sus programas en grupos particulares de niños, por ejemplo, en Australia y Nueva Zelanda, para mejorar el bienestar de los niños indígenas (Arabena, Panozzo and Ritte, 2016[37]). En Francia, parte del enfoque First 1 000 Days es la extensión de la licencia de paternidad de 14 a 28 días para alentar a los padres a dedicar más tiempo al cuidado de sus bebés para ayudar a mantener el vínculo entre padre e hijo que se desarrolla en el primer año de vida. a través de la relación de cuidado (Cyrulnik, 2020[36]).

Fuente: Equitación et al. (2021[2]), "Mirando más allá de COVID-19: Fortalecimiento de los servicios de apoyo familiar en la OCDE", <https://doi.org/10.1787/86738ab2-en>.

## Una estrategia integral contra la pobreza para las familias

La variedad de factores que impulsan la evolución de los ingresos familiares sugiere que solo una serie de políticas que aborden todos estos factores pueden mejorar significativa y duraderamente el nivel de vida de los niños 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 también instrumentos importantes para mejorar la eficacia de la reducción de la pobreza. Se trata de medidas con diferentes objetivos y medios para prevenir la pobreza (en particular, aumentando el empleo de los padres y/o aumentando los ingresos derivados del empleo) o proteger a los niños y las familias (asegurando que la asistencia proporcionada por la ayuda financiera cubra a todos los niños pobres y que responda a las características cambiantes de las familias pobres).

Algunos países de la OCDE tienden a centrarse en la prevención, particularmente a través de políticas de activación destinadas a reducir la pobreza al empoderar a los padres para que regresen a un empleo estable. En este caso, puede faltar un componente de protección para las familias cuyos trabajos no pagan lo suficiente para salir de la pobreza o para quienes existen muchos obstáculos antes de poder trabajar. Por el contrario, otros países de la OCDE brindan un paquete relativamente generoso de transferencias financieras para reducir la pobreza sin, sin embargo, desarrollar suficiente apoyo para que los padres consigan un trabajo y concilien la vida laboral y familiar. Por lo tanto, es importante desarrollar estos dos pilares simultáneamente.

Una estrategia antipobreza exitosa requiere políticas no solo para reducir la incidencia de la pobreza de ingresos o para prevenirla, sino también para mitigar muchas de las consecuencias que vienen con la pobreza de ingresos, incluidas las privaciones materiales y las barreras para satisfacer las necesidades básicas en salud, vivienda y

educación. Thévenon et al. (2018[1]) destacan varios elementos que deben tenerse en cuenta para romper la transmisión intergeneracional de las desventajas y mejorar las oportunidades de los niños de familias de bajos ingresos, entre ellos:

- Los problemas de salud pueden actuar como un obstáculo para la educación y dar como resultado logros físicos y/o educativos deficientes, lo que se suma a los desafíos que enfrentan las familias. La promoción del acceso universal a la atención de la salud y las políticas de salud pública que benefician a los niños pobres puede garantizar que se satisfagan las necesidades básicas de los niños en materia de nutrición, supervisión médica y atención de la salud. Tal disposición es especialmente importante para los segmentos más pobres de niños que corren el mayor riesgo de sufrir privaciones en la nutrición.
- La inseguridad alimentaria puede provocar graves problemas de crecimiento físico e influir en la asistencia y el rendimiento escolar de los niños, así como en el desarrollo de habilidades sociales. Los programas nacionales de alimentación escolar se utilizan en varios países de la OCDE como una forma de llegar directamente a los niños en edad escolar en situación de inseguridad alimentaria y compensar el hambre y la nutrición insuficiente. La evaluación del programa Healthy Start en Inglaterra sugiere que los cupones para alimentos también pueden proporcionar una importante red de seguridad nutricional y mejorar potencialmente la nutrición de las mujeres embarazadas y los niños pequeños que viven con bajos ingresos (McFadden et al., 2014[38]). Finalmente, la asistencia nutricional puede ayudar a orientar las prácticas hacia dietas saludables para combatir el alto riesgo de sobrepeso y obesidad en niños de familias de bajos ingresos (Inchley et al., 2016[39]).
- Los niños de entornos desfavorecidos tienen una probabilidad desproporcionada de perder la educación y el cuidado formales de la primera infancia (OECD, 2020[7]). Sin embargo, las intervenciones tempranas en el cuidado y la educación infantil son herramientas políticas eficaces para crear condiciones equitativas y reducir las diferencias entre los niños. La evidencia sugiere que los beneficios de los programas de cuidado infantil de alta calidad en los resultados de niños y adultos jóvenes son positivos y, a menudo, más fuertes para los niños de familias desfavorecidas que para los de familias ricas. Para fomentar el uso de los servicios de cuidado infantil por parte de las familias de bajos ingresos y reducir las desigualdades entre los niños, la disponibilidad y asequibilidad de los lugares de cuidado infantil, así como la percepción de la calidad del servicio, son cruciales.
- Los padres con ventajas económicas muestran comportamientos de crianza más óptimos en una variedad de dominios, que incluyen más tiempo con los niños, crianza autoritaria, interacciones madre-hijo más sensibles y receptivas, mayor estimulación del lenguaje y mejor manejo de los padres. Estas habilidades de crianza pueden marcar la diferencia para las habilidades cognitivas y no cognitivas de los niños y subrayan la importancia de los programas de educación en el hogar para la primera

infancia que tienen como objetivo mejorar las habilidades de crianza y las habilidades socioemocionales de los niños entre los grupos desfavorecidos. Programas como el proyecto “Treinta millones de palabras” en los Estados Unidos o “Parler Bamin” en Francia aumentaron las conversaciones y dieron como resultado un mayor desarrollo del lenguaje.

- Finalmente, los niños de familias pobres tienen un mayor riesgo que otros de vivir en viviendas de mala calidad y/o en un entorno con problemas de ruido, contaminación, vandalismo o delincuencia. Las familias de bajos ingresos tienden a vivir en áreas menos prósperas con viviendas de menor calidad, infraestructura de transporte, servicios médicos y de guardería, escuelas e instalaciones deportivas y de ocio. Abordar la segregación espacial ayudaría a aumentar las oportunidades para los niños de entornos desfavorecidos, pero requiere una serie de políticas de desarrollo local y planificación urbana bien coordinadas, incluidas medidas para la vivienda y el transporte.

El resto de esta sección arroja luz sobre las estrategias antipobreza de dos países en particular, Francia e Irlanda:

- Francia ha tomado una serie de acciones para prevenir y combatir la pobreza de las familias y los niños. Primero, la *Estrategia Nacional para Prevenir y Combatir la Pobreza* fortalece las inversiones sociales en áreas de educación y formación, así como servicios de apoyo y emancipación social a través del empleo. En segundo lugar, la *Estrategia Nacional de Protección de la Infancia (2020-22)* da prioridad a las medidas preventivas y al trato igualitario de los niños al garantizar el acceso equitativo a oportunidades y protecciones para todos los niños. En tercer lugar, el enfoque francés *First 1 000 Days* tiene como objetivo desarrollar la resiliencia de los niños comenzando en las etapas más tempranas de la vida. [El Recuadro 5.5](#) describe cada una de estas estrategias en detalle.

En Irlanda, la Agencia del Niño y la Familia se estableció en 2014 y ahora es la agencia estatal dedicada responsable de mejorar el bienestar y los resultados para 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 4 000 empleados y un presupuesto operativo de más de 750 millones EUR. Puede encontrar más información sobre la estrategia antipobreza de Irlanda en el [Recuadro 5.6](#).

#### **Recuadro 5.5. Las estrategias de lucha contra la pobreza de Francia**

Estrategia Nacional de Prevención y Combate a la Pobreza

Francia compromete 8 500 millones EUR entre 2018 y 2022 en su *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza* para garantizar la igualdad de oportunidades a todos los niños y garantizar sus derechos fundamentales a diario ([Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, 2018\[ 40\]](#)). A través de esta estrategia, se realizan inversiones sociales en áreas de educación y formación, así

como servicios de apoyo y emancipación social a través del empleo. La estrategia pide una mayor inversión en servicios públicos, como guarderías, escuelas, centros sociales, asociaciones para garantizar la igualdad de oportunidades desde los primeros pasos de la vida, además de ampliar el esfuerzo educativo existente, apoyar a los padres, fortalecer la acción social local, prevenir el aislamiento, garantizando el acceso a derechos y servicios esenciales para los más vulnerables. Esta ambiciosa estrategia dedica más de 2 100 millones EUR a la inversión social y la prevención de la pobreza, más de 2 500 millones EUR al apoyo al empleo y 3 900 millones EUR a la revalorización de la asignación por actividad. Los objetivos específicos incluyen:

- Proporcionar igualdad de oportunidades desde el principio (1,24 millones de euros) mediante la formación y contratación de 600 000 profesionales más en educación infantil y como ayudantes de guardería, y lograr la diversidad social en las guarderías con 90 000 plazas asignadas a una bonificación de "mezcla social" y la introducción de un método de pago de terceros. Estas medidas también incluyen el desarrollo de guarderías, particularmente en áreas vulnerables, con la creación de un bono "territorio" para reducir los costos restantes a menos del 10% para los municipios, creando 300 nuevos centros sociales dedicados al apoyo a la paternidad en forma prioritaria. áreas, fortaleciendo la transparencia en la asignación de plazas de guardería y apoyando a las comunidades en 60 barrios prioritarios con dos adultos por clase de jardín de infantes.
- Garantizar los derechos fundamentales de los niños a diario (271 000 EUR) a través de programas de comedor escolar subvencionado en zonas específicas, servicios sociales especializados en mecanismos de protección infantil y dedicación al desarrollo y adecuación de la oferta de alojamiento y vivienda, incluida la *estrategia Housing First*.
- Escolarización obligatoria de los menores de 18 años (439 000 EUR) para prevenir el abandono escolar y programas para identificar, reincorporar y (re)movilizar a jóvenes en riesgo de exclusión para orientarlos hacia un itinerario formativo y de apoyo. Estas medidas incluyen convocatorias de proyectos y financiación permanente adicional para centros de acogida juvenil y asociaciones de prevención especializadas, así como dedicadas a soluciones para ayudar a todos los jóvenes a encontrar empleo, además de una extensión de la Garantía Juvenil (500 000 beneficiarios entre 2018 y 2022).
- Igualdad de acceso a los derechos sociales (4,97 millones de euros) mediante la simplificación del sistema de prestaciones sociales y sanitarias mínimas hacia una renta de actividad universal y acceso a los servicios sanitarios. Esta medida incluye la modernización de la entrega de beneficios sociales mediante la promoción del intercambio de información entre los actores, la automatización de los procedimientos y el pago del monto correcto, y la generalización de la minería de datos para identificar a los posibles beneficiarios.
- Invertir en oportunidades de empleo para todos (1,04 millones EUR) a través de la creación de una garantía de actividad que combina

apoyo social reforzado e integración en el empleo para 300 000 beneficiarios por año y apoyo adicional para poblaciones vulnerables.

#### Estrategia Nacional de Protección de la Infancia

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

Los cuatro objetivos principales de la Estrategia Nacional apuntan a garantizar a los niños y niñas sus derechos a la salud, la educación, la seguridad emocional y la autonomía a partir de los 18 años. Estos objetivos incluyen responder a las necesidades de los niños y sus familias lo antes posible, como controles prenatales obligatorios, realizar controles de salud infantiles en el jardín de infantes para niños de 3 a 4 años, aumentar el número de visitas domiciliarias para atención prenatal y posnatal. atención además de aumentar las consultas de salud de niños de 0 a 6 años; asegurar los caminos para proteger a los niños y prevenir rupturas familiares, como reforzar el proceso de derivación y acceso a información relevante para llegar mejor a los padres que enfrentan situaciones particulares de vulnerabilidad; promover métodos en los que los niños puedan ser informados de sus derechos y habilitados para actuar en nombre de su interés superior; proporcionando a los niños bases sólidas para asegurar su futuro.

La estrategia incrementa el diálogo entre el Estado y las dependencias correspondientes en temas como los plazos para la ejecución de las medidas de justicia, la evaluación de los múltiples desplazamientos que sufren ciertos niños, el seguimiento en el acceso a los servicios de salud y el abordaje de la responsabilidad en materia de protección de la niñez para los más vulnerables, incluidos los niños con discapacidades y problemas de salud mental. También pretende dar voz a los niños para tener mejor en cuenta sus opiniones y experiencias.

#### Primeros 1 000 días

En septiembre de 2020, Francia anunció su enfoque "Primeros 1 000 días" para desarrollar la resiliencia de los niños comenzando en las primeras etapas de la vida ([Ministère des solidarités et de la santé, 2020\[42\]](#)). El objetivo de este enfoque es promover la igualdad de oportunidades para una buena salud física, mental y social a través de una política de prevención y apoyo dirigida a mejorar la calidad de vida, desde el embarazo hasta el tercer aniversario del niño. El enfoque de los primeros 1 000 días de Francia se basa en cinco ejes: (1) formular un discurso de salud pública coherente para los primeros 1 000 días; (2) ofrecer apoyo personalizado a los padres a través del programa de 1 000 días; (3) dar una respuesta individualizada durante todo el proceso, adaptada a la fragilidad y especificidades del niño y sus padres; (4) dar a las familias y sus hijos pequeños el tiempo y el espacio que necesitan a través de la licencia por nacimiento y las instalaciones para el cuidado de los niños; y (5) traducir

esta ambición sin precedentes en investigación, evaluación de prácticas y 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 gemelos o trillizos, los padres se benefician de 35 días de permiso de paternidad (en lugar de los 18 días anteriores). Estas extensiones son solo un primer paso, ya que el informe del Ministerio de Solidaridad y Salud recomendó 9 semanas de licencia de paternidad ([Ministère des solidarités et de la santé, 2020\[42\]](#)) .
- *La generalización de la entrevista prenatal temprana*. Hasta 2020, esta entrevista se ofrecía simplemente a los futuros padres, pero una encuesta mostró que solo el 27% de las parejas la aprovechaban. La matrona o el médico ahora debe informar a su paciente tan pronto como se declare el embarazo para programar la entrevista antes de los 4 meses de embarazo. Debe permitir un intercambio con la pareja e identificar cualquier debilidad social o de salud. Entonces se puede proponer un curso personalizado de 1 000 días, con apoyo a la maternidad en el hogar.
- *Mensajes clave para los padres*. Durante la consulta a las partes interesadas para el informe, los padres expresaron dificultades para orientarse a través de la información, a veces contradictoria, proporcionada por profesionales, en Internet, en las redes sociales o por amigos y familiares. El objetivo es, por tanto, transmitir diez (más o menos) mensajes clave sobre la lactancia materna, la exposición a las pantallas y la violencia educativa ordinaria. Esta información ahora está especificada en el registro de salud del niño y se ha creado una aplicación denominada “1 000 primeros días”.
- *Mejor apoyo después del nacimiento del niño*, en particular para las parejas que más lo necesitan. Se habilitarán 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 crearán diez nuevas unidades y 20 equipos móviles adicionales en psiquiatría perinatal.

Fuentes: Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2018[40]) , 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[41]) , 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) \_

#### Recuadro 5.6. La estrategia contra la pobreza infantil de 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 planes sectoriales detallados de Irlanda para la inclusión social y la reducción de la pobreza históricamente se han centrado en varios sectores

individualmente con objetivos clave específicos relacionados con la pobreza, incluidas estrategias centradas en mejorar los resultados para los niños y los jóvenes.

The *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 los rangos de edad que abarcan a los niños y jóvenes (0 a 24 años) ([Departamento de Asuntos de la Infancia y la Juventud, 2014\[43\]](#)). Adopta un enfoque de todo el gobierno para abordar la pobreza infantil y se sustenta en una serie de estrategias constituyentes en las áreas de la primera infancia, la juventud y la participación. El marco estableció el objetivo de sacar al menos a 70 000 niños de la pobreza para 2020, principalmente a través de compromisos para mejorar las tasas de empleo de los padres y reducir el número de hogares sin trabajo, y aumentar la inversión en servicios efectivos basados en evidencia que pueden 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)* ([Gobierno de Irlanda, 2019\[44\]](#)). Brinda una variedad de opciones de políticas para equilibrar el trabajo y los compromisos familiares, por ejemplo, el desarrollo de un nuevo plan de licencia parental para madres y padres y arreglos de trabajo más flexibles. La estrategia tiene como objetivo promover comportamientos de salud positivos, desarrollar una fuerza laboral dedicada a la salud infantil, reformar el sistema de cuidado y aprendizaje temprano a través de un plan de cuidado infantil asequible y abordar la pobreza en la primera infancia. En general, la estrategia tiene como objetivo realizar mejoras significativas en la primera infancia en Irlanda e importantes contribuciones a corto, mediano y largo plazo para la vida de los niños pequeños, sus padres, la sociedad y la economía ([Riding et al., 2021\[2\]](#)). .

El Departamento de Protección Social de Irlanda tiene la responsabilidad general del desarrollo de una política de todo el gobierno centrada en la reducción de la pobreza y la mejora de la inclusión social. Su publicación de la *Hoja de ruta para la inclusión social 2020-2025* ([Gobierno de Irlanda, 2020\[45\]](#)) tiene como objetivo alejarse de un enfoque tradicional sobre la pobreza de ingresos hacia una visión más inclusiva de los métodos para abordar la pobreza. La hoja de ruta proporciona un marco para las actividades de varios departamentos gubernamentales. Actualmente, cada Departamento de Gobierno aborda la reducción de la pobreza y la inclusión social en sus propias estrategias. El papel de la hoja de ruta es proporcionar un marco más amplio para este trabajo y establecer la dirección a mediano plazo a nivel de todo el gobierno, identificando las interrelaciones y dependencias entre las diversas partes interesadas. La hoja de ruta presenta 7 objetivos de alto nivel, 22 objetivos y 66 compromisos únicos. Los objetivos de alto nivel incluyen el apoyo a las familias y la reducción de la pobreza infantil mediante la priorización de aumentos en los pagos relacionados con la familia y la introducción y ampliación de nuevos apoyos familiares.

Fuentes: Departamento de Asuntos de la Infancia y la Juventud ([2014\[43\]](#)), *Better Outcomes, Brighter Futures: the National Policy Framework for Children and Young People 2014-20*, <https://www.gov.ie/en/publication/775847-mejores-resultados-futuros-brillantes/>; Gobierno de Irlanda ([2019\[44\]](#)), *First 5: A Whole-of-Government Strategy for Babies, Young Children and their Families (2019-28)*, <https://first5.gov.ie/>; Gobierno

de Irlanda, (2020[45]) , *Hoja de ruta para la inclusión social 2020-2025*, <https://www.gov.ie/pdf/46557/?page=1> .

---

## Referencias

- [28] Acquah, D. y O. Thévenon (2020), “Prestación de servicios basados en pruebas para todas las familias vulnerables” , *Documentos de trabajo sobre asuntos sociales, empleo y migración* de la OCDE, n.º 243, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/1bb808f2-en> .
- [37] Arabena, K., S. Panozzo y R. Ritte (2016), *The First 1000 Days Policy and Implementers Symposium Report* , Universidad de 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) (consultado en 29 de octubre de 2020).
- [26] Bastagli, F. et al. (2016), “Transferencias de efectivo: qué dice la evidencia. Una revisión rigurosa del impacto del programa y el papel de las características de diseño e implementación. Londres: ODI, 1(7)”, *ODI* , vol. 1/7.
- [10] Bernstein, J. y H. Shierholz (2014), “El salario mínimo: un estándar laboral crucial que está bien dirigido a hogares de ingresos bajos y moderados”, *Journal of Policy Analysis and Management* , vol. 33/4, págs. 1036-1043, <https://doi.org/10.1002/pam.21791> .
- [9] Bradbury, B., M. Jäntti y L. Lindahl (2017), “Ingresos laborales, transferencias sociales y pobreza infantil” , *LIS Working Paper Series* , No. 707, <http://www.lisdatacenter.org/wps/liswps/707.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2021).
- [36] Cyrulnik, B. (2020), *Les 1000 premiers jours* , Ministère des Solidarités et de la Santé, París, <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-1000-premiers-jours.pdf> (consultado el 29 de octubre de 2020).
- [40] 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, París, [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_pauvrete\\_vfhd.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_pauvrete_vfhd.pdf) (consultado el 17 de agosto de 2021).
- [43] Departamento de Asuntos de la Infancia y la Juventud (2014), *Better Outcomes, Brighter Futures: the National Policy Framework for Children and Young People 2014-2020* , <https://www.gov.ie/en/publication/775847-better-resultados-brighter-futures/> (consultado el 17 de agosto de 2021).
- [19] Diris, R., F. Vandenbroucke y G. Verbist (2017), “El impacto de las pensiones, las transferencias y los impuestos sobre la pobreza infantil en Europa: el papel del tamaño, la orientación a favor de la pobreza y los niños”, *Socio-Economic Reseña* , pág. mww045, <https://doi.org/10.1093/ser/mww045> .
- [11] Dube, A. (2019), “Los salarios mínimos y la distribución de los ingresos familiares”, *American Economic Journal: Applied Economics* , vol. 11/4, págs. 268-304, <https://doi.org/10.1257/app.20170085> .

- [45] Gobierno de Irlanda (2020), *Hoja de ruta para la inclusión social 2020 - 2025*, <https://www.gov.ie/pdf/46557/?page=1> (consultado el 17 de agosto de 2021).
- [44] Gobierno de Irlanda (2019), *First 5: A Whole-of-Government Strategy for Babies, Young Children and their Families (2019-2028)*, <https://first5.gov.ie/> (consultado el 17 de agosto de 2021 ).
- [34] Gradovski, M. et al. (2019), *Los primeros 1000 días de la primera infancia*, Springer Singapur, Singapur, <https://doi.org/10.1007/978-981-32-9656-5>.
- [22] Hammond, S. y D. Koggan (2021), *Administración de un beneficio por hijos a través del código fiscal: lecciones para el IRS desde el extranjero*, <https://www.niskanencenter.org/administering-a-child-benefit-through-the-tax-code-lessons-for-the-irs-from-abroad/> (consultado el 10 de diciembre de 2021).
- [39] Inchley et al. (2016), *Growing Up Unequal: Gender and Socioeconomic Differences in Young People's Health and Well-being, Health Behavior in School-aged Children*, Oficina Regional de la OMS para Europa, Ginebra.
- [17] Jacques, O. y A. Noël (2018), "El caso del universalismo del estado de bienestar o la relevancia duradera de la paradoja de la redistribución", *Journal of European Social Policy*, vol. 28/1, págs. 70-85, <https://doi.org/10.1177/0958928717700564>.
- [15] Kenworthy, L. (2011), *Progreso para los pobres*, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199591527.001.0001>.
- [14] Korpi, W. y J. Palme (1998), "La paradoja de la redistribución y las estrategias de igualdad: instituciones del Estado de Bienestar, desigualdad y pobreza en los países occidentales", *American Sociological Review*, vol. 63/5, pág. 661, <https://doi.org/10.2307/2657333>.
- [27] Lindsay Chase-Lansdale, P. y J. Brooks-Gunn (2014), *Programas de dos generaciones en el siglo XXI*.
- [16] Marx, I., L. Salanauskaite y G. Verbist (2013), "La paradoja de la redistribución revisitada: ¿Y que descansa en paz?", No. 7414, IZA, <http://ftp.iza.org/dp7414.pdf> (consultado el 18 de enero de 2022).
- [38] McFadden, A. et al. (2014), "¿Pueden los cupones de alimentos mejorar la nutrición y reducir las desigualdades en salud en madres y niños pequeños de bajos ingresos: una evaluación de métodos múltiples de las experiencias de beneficiarios y profesionales del programa Healthy Start en Inglaterra", *BMC Public Health*, vol. 14/1, pág. 148, <https://doi.org/10.1186/1471-2458-14-148>.
- [21] Mcknight (2015), ""Una nueva mirada a una vieja pregunta: ¿las transferencias de efectivo dirigidas a favor de los pobres son más efectivas que los sistemas universales para reducir la desigualdad y la pobreza?", No. 191, CASE, <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/casepaper191.pdf> (consultado el 10 de abril de 2018).
- [29] Michalopoulos et al., C. (2017), *Evidencia sobre los efectos a largo plazo de los programas de visitas domiciliarias: sentando las bases para el seguimiento a largo plazo de la evaluación del programa de visitas domiciliarias de madres y bebés*

- (MIHOPE) , <http://www.acf.hhs.gov/programs/opre> (consultado el 18 de julio de 2020).
- [42] Ministère des solidarités et de la santé (2020), *Les 1000 premiers jours - Là où tout begin* , <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-1000-premiers-jours.pdf> (consultado el 17 de agosto de 2021).
- [41] 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) (consultado el 17 de agosto de 2021).
- [13] Moffitt, R. (2015), "Los pobres merecedores, la familia y el sistema de bienestar de EE. UU.", *Demography* , vol. 52/3, págs. 729-749, <https://doi.org/10.1007/s13524-015-0395-0> .
- [33] Moore, T. (2018), *Construyendo una nueva narrativa de nuestros primeros 1000 días: Sintetizando la evidencia y enmarcando los mensajes* , Center for Community Child Health, <http://www.rch.org.au> (consultado el 18 junio de 2020).
- [20] Morissens, A. (2018), "El papel de las prestaciones familiares universales y específicas en la reducción de la pobreza en familias monoparentales en diferentes situaciones laborales", en *El triple vínculo de las familias monoparentales* , Bristol University Press, <https://doi.org/10.2307/j.ctt2204rvq.22> .
- [4] Nieuwenhuis, R. (2020), "Directrices de pensamiento para padres solteros en la UE", *Comunidad, Trabajo y Familia* , <https://doi.org/10.1080/13668803.2020.1745756> .
- [24] OCDE (2021), "Mirando más allá de COVID-19: Fortalecimiento de los servicios de apoyo familiar en la OCDE", OCDE, París, <https://www.oecd.org/els/family/fss2021-brief-covid.pdf> .
- [7] OCDE (2020), "¿Es asequible el cuidado de niños?", OCDE, París, <http://oe.cd/childcare-brief-2020> .
- [23] OCDE (2019), *Administración tributaria 2019: información comparativa sobre la OCDE y otras economías avanzadas y emergentes* , OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/74d162b6-en> .
- [8] OCDE (2018), *¿Un ascensor social roto? Cómo promover la movilidad social* , publicación de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en> .
- [3] OCDE (2018), "Poor Children In Rich Countries: Why We Need Policy Action", OCDE, París, <https://www.oecd.org/els/family/Poor-children-in-rich-countries- Policy-brief-2018.pdf> .
- [5] OCDE (2015), "Políticas de activación para mercados laborales más inclusivos", en *OECD Employment Outlook 2015* , OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2015-7-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-7-en) .

- [25] OCDE (2015), *Integración de servicios sociales para grupos vulnerables: puentes entre sectores para una mejor prestación de servicios*, publicación de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264233775-en>.
- [6] OCDE (2011), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>.
- [35] Pentecost, M. y F. Ross (2019), "Los primeros mil días: maternidad, conocimiento científico e historias locales", *Antropología médica*, vol. 38/8, págs. 747-761, <https://doi.org/10.1080/01459740.2019.1590825>.
- [2] Equitación, S. et al. (2021), "Mirando más allá de COVID-19: Fortalecimiento de los servicios de apoyo a la familia en la OCDE", *Documentos de trabajo sobre asuntos sociales, empleo y migración* de la OCDE, No. 260, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/86738ab2-es>.
- [12] Sabia, J. (2014), "Salarios mínimos: una herramienta antipobreza anticuada e ineficaz", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 33/4, págs. 1028-1036, <https://doi.org/10.1002/pam.21796>.
- [32] Silva, D. et al. (2020), "Aumento de la resiliencia en jóvenes y familias: Modelo de servicio de defensor integral de YAP", *Servicios para niños y jóvenes*, vol. 41/1, págs. 51-82, <https://doi.org/10.1080/0145935X.2019.1610870>.
- [1] Thévenon, O. et al. (2018), "La pobreza infantil en la OCDE: Tendencias, determinantes y políticas para abordarla", *Documentos de trabajo sobre asuntos sociales, empleo y migración* de la OCDE, No. 218, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/c69de229-es>.
- [30] Thomson, R. et al. (2017), "Un enfoque de doble factor para explorar los resultados integrales en niños con trastornos emocionales graves en entornos de salud mental basados en la comunidad", *Revista internacional de estudios psicológicos*, vol. 9/1, pág. 107, <https://doi.org/10.5539/ijps.v9n1p107>.
- [18] Van Lancker, W. y N. Van Mechelen (2015), "¿Universalismo bajo asedio? Explorando la asociación entre la focalización, los beneficios para los niños y la pobreza infantil en 26 países", *Social Science Research*, vol. 50, págs. 60-75, <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2014.11.012>.
- [31] Vandenberg et al., J. (2003), "Historia del Proceso de Wraparound", *Punto Focal: Boletín Nacional sobre Apoyo Familiar y Salud Mental Infantil: Calidad y Fidelidad en Wraparound*, vol. 17/2, págs. 4-7.

---

## notas

← 1. Base de datos familiar de la OCDE, Indicador CO2.2.B. Tasas de pobreza relativa de ingresos infantiles, <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

← 2. 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>.

← 3. 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> .

## Apoyo a las familias monoparentales

### Abstracto

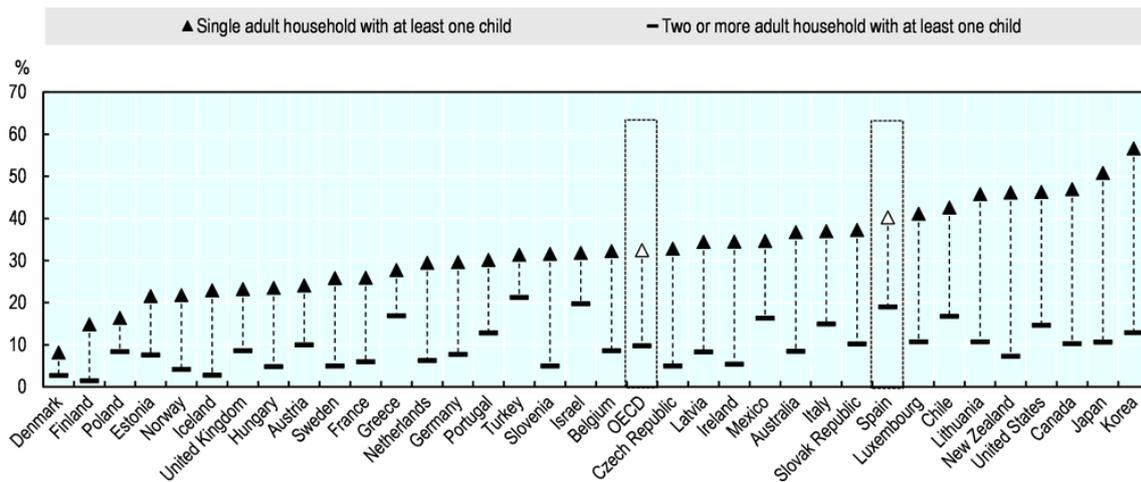
Las familias monoparentales se encuentran entre los tipos de hogares más vulnerables, con una tasa de pobreza promedio de la OCDE (32,5 %) más de tres veces mayor que la de los hogares con niños y dos o más adultos (9,8 %). Numerosos factores contribuyen a la vulnerabilidad de los hogares monoparentales, incluido el difícil acceso al mercado laboral ya un ingreso adecuado, 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, beneficios económicos universales o focalizados y políticas diseñadas para facilitar el acceso al mercado laboral y promover el equilibrio trabajo-familia. Este capítulo también proporciona una descripción general de los sistemas de manutención infantil (o manutención infantil) en los países de la OCDE,

### Los padres solteros y sus hijos corren un alto riesgo de pobreza

Independientemente de las diversas causas de la monoparentalidad, las familias monoparentales se encuentran entre los tipos de hogar más vulnerables, junto con las familias numerosas (Comisión Europea, 2019[1]) . De media en los países de la OCDE, el 32,5 % de los hogares de un solo adulto 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 ( Gráfico 6.1 ). En España, las cuotas son respectivamente del 40,2% y el 19,0%.

#### Figura 6.1. Los padres solteros y sus hijos corren un alto riesgo de pobreza

Tasas relativas de pobreza por ingresos (%), personas en hogares en edad de trabajar con al menos un hijo, por tipo de hogar, 2016 o último año disponible



Nota: Los datos se basan en la renta familiar disponible equivalente, es decir, la renta después de impuestos y transferencias ajustada por el tamaño de la familia. El umbral de pobreza se fija en el 50% de la renta mediana disponible en cada país. Los adultos en edad de trabajar se definen como personas de 18 a 64 años. Los niños se definen como niños de 0 a 17 años. Los datos de Nueva Zelanda se refieren a 2014, los de Islandia, Japón y Turquía a 2015 y los de Chile a 2017.

Fuente: Base de datos de familias 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>, basado en la base de [datos de distribución de ingresos de la OCDE](http://oe.cd/idd), <http://oe.cd/idd>.

Si bien la recopilación de datos y la demografía del país deben incluir a los padres solteros para comprender mejor cómo apoyarlos a través de medidas políticas, las definiciones tienden a variar de un país a otro. No todos los padres separados pueden caer en la categoría de padres solteros dependiendo de su estado de pareja y estructura familiar. La paternidad monoparental puede resultar de la separación, el divorcio o la muerte de uno de los padres, pero también de la ausencia de uno de los padres durante períodos prolongados (por ejemplo, debido a la migración, el encarcelamiento o una enfermedad), el embarazo no deseado o la elección de criar a un hijo sola. 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 de la situación de los padres solteros no reconocen las situaciones de paternidad monoparental *de facto*, como situaciones en las que uno de los padres está gravemente enfermo o vive en el extranjero.

## Los padres solteros necesitan una amplia gama de apoyo

Varios factores contribuyen a la vulnerabilidad de los hogares monoparentales, incluido el difícil acceso al mercado laboral y a un ingreso adecuado, múltiples responsabilidades de cuidado y, para algunos, la falta de apoyo práctico o emocional de una pareja (Comisión Europea, 2019[1]). Muchos padres solteros enfrentan vulnerabilidades combinadas. Como tal, las políticas de apoyo a las familias monoparentales suelen tener como objetivo lograr dos objetivos: equilibrar el trabajo y la familia y garantizar el bienestar económico de estas familias. Dichas políticas pueden incluir asistencia social, beneficios económicos universales o específicos, y políticas que faciliten el acceso al mercado laboral y promuevan el equilibrio trabajo-familia.

## Asistencia social

Las políticas que brindan diversas formas de asistencia social para apoyar a los padres solteros incluyen tasas más altas de asistencia social general basadas en los ingresos; asistencia para la vivienda; reconocer la vulnerabilidad adicional de los padres solteros y abordar las obligaciones de los padres en caso de separación/divorcio, como garantizar el apoyo financiero de los segundos padres o del estado. Por ejemplo, Austria, Francia e Irlanda brindan un beneficio especial o crédito fiscal para padres solteros, además de otras asignaciones ([Comisión Europea, 2019\[1\]](#)). En el Reino Unido, las familias monoparentales pueden ser elegibles para otras formas de beneficios en función de los ingresos, en lugar de los específicos de su condición de familias monoparentales. En la mayoría de los países, el pago de la manutención de los hijos es una obligación legal y la falta de pago generalmente se sanciona, desde el pago forzoso o las deducciones salariales hasta el encarcelamiento (consulte también la sección sobre [Obligaciones y apoyo al padre sin custodia](#) a continuación para una discusión más detallada ). sobre este tema).

## Beneficios económicos universales o específicos

Los padres solteros dependen de varias fuentes de ingresos. Aunque las ganancias del empleo son la principal fuente de ingresos de los padres solteros, sus ganancias pueden complementarse con beneficios específicos. Las prestaciones familiares dirigidas a las familias monoparentales complementan sus ingresos laborales y, por lo tanto, las elevan por encima del umbral de la pobreza, mientras que este no es necesariamente el caso de las familias monoparentales ([Nieuwenhuis, 2020\[2\]](#)). Los beneficios económicos universales o específicos a los que acceden los padres solteros pueden incluir transferencias de efectivo (beneficios familiares con verificación de ingresos y beneficios en efectivo sin verificación de ingresos); beneficios fiscales para niños u otros beneficios fiscales para las familias; prestaciones o ayudas específicas para familias monoparentales (bonificaciones especiales, prestaciones adicionales o bonificación fiscal para monoparentales, además de otras bonificaciones); y tasas más altas de asignaciones familiares para hogares monoparentales (reciben cantidades más altas de asignaciones familiares que las familias biparentales y, en ocasiones, de otros beneficios relacionados). En algunos Estados miembros de la UE, por ejemplo en Italia y Portugal, es posible que las familias monoparentales no tengan ningún beneficio especial, sino que reciban cantidades más altas de asignaciones familiares que las familias biparentales y, a veces, de otros beneficios relacionados ([Comisión Europea, 2019\[1\]](#)).

## Acceso al mercado laboral

La participación en la fuerza laboral de un padre soltero ofrece la mejor protección contra la pobreza para los niños. Las políticas que facilitan el acceso al mercado laboral y promueven el equilibrio trabajo-familia incluyen el acceso a la educación de la primera infancia; el acceso al cuidado después de la escuela y las actividades extracurriculares representan un mecanismo de apoyo similar para los padres solteros que luchan por combinar el trabajo y las responsabilidades del cuidado; planes de licencia de maternidad y paternidad; beneficios en el trabajo; y horarios de trabajo flexibles y acceso al trabajo a tiempo 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 del cuidado de los niños pequeños sin apoyo externo. Algunos Estados miembros ofrecen disposiciones especiales sobre permisos para padres solteros para ayudarlos a combinar la paternidad y la participación en el mercado laboral. Por ejemplo, la República Eslovaca ofrece un período prolongado de licencia de maternidad para las madres solteras, mientras que en Grecia, el período de licencia parental es el doble para las madres solteras. La República Checa ofrece a las familias monoparentales periodos más prolongados de permiso para el cuidado de niños menores de 10 años(Comisión Europea, 2019[1]) .

## combinación de apoyo

En la práctica, los mecanismos implementados por los países pueden incluir una combinación de beneficios universales para familias en situaciones precarias y políticas específicas para apoyar las necesidades específicas de las familias monoparentales. Muchos países están “apuntando dentro del universalismo” cuando, por ejemplo, existe un subsidio familiar universal complementado con asistencia específica para grupos específicos, particularmente familias monoparentales. Las transferencias y las prestaciones suelen ser indispensables para las familias monoparentales, incluso cuando están trabajando. La manutención de los hijos (es decir, las transferencias entre hogares) se asocia con reducciones modestas de la pobreza, mientras que las prestaciones familiares reducen mucho más la pobreza entre las familias monoparentales (en algunos países, sustancialmente más) (Nieuwenhuis, 2020[2]) .

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

En el área de la OCDE, casi todos los países (excepto Turquía) brindan apoyo a las familias monoparentales de bajos ingresos, y eso a través de una variedad de medidas de política social, que incluyen beneficios familiares, asistencia social, beneficios de vivienda, beneficios en el trabajo y exenciones fiscales. ( Figura 6.2). España es el único país que apoya a las familias monoparentales de bajos ingresos solo a través de exenciones fiscales, sin ningún apoyo adicional a los ingresos. Los principales componentes de las transferencias de ingresos en otros países son las prestaciones familiares sujetas a comprobación de ingresos y las prestaciones en efectivo no sujetas a comprobación de ingresos; estos últimos generalmente se pagan con respecto a los niños. 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 beneficios de vivienda en efectivo para alojamiento alquilado y 11 países ofrecen beneficios en el trabajo. La mayor parte del apoyo financiero está sujeto a prueba de medios y el apoyo se reduce a salarios más altos. Cabe señalar que los subsidios y el costo del cuidado de los niños no se tienen en cuenta en estas simulaciones,

El análisis de Bradshaw, Keung y Chzhen (2018[3]) muestra 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, la proporción de la pobreza) entre los niños de hogares monoparentales en más del 65 %

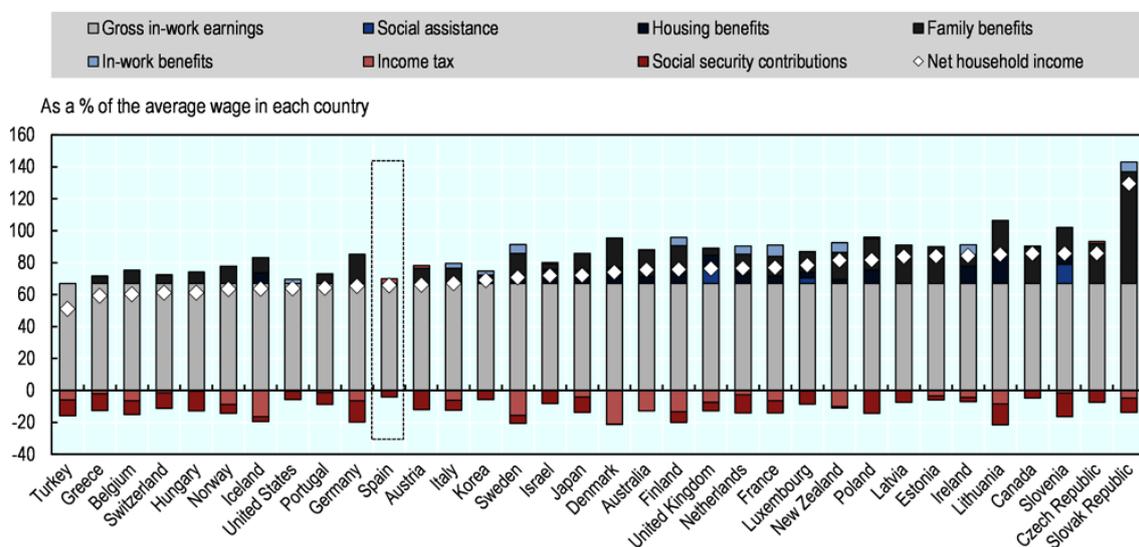
gracias a las transferencias, mientras que Irlanda y el Reino Unido redujeron la brecha de pobreza (es decir, cuánto están por debajo el umbral de la pobreza) entre los niños de hogares monoparentales en más del 80 %. Además, Morissens (2018[4]) muestra que los países que combinan beneficios universales (generosos) con beneficios familiares complementarios para familias monoparentales, en función de su estatus, no de sus ingresos, tienen los mejores resultados en términos de reducción de la pobreza (es decir, 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 cuentan con guarderías suficientes y asequibles. Sin estas disposiciones, el empleo de los padres solteros se convierte en un verdadero desafío.

Bradshaw, Keung y Chzhen (2018[3]) también analizan la importancia de verificar si los impuestos y los beneficios no se compensan entre sí. Algunos países (Austria, Finlandia, Alemania, Islandia, Luxemburgo, Noruega y el Reino Unido) tienen prestaciones monetarias más elevadas para las familias monoparentales, pero luego socavan esa ventaja al tener en cuenta esas prestaciones al evaluar las prestaciones de vivienda.

El recuadro 6.1 proporciona más detalles sobre la gama de medidas de apoyo que se brindan a los hogares monoparentales en Francia.

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

Ingreso neto de adultos solteros 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 y beneficios de la OCDE. Modelo versión 2.3.0, <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>.

Recuadro 6.1. Apoyo a padres solteros en Francia

En Francia, los padres son considerados monoparentales cuando son solteros, divorciados, separados o viudos con hijos a cargo ya nacidos o por nacer, no viven en pareja y no comparten sus ingresos y gastos con pareja, conviviente o pareja de hecho. La simple separación geográfica de una pareja no constituye una situación de monoparentalidad.

La paternidad monoparental se determina de la misma manera en todas las prestaciones y los padres son responsables de registrar cualquier cambio en la caja de asignaciones familiares ( *caisse d'allocations familiales* , CAF). El fondo de asignaciones familiares calcula el cociente familiar en función de la situación familiar, el número de personas y los ingresos del hogar (consulte el Recuadro 4.1 en el Capítulo 4 para obtener más detalles). Este cociente familiar luego determina los impuestos y costos de los servicios para niños para los padres. En general, las familias monoparentales en Francia se benefician principalmente de prestaciones familiares y por hijos universales más elevadas que de tratamientos fiscales.

Las subvenciones por nacimiento/adopción están sujetas a verificación de recursos y pretenden ayudar a cubrir los gastos relacionados con el nacimiento o la adopción de un niño. El tope de ingresos depende de la cantidad de niños en la familia y la cantidad de bebés esperados. A partir del 1 de enero de 2021, los ingresos anuales de la familia para 2019 no deben exceder los 42 892 EUR para un hogar con dos ingresos o monoparental y los 32 455 EUR para una familia con un solo ingreso que espera un hijo.

El subsidio de manutención familiar se proporciona a los niños cuyo tutor no recibe ningún apoyo de uno o ambos padres o como complemento de una asignación de manutención infantil baja. Se proporcionan 155,40 EUR para cualquier hijo que haya perdido a ambos padres o se encuentre en una situación comparable, y 116,57 EUR para un hijo que haya perdido a uno de los padres o se encuentre en una situación comparable. Esta asignación también se puede pagar como un anticipo si el otro padre está atrasado en los pagos de manutención infantil.

El complemento de libre elección de cuidado de niños pretende compensar los gastos de cuidado de niños menores de 6 años y se puede pagar además de la asignación básica (si el padre cumple con los requisitos de elegibilidad relacionados con los ingresos) o de forma independiente. La prestación cubre la cobertura parcial (hasta el 85 %) de los gastos de guardería. 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 a su hijo menor de 3 años. La libre elección del complemento para el cuidado de los hijos permite a los padres que continúan trabajando compensar el coste del cuidado de los hijos en caso de contratación de un cuidador, cuidado de niños a domicilio o micro-guardería. Las parejas pueden tomar 6 meses cada uno y los padres solteros pueden tener un año hasta el primer cumpleaños del niño. La duración del pago varía según el número de hijos a cargo y la situación familiar.

El subsidio de educación para un hijo discapacitado es un subsidio sin verificación de recursos que se paga a quienes tienen un hijo a cargo menor de 20 años. El monto

básico del subsidio es de 132,21 EUR por mes. Esta cantidad puede aumentarse para un padre soltero, o de acuerdo con la necesidad de asistencia o el grado de discapacidad del niño.

El subsidio de asistencia parental diario se paga a una persona que cuida a un niño con discapacidad y es mayor si el beneficiario es un padre soltero (52,34 EUR por día) que si la persona forma parte de una pareja (44,05 EUR por día).

La asistencia social está destinada a asegurar a las personas desempleadas 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 solteros reciben 958,37 EUR por un hijo, 1 197,97 EUR por dos hijos y 239,59 EUR por cada hijo adicional, mientras que las parejas reciben 1 007,53 EUR por un hijo, 1 EUR 175,45 por dos hijos y 223,90 EUR por hijo adicional.

## Obligaciones y apoyo al padre sin custodia

La manutención de los hijos (o manutención de los hijos) es un pago regular de dinero realizado por el padre no residente al padre residente después del final de una relación, o si no se ha formado una relación. En teoría, los pagos de manutención infantil deberían mitigar algunas de las oportunidades de ingresos más bajos que enfrentan muchos padres solteros, y la mayoría de los países de la OCDE tienen sistemas formales de manutención infantil que tienen como objetivo garantizar el cumplimiento de las obligaciones de pago de los padres no residentes. En realidad, sin embargo, los padres a menudo incumplen sus obligaciones de manutención de los hijos, y la ejecución de las órdenes de manutención suele ser ineficaz. Fortalecer el cumplimiento de las obligaciones de manutención infantil es una herramienta política particularmente importante para mejorar la situación de los hogares monoparentales. Es relativamente fácil de implementar, a un costo relativamente bajo para el gobierno.

Los pagos de pensión alimenticia constituyen una importante fuente de ingresos de las familias monoparentales: representan en promedio el 14 % de los ingresos disponibles del hogar receptor en la OCDE ([OCDE, 2011\[5\]](#) ; [Beaumont, Mason and Schulze, 2014\[6\]](#) ). Esta parte sería incluso mayor si se pagara el monto total de la pensión alimenticia adeudada. La manutención de los hijos tiende a ser más importante para los padres de bajos ingresos. Por ejemplo, entre los padres estadounidenses con custodia por debajo del umbral de la pobreza que reciben pagos completos, la pensión alimenticia anual promedio recibida en 2015 representó el 58 % de su ingreso personal promedio ([Grall, 2018\[7\]](#) ). Los pagos de pensión alimenticia son, por lo tanto, clave para prevenir la pobreza en familias con padres separados.

El impago (o retraso en el pago) de la pensión alimenticia es habitual y plantea retos importantes en todos los países de la OCDE, también en España. En Francia, entre el 30 % y el 40 % de los pagos de pensión alimenticia adeudados a familias con hijos están impagados o parcialmente pagados, y la reagrupación y/o la ruptura con nuevas parejas son frecuentemente la causa de la suspensión (temporal) de los pagos de pensión alimenticia. ([Favrat y Fernández, 2016\[8\]](#) ). En los Estados Unidos, solo el 43 % de los padres con custodia reciben el monto total que se les debe, mientras que alrededor del 30 % de ellos no reciben nada ([Grall, 2018\[7\]](#) ). En promedio, los padres

con custodia con una orden de manutención infantil reciben aproximadamente el 60% del monto de la orden.

Como se describe en un informe reciente del Parlamento Europeo (2020[9]), las políticas de manutención infantil son generalmente complejas e involucran a múltiples partes. En la mayoría de los países, los padres, el tribunal y, en aproximadamente la mitad de los países, los organismos públicos participan en la determinación del nivel de los pagos de manutención de los hijos (Cuadro 6.1). La responsabilidad final de determinar los pagos de manutención a menudo recae en el tribunal, ya sea directamente o en caso de que los padres no puedan llegar a un acuerdo satisfactorio. Hay mucha variación entre países en la determinación de los niveles de pago, que van desde la discreción de los padres basada en pautas informales en los Países Bajos hasta una fórmula rígida en Dinamarca. El apoyo generalmente finaliza cuando el niño cumple 18 o 21 años, con algunas excepciones para el apoyo continuo para niños en educación (por ejemplo, República Checa, Grecia, Estonia) o niños con discapacidad (República Checa y Polonia). La mayoría de los países tienen los mismos arreglos de manutención de los hijos, independientemente de si los padres han estado casados o no.

Tabla 6.1. Las políticas de manutención infantil son complejas e involucran a múltiples partes

Políticas de pensión alimenticia en determinados Estados miembros de la UE

País	Participación en la determinación de la pensión alimenticia			Responsabilidad de determinar los pagos de manutención	Reglas para determinar el monto de los pagos	Responsabilidad por la ejecución de los pagos	Ano pa mar
	Padres	Tribunales	Agencia				
Austria	Sí, ratificado por el tribunal	sí	No	Padres con autorización judicial	Pautas y reglas formales/fórmula rígida	Corte	
Bélgica	Sí, ratificado por el tribunal	sí	No	Corte	Principalmente discreción, sin reglas o métodos fijos.	Corte	
Republica checa	Sí, ingreso al sistema formal si los padres no pueden ponerse de acuerdo.	sí	Sí – Autoridades de protección sociolegal	Tribunales de Distrito y Regionales	Directrices dadas por la ley	Tribunal y Oficina de Protección Jurídica Internacional del Niño en materia de extranjería	
Dinamarca	Sí – ratificado por la Oficina del Gobernador del País	No	Sí - Oficina del Gobernador del País	Los padres o la agencia estatal del condado si los padres no están de acuerdo	Reglas/fórmula rígida	Agencia estatal del condado	

Estonia	sí	sí	Sí, si el niño recibe manutención estatal	Corte si los padres no están de acuerdo	Mínimo establecido por el estado, monto adicional según los ingresos de los padres	Servicio de Cumplimiento
Finlandia	Sí – mediado y confirmado por Bono de Previsión Social	Sí (rol residual)	Sí – Junta de Bienestar Social	Padres o Junta de Bienestar Social y tribunal si los padres no están de acuerdo	Principalmente discreción, pautas informales	Junta Municipal de Bienestar Social
Francia	Sí, ratificado por el tribunal	sí	No	Corte	Principalmente discreción, sin reglas o métodos fijos.	Tribunales y Agencia de la Seguridad Social
Alemania	sí	sí	No	Padres o Tribunal si hay desacuerdo de los padres	Sobre todo discreción, usando 'tablas de apoyo'	Corte
Grecia	sí			Padres o Corte	Reglas basadas en los ingresos de los padres	Corte
Irlanda	Sí, ratificado por el tribunal	sí	No	Padres o Tribunal si hay desacuerdo de los padres	Directrices legales pero alto nivel de discrecionalidad judicial	Corte
Letonia	sí	sí	No	Padres o Tribunal si hay desacuerdo de los padres	Principalmente discreción, sin reglas o métodos fijos.	oficina de aplicación de la ley
Países Bajos	Sí, ratificado por el tribunal	sí	No	Padres con supervisión de abogados; Corte si los padres no están de acuerdo o si los padres reciben asistencia social	Principalmente discreción, pautas informales	Agencia Nacional de Recaudación y Apoyo;. Ejecución mediante fianza; Si se impugna la ejecución, el tribunal.
Polonia	sí	No	Sí – Oficina de Bienestar	Padres, Gobierno Local – Oficina de Bienestar	Directrices formales, Ley de prestaciones familiares de 28 de noviembre de 2003	
Portugal	Sí: ingreso al sistema formal si los	sí	No	Padres con supervisión de abogados o Tribunal	Directrices informales para acuerdos privados o	Corte

	padres no pueden ponerse de acuerdo			si los padres no están de acuerdo	reglas definidas por el tribunal en caso de desacuerdo de los padres	
República Eslovaca	Sí – confirmado por Bono de Bienestar Social	sí	No	Corte	Principalmente discreción, pautas informales	Servicio de Cumplimiento
España	sí	sí	No	Corte	Sobre todo discreción, usando 'tablas de apoyo	Corte
Suecia	Sí – confirmado por Bono de Bienestar Social	sí	No	Corte	Principalmente discreción, pautas informales	Servicio de Cumplimiento

Fuente: Parlamento Europeo (2020[9]), La situación de las familias monoparentales en la UE, Departamento Temático Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659870/IPOL\\_STU\(2020\)659870\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659870/IPOL_STU(2020)659870_ES.pdf)

#### Recuadro 6.2. Ejemplos de montos de pago de manutención infantil y reglas de ajuste

##### Alemania

En Alemania, los padres pueden tener que pagar la manutención de sus hijos y un padre soltero puede tener que pagar la manutención del otro padre, si un niño está a su cargo. En principio, la pensión alimenticia debe pagarse mensualmente por adelantado a la persona que tiene derecho a ella o, en el caso de menores, al padre que los cuida o a la persona que tiene derecho a recibir el pago. No hay límite de edad para la pensión alimenticia: debe pagarse mientras el niño esté a su cargo. El nivel del pago está determinado por los requisitos y necesidades de la parte con derecho a alimentos y la capacidad de pago de la parte responsable de los alimentos. Los tribunales regionales superiores han desarrollado tablas y directrices al respecto que ayudan a determinar una tarifa única para los elementos a tener en cuenta. La *mesa de Düsseldorf* se utiliza regularmente como base para calcular el nivel de manutención de los hijos.

Si hay un cambio en las circunstancias reales en las que se basan las órdenes judiciales, estas órdenes pueden modificarse a petición de la parte con derecho a alimentos o la parte responsable de los alimentos. En el caso de un menor, la pensión alimenticia también puede indexarse, en cuyo caso se expresa como un porcentaje del nivel mínimo de pensión alimenticia vigente en cada momento. El nivel mínimo de alimentos está regulado en el Código Civil y aumenta en una escala de tres tramos a medida que el niño crece. Si una orden judicial contiene un pago de manutención vinculado a un índice, la orden no tiene que modificarse cada vez que el niño alcanza una nueva franja de edad.

## Noruega

La pensión alimenticia corre a cargo del progenitor que no vive con su hijo. Los padres tienen el deber de pagar por sus hijos, independientemente de que vivan o no con ellos. Ambos padres están obligados a pagar los gastos de crianza y educación del niño de acuerdo con su capacidad económica.

La manutención de los hijos en Noruega es una preocupación de derecho privado y los padres pueden acordar y pagarla sin que las autoridades se involucren. Son libres de acordar el tamaño de la cantidad y ajustarla a sus circunstancias personales. La Administración de Trabajo y Bienestar tiene una calculadora de manutención infantil en caso de que los padres necesiten orientación. Si los padres no están de acuerdo con la manutención de los hijos, cualquiera de ellos puede solicitar a la Administración de Trabajo y Bienestar Social que determine el monto. La Administración de Trabajo y Bienestar basa su determinación de la manutención de los hijos en lo que cuesta criar a un hijo. El costo de crianza se dividirá entre los padres de acuerdo con sus ingresos y el padre que esté mejor económicamente pagará la mayor parte de los costos de tener al hijo.

Todos los pagos fijos de alimentos a los hijos estarán indexados a menos que se determine lo contrario en la decisión o el acuerdo. La indexación está vinculada a los cambios en el índice de precios al consumidor publicado por Statistics Norway.

La obligación de pagar la pensión alimenticia normalmente dura hasta el final del mes en que el niño cumple 18 años. Si el niño asiste a la escuela secundaria superior, también se puede ordenar al padre que pague la pensión alimenticia después de que el niño cumpla 18 años.

## Republica checa

La ley checa no reconoce lo que se denomina manutención objetivada utilizando tablas, porcentajes, etc. y tampoco está sujeta a manutención mínima o máxima. Al tomar su decisión, el tribunal tendrá en cuenta la singularidad de cada caso específico, como la posibilidad de más de una obligación de alimentos, mayores costos para un niño discapacitado, etc. El Ministerio de Justicia solo emite una tabla de montos recomendados. Las decisiones judiciales sobre alimentos se emiten sujetas a cambios en la situación. Por tanto, pueden modificarse si la situación del acreedor o del obligado cambia significativamente.

Se puede otorgar manutención si el beneficiario no es capaz de mantenerse a sí mismo de manera realista. La capacidad de sustentarse a sí mismo se interpreta tradicionalmente exclusivamente como la capacidad de satisfacer satisfactoriamente todas las necesidades (materiales, culturales, etc.). Si un niño no puede mantenerse a sí mismo y depende de la manutención del pagador de alimentos, la obligación de alimentos no se extinguirá incluso cuando alcance la edad adulta (por ejemplo, si el niño continúa con sus estudios), y en casos excepcionales. casos, la obligación de alimentos puede continuar a lo largo de la vida del niño y de los padres (por ejemplo, si un niño está totalmente discapacitado y nunca podrá mantenerse a sí mismo). Por el contrario, la obligación de alimentos puede caducar incluso antes de que el niño

alcance la edad adulta si el niño puede mantenerse a sí mismo antes. 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-mantenimiento>

Las repercusiones de la falta de pago de la pensión alimenticia por parte del progenitor que no tiene la custodia pueden variar desde el pago forzoso, deducciones salariales, la incautación de activos y cuentas bancarias y, en algunos países, el encarcelamiento (Miho and Thévenon, 2020[10]). La manutención de los hijos puede ser 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 6.3), Nueva Zelanda, el Reino Unido y, más recientemente, Francia (ver Cuadro 6.4), han reforzado sus sistemas para ayudar a los padres a tramitar sus reclamaciones y ayudarlos a tomar las medidas administrativas y/o legales adecuadas. Es muy necesaria una reforma similar en España, para apoyar mejor a los padres y garantizar que reciben el apoyo monetario al que tienen derecho.

#### Recuadro 6.3. Reforma del sistema de apoyo a la pensión alimenticia de los hijos en Estonia

En Estonia, aproximadamente una cuarta parte de los progenitores solteros no pagaron la manutención de los hijos según lo ordenado por el tribunal en 2014. En enero de 2017, entró en vigor una nueva Ley de prestaciones familiares para ampliar la pensión alimenticia a los progenitores solteros cuando el otro progenitor no cumple con sus obligaciones legales. obligación de prestar apoyo económico. Bajo este esquema, el apoyo a la manutención está garantizado por el estado, que reclama los costos de manutención de la matriz deudora a través de varias medidas. Estos incluyen la rescisión de las licencias de conducir, la restricción del apoyo empresarial y la publicación de los nombres de los deudores. La manutención pagada por el estado cubre la manutención pagada durante los procedimientos judiciales durante 150 días, así como durante los procedimientos de ejecución, que consiste en 100 EUR al mes hasta que el niño cumpla 18 años, o 21 si el niño va a la universidad.

Fuente: Comisión Europea (2019[1]), Mecanismos de apoyo a las familias monoparentales en la Unión Europea, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3ade5c22-b4d7-11e9-9d01-01aa75ed71a1/idioma-es>

#### Recuadro 6.4. Un nuevo servicio público de intermediación financiera de alimentos en Francia

Un informe sobre rupturas familiares en Francia (Haut Conseil de la Famille, 2014[11]) indicó que la falta de pago de la pensión alimenticia, que se estima en alrededor del 35 % en Francia, contribuye a la fragilidad de las familias en Francia. Para examinar los pagos atrasados, las familias tenían que depender de largos procedimientos judiciales o de obtener apoyo de su fondo de asignación

familiar. Estas opciones limitadas resultaron difíciles y resultaron en que muchas familias experimentaran la pobreza.

En respuesta, en 2020 se creó un nuevo servicio público para la intermediación financiera de alimentos (IFPA), administrado por la Agencia para la Recuperación e Intermediación de Alimentos (ARIPA). Desde enero de 2021, el servicio está abierto a todos los padres separados que deseen hacer uso del servicio.

El padre “deudor” (el padre que debe manutención) paga la manutención cada mes a ARIPA, que es responsable de pagarla inmediatamente al padre que recibe la manutención (el padre “acreedor”). Si el progenitor deudor no paga, la agencia inicia inmediatamente un procedimiento para recuperar la cantidad impaga del progenitor deudor y paga al progenitor acreedor elegible la asignación de apoyo familiar (116,57 EUR por mes y por hijo; véase el [recuadro 6.1](#) ). El objetivo es asegurar cada mes el pago de la pensión alimenticia a los padres acreedores, previniendo el riesgo de impago de pensión alimenticia. La intermediación financiera también tiene como objetivo aliviar las tensiones relacionadas con cuestiones financieras entre padres separados, para que puedan concentrarse en la educación y el desarrollo de su(s) hijo(s). El incumplimiento por parte del progenitor deudor de sus obligaciones está sujeto a sanciones y da lugar, desde el primer impago, a la activación de la prestación de apoyo familiar cuando el progenitor que recibe el apoyo es monoparental y lo ha solicitado.

Fuente: <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/familles-enfance/droits-et-aides/article/le-service-public-des-pensions-alimentaires>

Si bien es necesario fortalecer el cumplimiento de las obligaciones de manutención infantil, ayudar a los padres sin custodia a ser autosuficientes es clave para permitirles cumplir con sus obligaciones con respecto a los pagos de manutención infantil a largo plazo ([Berger, 2017\[12\]](#) ). Los padres sin custodia pueden carecer de un empleo estable, trabajar por salarios bajos o tener una nueva familia que mantener, lo que dificulta su capacidad para cumplir con los pagos de manutención infantil ([Ha, Cancian and Meyer, 2018\[13\]](#) ). Proporcionar a los padres sin custodia vulnerables el empleo o el apoyo social que necesitan para ser autosuficientes reduce el riesgo de impago ([Miho and Thévenon, 2020\[10\]](#)). La provisión de dichos apoyos para la autosuficiencia debe estar condicionada al pago de la manutención de los hijos. Otra opción para fortalecer el apoyo a los padres sin custodia es incluir a los niños no residentes en el cálculo de los beneficios basados en ingresos y/o en las desgravaciones fiscales relacionadas con los hijos ([Berger, 2017\[12\]](#) ). La evidencia sugiere que los arreglos para facilitar el pago de los atrasos en la manutención de los hijos funcionan como incentivos para ingresar y permanecer en el empleo, mejorando la capacidad de cumplir con las obligaciones de pago de la pensión alimenticia de los hijos ([Heinrich, Burkhardt and Shager, 2011\[14\]](#) ).

La autosuficiencia también se puede mejorar asegurando que los costos relacionados con los niños nacidos por los padres sin custodia se tengan en cuenta al establecer los criterios de elegibilidad para los beneficios de asistencia social y que los cambios en los pagos de manutención infantil no conduzcan a reducciones drásticas en pago de asistencia social ([Skinner et al., 2017\[15\]](#) ). La protección social en algunos países ha dado un paso en esta dirección. Por ejemplo, en Francia, tras una decisión del Conseil d'Etat en 2017, cada progenitor ahora puede recibir un subsidio de vivienda en casos

de custodia compartida. El monto otorgado se calcula en función del período durante el cual cada padre tiene al niño en su propia casa durante el año (Miho and Thévenon, 2020[10]).

## Mediación familiar

Como resultado de que se lleven más disputas a los tribunales, normalmente hay períodos de espera más largos para que se resuelvan las disputas y costos legales más altos. La mediación puede proporcionar una alternativa más rápida para las familias y, por lo general, es más económica que los procedimientos judiciales ordinarios. La mediación familiar se ha convertido en un método común para ayudar a los padres separados a quienes les resulta difícil establecer acuerdos de crianza compartida mutuamente aceptables (Morris and Halford, 2014[16]). La mediación familiar involucra a un profesional que asiste en el proceso de resolución de disputas y en la redacción de un acuerdo de conciliación familiar. Se supone que un acuerdo negociado por los co-padres se implementará de manera más efectiva que un acuerdo de crianza impuesto por los tribunales (Morris et al., 2018[17]; Emery, 2011[18]).

La Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia publicó un manual para la elaboración de leyes de mediación en Europa en 2019 que incluye ejemplos de mejores prácticas, recomendaciones sobre la redacción de leyes sobre mediación, directrices y métodos para implementar de manera eficiente la mediación en la práctica (Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, 2019[19]). Por ejemplo, para garantizar la alta calidad de la mediación, algunos países de la UE han implementado requisitos básicos y capacitación para introducir un enfoque sistemático hacia la profesión de mediador. Un número creciente de legisladores ha introducido listas oficiales de mediadores en sus respectivas leyes nacionales (Austria, Croacia, Lituania, Turquía) y otros países optan por mantener al menos una lista limitada al alcance de las mediaciones relacionadas con los tribunales (República Checa, Polonia y Eslovenia). El proceso de iniciación de la mediación difiere en los países de la UE, los participantes pueden unirse al proceso voluntariamente o ser ordenados por el tribunal como condición para el proceso judicial. Además, el costo de la mediación para las familias difiere de un país a otro.

En España, algunas comunidades autónomas comenzaron 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 crianza para la custodia compartida e incluso órdenes de terapia familiar obligatoria. En todas las regiones, a excepción de Asturias y Galicia, los servicios de mediación se enumeran como servicios utilizados para prevenir y resolver conflictos familiares sin recurrir a la justicia. Por ejemplo, la región catalana tiene una ley de mediación familiar que data de 2001, y otras 12 Comunidades Autónomas han aprobado sus leyes de mediación familiar desde entonces. 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, los elementos de mediación obligatorios en el sistema judicial como en Italia (ver Cuadro 6.5) podrían ser útiles. El país experimentó un aumento significativo en el uso de estos servicios cuando la mediación se convirtió en una condición previa al juicio en ciertas categorías de casos (De Palo et al., 2014[20]).

## Recuadro 6.5. Mediación familiar en Italia y Francia

### Italia

En Italia, las partes deben asistir a una sesión introductoria de mediación como condición previa a los procedimientos judiciales para promover el uso de la mediación en sus jurisdicciones nacionales. Ha elevado significativamente el número de mediaciones realizadas a aproximadamente 150 000 al año, al mismo tiempo que ha logrado mantener la tasa de éxito hasta casi el 50 % en los casos en que las partes han decidido continuar con la mediación después de la primera reunión (Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia , 2019[48]). El requisito de mediación se cumple cuando las partes participan en la primera reunión con un mediador, que puede transformarse en un proceso de mediación completo si las partes así lo acuerdan (es decir, en un modelo de opt-out). En Italia, las sesiones de información de mediación son obligatorias en disputas relacionadas con acuerdos familiares.

### Francia

En Francia, las familias pueden ponerse en contacto directamente con el mediador familiar o, de lo contrario, el juez puede ordenar la mediación para las partes pertinentes en asuntos familiares, como el ejercicio de la patria potestad, las medidas provisionales en asuntos de divorcio, la determinación del lugar de residencia habitual de los hijos, el derecho de acceso y alojamiento, la contribución a la educación y manutención de los hijos menores, o la solicitud de modificación de una decisión del tribunal de familia. En todos los casos, la mediación solo puede comenzar si ambas personas involucradas están presentes y han dado su consentimiento; sin embargo, si un padre cometió violencia sobre el otro padre o sobre el niño, no se requerirá la mediación.

Para las familias que inician la mediación, la primera entrevista de información es gratuita y el costo lo cubre la Caisse nationale des Allocations familiales, el Ministerio de Justicia, el ministerio a cargo de la Familia, la MSA y ciertas autoridades locales, después de eso, el costo se define en el sobre la base de una escala de participación y la participación financiera se calculará de acuerdo con los ingresos de las familias. Si el juez ordena la mediación familiar con el acuerdo, las partes pueden beneficiarse de la asistencia jurídica gratuita según sus recursos (cobertura total o parcial de los gastos por parte del Estado). Se ha creado una ayuda específica por parte de la Caisse nationale des distributions familiales (CAF) y la Caisse centrale de mutualité agricole para aliviar la participación de los particulares. El Ministerio de Justicia,

Además de la mediación familiar, la resolución alternativa de conflictos puede desempeñar un papel crucial en los conflictos familiares, puede reducir el daño psicológico, ayudar a las partes a volver a hablar y, por tanto, en particular, ayudar a garantizar la protección de los niños ([Parlamento Europeo, 2011\[21\]](#) ) . La resolución alternativa de disputas también puede incluir la unidad familiar más grande o los sistemas de apoyo en el proceso de creación de un acuerdo.

Para aquellos que han sido víctimas de violencia de pareja íntima, el miedo y la intimidación que sienten hacia el otro co-padre puede dificultar una participación significativa en la mediación. Si bien existe una mayor necesidad de investigación

sobre los impactos de la violencia de la pareja íntima en el proceso de mediación, el Comité de Ministros del Consejo de Europa considera que los temas relacionados con la violencia entre parejas o familias no deben tratarse en el proceso de mediación (como en Francia, por ejemplo, consulte el [Cuadro 6.5](#)), ya que podrían constituir delitos penales y, en estas circunstancias, el uso del proceso de mediación no sería la forma más adecuada de resolver disputas familiares ([Consejo de Europa, 2004\[22\]](#)). El concepto de la mediación requiere que no exista un desequilibrio de poder entre las posiciones de los participantes como, 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 fomenta que los conflictos de carácter delicado (como la mediación familiar en casos de violencia doméstica o la mediación entre víctimas y agresores) no se excluyan en su totalidad ([Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, 2019\[19\]](#)). El manual sugiere introducir garantías en su lugar (a través de los deberes del mediador o criterios basados en los cuales el juez puede recomendar u ordenar a las partes que intenten la mediación) para proteger a la parte más débil.

En general, es importante destacar que todavía hay una disponibilidad limitada de datos sobre el uso de la mediación en los países de la UE ([ChildONEurope Secretariat, 2005\[23\]](#)). La mayoría de los datos disponibles provienen del sistema judicial y se refieren a parejas que se separan y que ya iniciaron un proceso judicial, ya sea consensuado o contencioso. Por lo tanto, estos datos no cubren las solicitudes dirigidas a otras instituciones, agencias y organizaciones que se ocupan del divorcio, como trabajadores sociales independientes, organismos de mediación familiar y otros servicios legales y de consultoría, que a menudo se contratan extrajudicialmente.

---

## Referencias

- [6] Beaumont, K., P. Mason y E. Schulze (2014), *Sistemas de manutención infantil en los Estados miembros de la UE desde una perspectiva de género*, Parlamento Europeo, [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) (consultado el 11 de abril de 2018).
- [12] Berger, L. (2017), *Una nueva red de seguridad para las familias del siglo XXI*, [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).
- [3] Bradshaw, J., A. Keung y Y. Chzhen (2018), "Beneficios en efectivo y pobreza en familias monoparentales", en Nieuwenhuis, R. y L. Maldonado (eds.), *The Triple Bind of Single -Familias de padres*, Policy Press, Bristol.
- [23] Secretaría de ChildONEurope (2005), "Family Mediation in the European Union", <http://www.childoneurope.org> (consultado el 7 de diciembre de 2021).
- [22] Consejo de Europa (2004), *Mediación familiar e igualdad de sexos - Recomendación de la Asamblea Parlamentaria 1639 (2003)*, Respuesta adoptada por el Comité de Ministros el 16 de junio de 2004 en la 888ª reunión de los Ministros adjuntos, <https://rm.coe.int/16805dcab2>.

- [20] De Palo, G. et al. (2014), "'Reinicio' de la Directiva de Mediación: evaluación del impacto limitado de su implementación y propuesta de medidas para aumentar el número de mediaciones en el estudio de la UE", *Parlamento Europeo. Departamento Temático C: Derechos de los ciudadanos y Asuntos Constitucionales*, [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) (consultado el 3 de diciembre de 2021).
- [18] Emery, R. (2011), *Renegociación de las relaciones familiares: divorcio, custodia de los hijos y mediación*, Guilford, Nueva York.
- [1] Comisión Europea (2019), *Mecanismos de apoyo a las familias monoparentales en la Unión Europea*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3ade5c22-b4d7-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en> (consultado el 18 de marzo de 2021).
- [19] Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (2019), *Manual Europeo para la Legislación sobre Mediación*, <https://rm.coe.int/cepej-2019-9-en-handbook/1680951928>.
- [9] Parlamento Europeo (2020), *La situación de las familias monoparentales en la UE*, [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) (consultado el 20 de agosto de 2021).
- [21] Parlamento Europeo (2011), *Informe sobre resolución alternativa de litigios en materia civil, mercantil y familiar*, [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).
- [8] Favrat, A. y V. Fernandez (2016), *Trajectoires de déception de pensions alimentaires. Éléments tirés du panel d'allocataires des Caf*, Présentation au Haut Conseil de la Famille.
- [7] Grall, T. (2018), *Custodial Mothers and Fathers and Their Child Support: 2015 Current Population Reports*, <http://www.census.gov/topics/families> (consultado el 12 de noviembre de 2018).
- [11] Haut Conseil de la Famille (2014), *Las rupturas familiares: estado de los lugares y proposiciones*, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/144000594.pdf>.
- [13] Ha, Y., M. Cancian y D. Meyer (2018), "Child Support and Income Inequality", *Poverty & Public Policy*, vol. 10/2, págs. 147-158, <https://doi.org/10.1002/pop4.215>.
- [14] Heinrich, C., B. Burkhardt y H. Shager (2011), "Reducción de la deuda de manutención infantil y sus consecuencias: ¿Puede el perdón beneficiar a todos?", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 30/4, págs. 755-774, <https://doi.org/10.1002/pam.20599>.
- [10] Miho, A. y O. Thévenon (2020), "Tratar a todos los niños por igual?: ¿Por qué las políticas deberían adaptarse a los arreglos de vida familiar en evolución?", *Documentos de trabajo sobre asuntos sociales, empleo y migración* de la OCDE, n.º 240, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/83307d97-en>.

- [4] Morissens, A. (2018), "El papel de las prestaciones familiares universales y específicas", en Nieuwenhuis, R. y L. Maldonado (eds.), *The Triple Bind of Single-parent Families* , Policy Press, Bristol.
- [16] Morris, M. y W. Halford (2014), "Mediación familiar: una guía para terapeutas familiares", *Australian and New Zealand Journal of Family Therapy* , vol. 35/4, <https://doi.org/10.1002/anzf.1078> .
- [17] Morris, M. et al. (2018), "Predictores de participación en la mediación familiar y resultados para familias que no logran participar", *Family Process* , vol. 57/1, <https://doi.org/10.1111/famp.12270> .
- [2] Nieuwenhuis, R. (2020), "Directrices de pensamiento para padres solteros en la UE", *Comunidad, Trabajo y Familia* , <https://doi.org/10.1080/13668803.2020.1745756> .
- [5] OCDE (2011), *Doing Better for Families* , OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en> .
- [15] Skinner, C. et al. (2017), "Interacciones entre la pensión alimenticia y la seguridad social: los efectos de la reducción de la pobreza en familias monoparentales modelo en cuatro países", *Journal of Social Policy* , vol. 46/03, págs. 495-516, <https://doi.org/10.1017/S0047279416000763> .

## 7. Facilitar la vida familiar para todos

### Abstracto

En este capítulo se describen una serie de herramientas de política cuyo objetivo es facilitar la vida de todas las familias y evitar vacíos en los apoyos que puedan necesitar. La licencia parental es uno de estos instrumentos de política y se ha convertido en una característica clave de los paquetes nacionales de apoyo a la familia en la mayoría de los países de la OCDE. El apoyo y la financiación de los servicios de Educación y Cuidados de la Primera Infancia (EAPI) también están muy extendidos entre los gobiernos de la OCDE, pero la escala y la forma de estos servicios presenta una variación considerable entre países. Por otro lado, los servicios de atención fuera del horario escolar (SST) siguen estando subdesarrollados en la mayoría de los países de la OCDE. El capítulo también revisa políticas prometedoras de apoyo a los padres, que han demostrado tener impactos positivos tanto en el bienestar y el desarrollo de los padres como de los niños.

Para hacer la vida más fácil para todas las familias, es vital que las herramientas de las políticas encajen perfectamente y no dejen a las familias con brechas en el apoyo. Las políticas como la licencia parental, la EAPI, la educación primaria y el cuidado fuera del horario escolar deben enmarcarse en un continuo continuo de apoyo a las familias. Aunque muchos países de la OCDE invierten más en el jardín de infancia o en la escuela primaria, es importante que la política comience a invertir en familias con niños en la primera infancia por consideraciones tanto de equidad como de eficiencia.

### Licencia parental

En la mayoría de los países de la OCDE, las licencias remuneradas de maternidad, paternidad y paternidad se han convertido en características importantes de los paquetes nacionales de apoyo a la familia durante las últimas décadas ([OCDE, 2019\[1\]](#)). Estos derechos están diseñados para usarse durante los primeros meses/años de un niño y pueden ayudar a los padres a lograr sus objetivos laborales y familiares. Además de proteger la salud de las madres trabajadoras y de su hijo recién nacido, la licencia paga ayuda a mantener a las madres en el trabajo remunerado y brinda a los padres la oportunidad de pasar tiempo en casa con los niños cuando son pequeños ([Adema, Clarke y Frey, 2015 \[2\]](#); [Rossin-Slater, 2017\[3\]](#); [Thévenon et al., 2018\[4\]](#)). Todos los países de la OCDE, excepto Estados Unidos, cuentan ahora con planes nacionales que ofrecen a las madres el derecho legal a una licencia de maternidad remunerada justo al momento del nacimiento ([Figura 7.1](#), Panel A), por lo general entre 15 y 20 semanas.

En años más recientes, las políticas de licencia paga se han utilizado cada vez más como una herramienta para promover la igualdad de género y alentar la redistribución del trabajo no remunerado dentro del hogar. Un número creciente de países de la OCDE ha introducido licencias 'solo para padres', como la licencia de paternidad pagada y los derechos individuales de los padres a la licencia parental pagada, con el

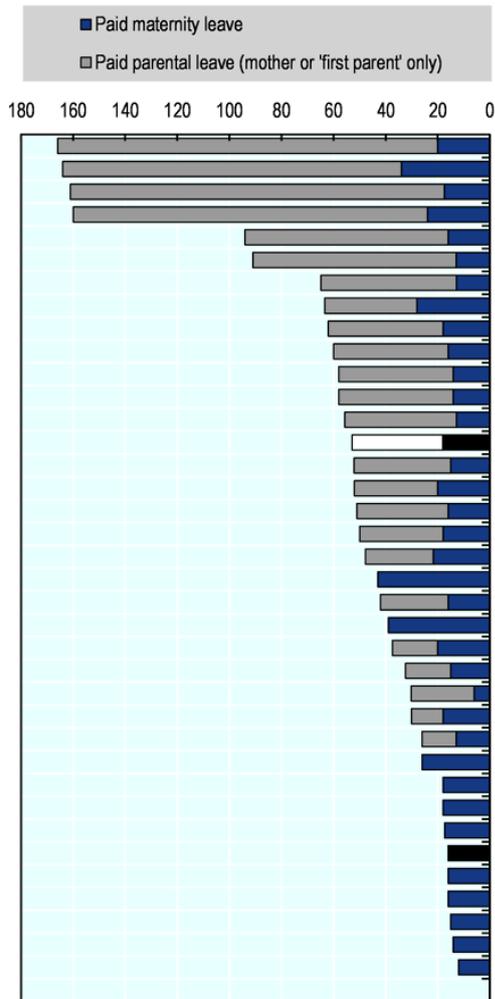
objetivo de alentar a los hombres a pasar más tiempo con sus hijos. Las licencias de paternidad suelen estar bien pagadas y suelen durar alrededor de una o dos semanas, para ser utilizadas dentro de los primeros meses de la llegada del bebé ( [Figura 7.1](#) , Panel B).

Muchos países de la OCDE también ofrecen a los padres licencias parentales pagadas adicionales y/o licencias prolongadas para el cuidado del hogar. Estos derechos dan a los padres una flexibilidad adicional para equilibrar su vida laboral y familiar. Dicha licencia se puede utilizar para prolongar el período en que el niño es cuidado en el hogar (por ejemplo, en el caso de falta de cuidado infantil de buena calidad), pero también se puede utilizar cuando surge una necesidad específica, como un niño enfermo o un cierre temporal de la instalación de cuidado infantil. La duración de la licencia parental y para el cuidado del hogar remunerada varía considerablemente de un país a otro ( [Figura 7.1](#)). En la mayoría de los países de la OCDE, los padres pueden acceder a entre 6 y 18 meses de licencia parental y/o para el cuidado del hogar remunerada. 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), los padres pueden tomar vacaciones pagadas hasta el segundo o incluso el tercer cumpleaños de su hijo.

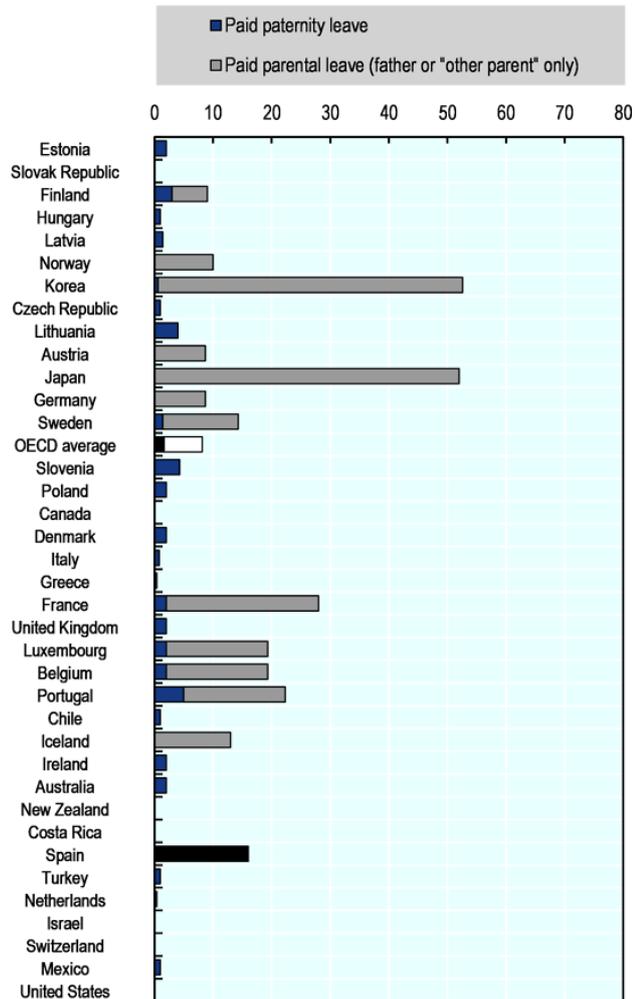
**Figura 7.1. El total de permisos retribuidos en España es corto para las madres en comparación con la mayoría de los demás países de la OCDE, pero largo para los padres**

Duración de los permisos retribuidos de maternidad y parental retribuidos disponibles para las madres y duración de los permisos retribuidos de paternidad y parental retribuidos reservados a los padres, 2018 (2021 para España)

Panel A. Weeks of paid leave available to mothers, by type



Panel B. Weeks of paid leave reserved for fathers, by type



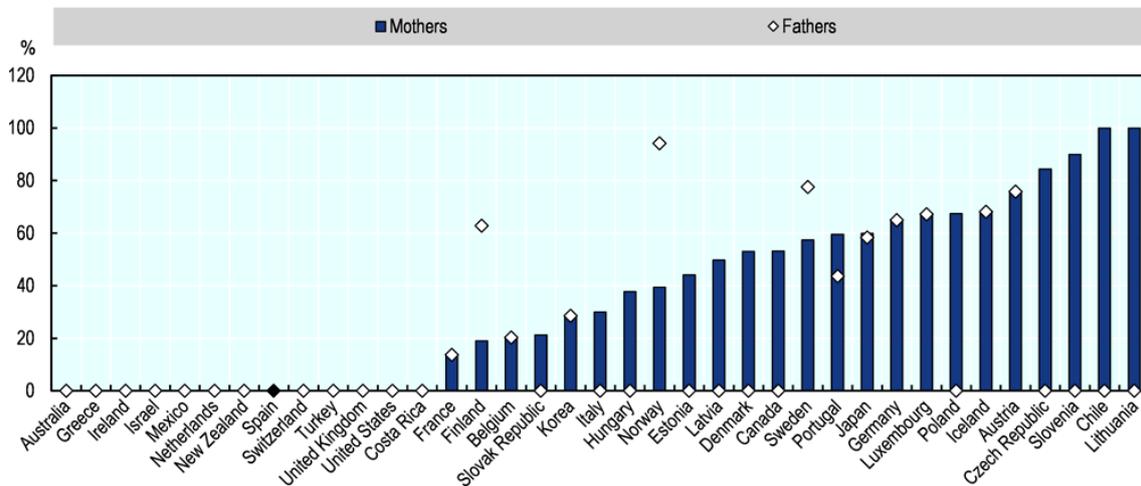
Nota: Los datos se refieren a los permisos retribuidos vigentes a partir de abril de 2018 (enero de 2021 en el caso de España para reflejar los cambios recientes en el permiso de paternidad) y no reflejan los derechos introducidos o modificados después de abril de 2018. Los datos reflejan los derechos legales proporcionados a nivel nacional, o solo a nivel federal. No incluyen variaciones regionales o derechos adicionales/alternativos proporcionados por estados/provincias o gobiernos locales (p. ej., Quebec en Canadá o California en los Estados Unidos), ni ningún beneficio proporcionado por el empleador que se pague más allá de la duración mínima legal. Las tasas de pago durante la licencia paga difieren entre países. Los datos se refieren únicamente a los derechos legales y no reflejan el uso real de estos derechos, que puede verse influido por las normas culturales y sociales y las preferencias de los padres. Los períodos de licencia parental remunerada etiquetados como "solo para el padre" se refieren a derechos individuales no transferibles, "cuotas de papá" o períodos de un derecho de licencia general que solo puede usar el padre y no puede transferirse a la madre, y cualquier semana de permiso compartido que debe ser tomado por uno o ambos padres para que la familia califique para las semanas "bonificadas" de permiso parental. En varios países, al menos parte del período de licencia parental remunerada disponible para las madres es compartible y los padres pueden tomarlo en su lugar, si así lo desean. Los datos de Francia se refieren al derecho de una familia con un solo hijo. Las familias con dos o más hijos pueden disfrutar de una licencia parental remunerada durante un período más prolongado. "cuotas de papá" o períodos de un derecho de licencia general que solo puede usar el padre y no se puede transferir a la madre, y cualquier semana de

licencia compartida que deba ser tomada por uno o ambos padres para que la familia califique para Semanas “bonificadas” de permiso parental. En varios países, al menos parte del período de licencia parental remunerada disponible para las madres es compartible y los padres pueden tomarlo en su lugar, si así lo desean. Los datos de Francia se refieren al derecho de una familia con un solo hijo. Las familias con dos o más hijos pueden disfrutar de una licencia parental remunerada durante un período más prolongado. “cuotas de papá” o períodos de un derecho de licencia general que solo puede usar el padre y no se puede transferir a la madre, y cualquier semana de licencia compartida que deba ser tomada por uno o ambos padres para que la familia califique para Semanas “bonificadas” de permiso parental. En varios países, al menos parte del período de licencia parental remunerada disponible para las madres es compartible y los padres pueden tomarlo en su lugar, si así lo desean. Los datos de Francia se refieren al derecho de una familia con un solo hijo. Las familias con dos o más hijos pueden disfrutar de una licencia parental remunerada durante un período más prolongado. al menos parte del período de licencia parental remunerada disponible para las madres es compartible y los padres pueden tomarlo en su lugar, si así lo desean. Los datos de Francia se refieren al derecho de una familia con un solo hijo. Las familias con dos o más hijos pueden disfrutar de una licencia parental remunerada durante un período más prolongado. Los datos de Francia se refieren al derecho de una familia con un solo hijo. Las familias con dos o más hijos pueden disfrutar de una licencia parental remunerada durante un período más prolongado.

Fuente: Base de datos de la familia de la OCDE, Indicador PF2.1: Sistemas de licencia parental, [www.oecd.org/social/family/database.htm](http://www.oecd.org/social/family/database.htm) .

España tiene el permiso de paternidad retribuido más largo y generoso de los países de la OCDE, pero como el país no ofrece permisos parentales retribuidos adicionales, la duración total de los permisos retribuidos (la suma del permiso de maternidad, el permiso de paternidad y el permiso parental) se sitúa en el tercio inferior de los países de la OCDE. Más concretamente, el permiso de maternidad en España dura 16 semanas, dos semanas menos que la media de la OCDE 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 licencia por maternidad y 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 permisos parentales adicionales remunerados ( [Figura 7.2.](#) ), limitando así el impacto de estos derechos de permiso en la conciliación de la vida laboral y familiar más allá de los primeros meses de vida del niño.

**Figura 7.2. España no ofrece permisos remunerados por paternidad o cuidado del hogar, al contrario que muchos otros países de la OCDE**  
Tasa de pago promedio (%) de la licencia parental y de cuidado del hogar remunerada disponible para madres y padres, 2018



Notas: La “tasa de pago promedio” se refiere a la proporción de ingresos anteriores reemplazada por el beneficio durante la duración del derecho a vacaciones pagadas para una persona que gana el 100% de los ingresos promedio nacionales a tiempo completo. Si esto cubre más de un período de licencia con dos tasas de pago diferentes, se calcula un promedio ponderado en función de la duración de cada período. En la mayoría de los países, los beneficios se calculan sobre la base de los ingresos brutos, y las “tasas de pago” que se muestran reflejan la proporción de los ingresos brutos reemplazada por el beneficio. En Austria, Chile, Alemania, Lituania y Rumanía (solo permiso parental), las prestaciones se calculan sobre la base de los ingresos netos anteriores (después del impuesto sobre la renta y la cotización a la seguridad social), mientras que en Francia las prestaciones se calculan sobre la base de los ingresos posteriores a la cotización a la seguridad social. Las tasas de pago para estos países reflejan la proporción de las ganancias netas apropiadas reemplazadas por el beneficio. Además, en algunos países, las prestaciones por maternidad y paternidad pueden estar sujetas a impuestos y pueden contabilizarse en la base de ingresos para las cotizaciones a la seguridad social. Como resultado, las cantidades reales recibidas por el individuo en licencia pueden diferir de las que se muestran 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 detalles sobre las reglas y condiciones de pago de beneficios. las cantidades reales recibidas por el individuo en licencia pueden diferir de las que se muestran 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 detalles sobre las reglas y condiciones de pago de beneficios. las cantidades reales recibidas por el individuo en licencia pueden diferir de las que se muestran 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 detalles sobre las reglas y condiciones de pago de beneficios.

Fuente: Base de datos de la familia de la OCDE, Indicador PF2.1: Sistemas de licencia parental, [www.oecd.org/social/family/database.htm](http://www.oecd.org/social/family/database.htm) .

Los derechos a la licencia parental remunerada en los países de la OCDE a menudo se presentan en forma de un cierto número de semanas de pagos de licencia que los padres pueden dividir como mejor les parezca. En teoría, este enfoque brinda a ambos padres la oportunidad de tomar un permiso parental remunerado. Sin embargo, en la práctica, son en su mayoría las madres las que toman dicha licencia (Moss, 2015[5]). Los padres a menudo ganan más que sus parejas, por lo que a menos que los beneficios de la licencia reemplacen (casi) por completo los ingresos anteriores, tiene sentido desde un punto de vista económico que la madre tome la mayor parte de la licencia. Las actitudes sociales hacia los roles de las madres y los padres en el

cuidado de los niños pequeños, las preocupaciones sobre las posibles implicaciones profesionales y la oposición de los empleadores a que los hombres tomen una licencia parental o incluso de paternidad también contribuyen a una reticencia general entre muchos padres a tomar largos períodos de licencia ([Rudman y Mescher, 2013\[6\]](#) ; [Duvander, 2014\[7\]](#)). Para promover el uso masculino de la licencia parental, Suecia experimentó con una bonificación fiscal por igualdad de género para las parejas que compartían la licencia de manera más equitativa. Sin embargo, debido a los altos costos y al escaso impacto en el cambio del comportamiento de las licencias, se abolió nuevamente ([Duvander and Johansson, 2012\[8\]](#) ; [\(na\), 2015\[9\]](#)).

Para estimular la aceptación entre los hombres, varios países de la OCDE ahora brindan a los padres (y madres) sus propios derechos individuales de licencia parental pagada sobre la base de "úsalo o piérdelo". Estos derechos específicos de los padres pueden tomar diferentes formas. Las más comunes son las "cuotas de mamá y papá", es decir, partes específicas de un período de licencia parental general que se reservan exclusivamente para cada padre. Por ejemplo, en Islandia y Suecia, la "cuota de papás" ha llevado a duplicar el número de días de licencia parental que toman los hombres ([OECD, 2016\[10\]](#)). Otras opciones incluyen "períodos de bonificación", donde una pareja puede calificar para semanas/meses adicionales de licencia pagada si ambos padres usan una cierta cantidad de licencia compartida, como en Alemania, o la provisión de licencia parental pagada como individuo, no transferible. derecho de cada padre.

Se ha descubierto que los derechos de licencia individuales aumentan el compromiso de los padres con sus hijos. Por ejemplo, los padres en Quebec aumentaron en promedio el tiempo que pasaban a solas con su(s) hijo(s) en 2,2 horas por semana años después de ser elegibles para la licencia de paternidad dedicada ([Wray, 2020\[11\]](#)). Además de tener impactos positivos en la relación entre padres e hijos y entre los padres, esta mayor responsabilidad por el cuidado de los hijos también puede beneficiar el avance de las madres en el lugar de 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 tomar 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 sobre la participación posterior en el cuidado de los hijos son más duraderos cuando los padres toman licencia que cuando están desempleados ([Meil et al., 2021\[12\]](#)).

Para los padres que no pueden o no quieren dejar de trabajar por completo, los arreglos de licencia flexibles o de medio tiempo pueden brindar una solución ([OECD, 2016\[10\]](#)). Estas disposiciones pueden reducir el impacto financiero de tomar una licencia y permitir que los empleados combinen el trabajo y la familia. Los empleadores también pueden beneficiarse, ya que no necesariamente tendrían que contratar a un trabajador de reemplazo. En Alemania, por ejemplo, los padres pueden trabajar a tiempo parcial durante su permiso parental, siempre que no excedan un promedio de 30 horas por semana en un mes. Sin embargo, los resultados reales de la licencia parental flexible pueden no ser siempre tan positivos para los padres como ellos esperaban. Por ejemplo, un estudio de padres noruegos que se tomaron una licencia a tiempo parcial descubrió que muchos se sentían presionados para responder a los correos electrónicos y llamadas del trabajo, incluso cuando se suponía que debían estar de licencia. ([Brandth y Kvande, 2019\[13\]](#)). En varios países, el uso de

la licencia parental (a tiempo parcial) entre los hombres sigue siendo bajo, incluso entre los hombres que trabajaban a tiempo parcial antes del nacimiento de su hijo (Périvier and Verdu, 2021[14]; Uzunalioglu et al., 2021 [15]). La licencia parental flexible también puede incluir la posibilidad de que los padres se queden en casa cuando su hijo mayor está enfermo. Mientras que en España, las opciones de permisos retribuidos están disponibles para los padres de niños gravemente enfermos, otros países ofrecen permisos más generosos. Por ejemplo, Portugal permite 30 días de licencia para cuidar a niños enfermos menores de 12 años; y Suecia 120 días, o más si el niño está gravemente enfermo.

El acceso a la licencia paga tiende a ser más complicado para familias con padres del mismo sexo y familias reconstituidas, y varía considerablemente entre países. El acceso de las parejas del mismo sexo a la licencia familiar generalmente depende de otros derechos legales de las parejas del mismo sexo, como el matrimonio o las uniones registradas, el reconocimiento legal como padres y la regulación de la adopción (Comisión Europea, 2019[16]). Por ejemplo, cuando los países de la UE permiten que las parejas del mismo sexo sean padres legales conjuntos de un niño, casi siempre ofrecen a estas familias los mismos derechos de permiso familiar que se ofrecen a otras familias. Sin embargo, entre los países de la UE que permiten las uniones registradas para parejas del mismo sexo, solo dos países ofrecen los mismos derechos de licencia al progenitor no biológico del mismo sexo que a cualquier otro progenitor. Existen requisitos similares para las familias reconstituidas, como unión registrada o convivencia a largo plazo.

## Educación y cuidado de la primera infancia

La oferta de educación y cuidados de la primera infancia (EAPI) es fundamental para una serie de objetivos políticos relacionados con las familias, los niños, los mercados laborales y la igualdad de género. El acceso a la EAPI asequible brinda a los padres con hijos pequeños la oportunidad de permanecer en un trabajo remunerado, lo que a cambio reduce los riesgos de pobreza. La EAPI es particularmente importante para las oportunidades del mercado laboral de las mujeres y los objetivos de igualdad de género, ya que son principalmente las madres y no los padres quienes ajustan sus patrones de empleo frente a las responsabilidades del cuidado (OECD, 2016[17]; OECD, 2017[18]). La evidencia también sugiere que la participación en EAPI de alta calidad tiene efectos positivos en el desarrollo social y cognitivo de los niños (Camilli et al., 2010[19]; Havnes and Mogstad, 2011[20]; OECD, 2013[21]), en particular para niños de entornos más desfavorecidos (Heckman et al., 2010[22]; Ruhm and Waldfogel, 2012[23]; Havnes and Mogstad, 2015[24]; García et al., 2016[25]).

Todos los gobiernos de la OCDE brindan apoyo y financiamiento para los servicios de ECEC, pero las diferencias entre países en los objetivos de las políticas afectan la combinación de medidas políticas y la escala del apoyo. Algunos países de la OCDE, como los países nórdicos, ofrecen sistemas integrales de EAPI operados públicamente, en los que todos los niños tienen derecho a una plaza muy subvencionada en centros públicos desde una edad temprana (a menudo alrededor de su primer cumpleaños) (OCDE, 2019[1]). Otros países (como Australia, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido) hacen un mayor uso de los apoyos en efectivo y los subsidios (fiscales) del lado de la demanda dirigidos a los padres, y la prestación de

los servicios mismos se deja en gran medida al mercado, al menos durante muy niños pequeños. En general, a pesar del aumento de la matriculación en EAPI y el reconocimiento del valor de la EAPI de alta calidad, las inversiones en este sector siguen estando por debajo del gasto público para las etapas posteriores de la educación.

España tiene una cobertura relativamente alta de cuidado infantil formalizado ( [Gráfico 7.3](#) ), y aunque los gastos de bolsillo de los padres para colocar a sus hijos en guarderías parecen comparativamente modestos en España, pueden representar un obstáculo para la baja -familias de ingresos. Una ley reciente exige el desarrollo de un plan para mejorar la disponibilidad y los costos de las guarderías para los niños más pequeños, en particular para las familias de bajos ingresos. Los desarrollos recientes en varios países de la UE podrían proporcionar información interesante para España que se puede considerar para la implementación de la ley:

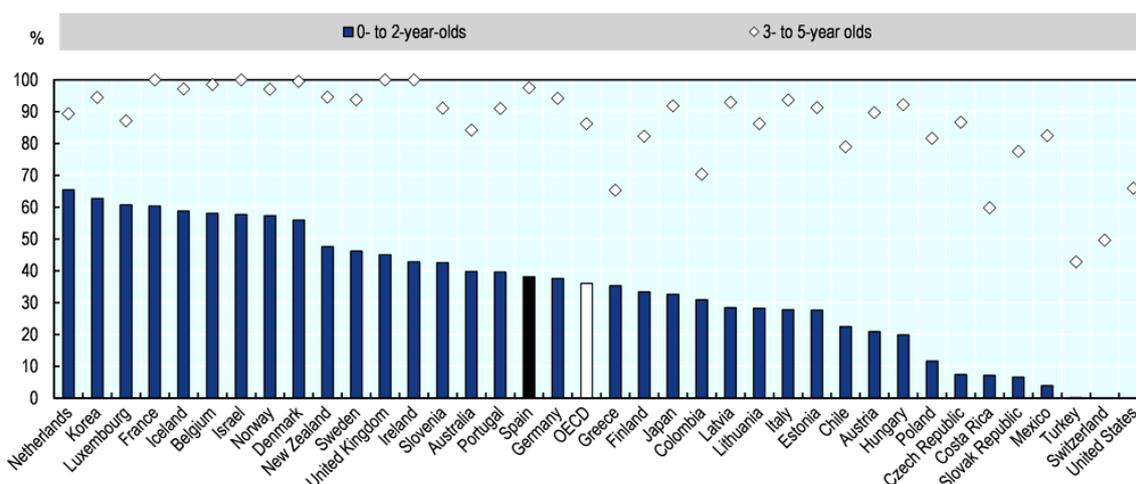
- Como se discutió en el Estudio sobre el Marco de Implementación Económica de un Posible Esquema de Garantía Infantil de la UE realizado por la Comisión Europea (2021[26]) , proporcionar cuidado infantil gratuito puede resolver el problema de la asequibilidad para los niños de familias pobres, pero no necesariamente resuelve el problema de accesibilidad cuando la demanda supera la oferta. Para lograr la igualdad de oportunidades de inscripción, el cuidado de niños debería estar disponible en diversos vecindarios. Es igualmente importante tener prioridades claras que equilibren las funciones económicas (empleo) y las funciones sociales (apoyo de los padres, reducción de la pobreza) cuando se enfrenta a la escasez.
- Alemania desarrolló formas de alentar a los actores locales a desarrollar la provisión de cuidado infantil colectivo para niños pequeños a través de políticas vinculantes e identificando un socio líder con responsabilidades legales e incluso financieras. Los municipios tienen la obligación legal de proporcionar una plaza de cuidado infantil, ya sea en el centro o en el hogar, para los niños a partir de 1 año, y en la EAPI en el centro para los niños a partir de los 3 años. Si no se ofrece una plaza a un niño, los padres pueden emprender acciones legales ( [Recuadro 7.1](#) ).
- En Suecia se utiliza un enfoque similar, donde a cada niño de 1 a 5 años se le debe ofrecer un lugar en un centro preescolar dentro de los cuatro meses posteriores a la solicitud al municipio. Solo se garantiza el lugar, no la instalación en particular. La combinación de directrices nacionales (incluidos los derechos legales y las tasas máximas) y la gobernanza municipal garantizan una adaptación razonable a las necesidades locales (por ejemplo, cuidado de niños en horarios poco habituales), mientras que el plan de estudios nacional y la presencia de profesionales altamente cualificados garantizan la calidad básica ( [Comisión Europea, 2021\[ 26\]](#) ) .
- Los casos de Bulgaria y Eslovenia ilustran que los niños más vulnerables pueden necesitar apoyo adicional, incluso en casos de acceso universal y tarifas basadas en recursos ( [Comisión Europea, 2021\[26\]](#) ) . En situaciones de pobreza extrema o brechas culturales

significativas entre las familias y las escuelas, los servicios adicionales, como el apoyo adicional para los maestros y el fomento de la confianza con las familias, son necesarios y factibles.

- Si bien la cobertura de EAPI en Polonia sigue estando por debajo del promedio de la UE, ha aumentado rápidamente en los últimos años a través de: (1) aumentos en la financiación con acceso preferencial para áreas con mayores riesgos de desempleo y una economía débil; (2) enfocarse en niños de barrios desfavorecidos y niños con discapacidades a través de un acceso más fácil a las instalaciones y la provisión de EAPI a costo reducido o gratuito; y (3) evaluación periódica de la implementación para ajustar la legislación cuando sea necesario (Comisión Europea, 2021[26]).

**Figura 7.3. La participación en EAPI en España se sitúa en torno a la media de la OCDE**

Porcentaje de niños de 0 a 2 años matriculados en servicios de educación y cuidado de la primera infancia y porcentaje de niños de 3 a 5 años matriculados en educación y cuidado de la primera infancia o educación primaria, OCDE y países socios clave, 2018 o más reciente disponible



Nota: Para niños de 0 a 2 años: Los datos generalmente incluyen niños matriculados en servicios de educación de la primera infancia (nivel 0 de CINE 2011) y otros servicios de EAPI registrados (servicios de EAPI fuera del alcance de CINE 0, porque no cumplen con todos 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 dado 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. Para niños de 3 a 5 años: Los datos incluyen niños matriculados en educación y cuidados de la primera infancia (nivel 0 de CINE 2011) y educación primaria (nivel 1 de CINE 2011). 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 obtener más detalles.

Fuente: Base de datos de la familia de la OCDE, indicador PF3.2, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

#### Recuadro 7.1. **Gobernanza de los servicios de EAPI en Alemania**

La ley alemana especifica que los municipios tienen que proporcionar un lugar de cuidado infantil ya sea en el centro o en el hogar para niños a partir de 1 año, y en EAPI en el centro para niños a partir de los 3 años. Si no se ofrece un lugar a un niño, los padres pueden emprender acciones legales.

La gobernanza multinivel ha llevado a un sistema descentralizado de educación temprana y cuidado infantil. La responsabilidad de los servicios de educación y cuidado de 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 Asuntos de la Familia, la Tercera Edad, la Mujer y la Juventud (BMFSJ) es 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 y la Ley de la Infancia y la Juventud). En la mayoría de las regiones, el departamento de educación está a cargo de ECEC y en algunas regiones, la tarea recae en el departamento de asuntos sociales.

Los marcos de EAPI incluyen entornos unificados y separados, así como guarderías familiares en el hogar y servicios extraescolares. En Alemania, el cuidado diurno familiar para niños menores de 3 años se considera igual a la EAPI en un centro por ley (Libro de códigos sociales, Ley de niños y jóvenes, SGB VIII § 24). Para niños de 3 años o más, se utiliza principalmente como una opción adicional si el horario de apertura de los centros de EAPI no es suficiente.

Existe una variación considerable en los procedimientos de financiación, provisión y regulación a nivel local. A nivel federal, la BMFSJ es el principal organismo público con responsabilidad y "competencia estimulante" para la EAPI. A nivel regional, los 16 Ministerios de Asuntos de la Juventud proporcionan un marco para la prestación de servicios de EAPI y la financiación sobre la base de los principios fundamentales de la legislación a nivel federal y regulan determinadas cuestiones no especificadas por la ley federal. A nivel local, los municipios ( *Kommunen* ) están a cargo de organizar y asegurar la financiación de la educación temprana y el cuidado de los niños en cooperación con las organizaciones proveedoras de servicios.

Si bien la financiación de la oferta de EAPI es, ante todo, una responsabilidad de las regiones y los municipios, los padres también pueden pagar tasas, normalmente en función de los ingresos. Dado que las prácticas de financiación están reguladas por la legislación a nivel regional, estas difieren considerablemente en todo el país. Por ejemplo, Berlín y Hamburgo ofrecen EAPI gratuita para todos los niños. En Renania-Palatinia, la EAPI es gratuita a partir de los 2 años. Bremen, Niedersachsen 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 los requisitos estructurales (edificio, espacio, exteriores y materiales pedagógicos), los

niveles de capacitación del personal, la proporción entre el personal y los niños y las condiciones de trabajo también difieren entre regiones . Por ejemplo, los cuidadores de niños deben calificar a través de un curso específico para el cuidado diurno familiar, cuyo contenido varía entre regiones, sin embargo, varios han adoptado un plan de estudios desarrollado por el Instituto Alemán de la Juventud en nombre de la BMFSJ correspondiente a 300 horas de capacitación. En otras regiones, los aprendices solo deben completar un curso de 30 horas.

Por último, la responsabilidad del seguimiento y la evaluación recae en las autoridades locales u otros organismos que gestionan centros de EAPI. Se espera que los proveedores de ECEC proporcionen un resumen detallado de sus mecanismos de evaluación y provisión de calidad para obtener su licencia de funcionamiento. Sin embargo, la única región que lleva a cabo una evaluación sistemática y centralizada del sistema ECEC es Berlín a través del Instituto para la Mejora de la Calidad en la Atención a la Primera Infancia.

## Servicios fuera del horario escolar

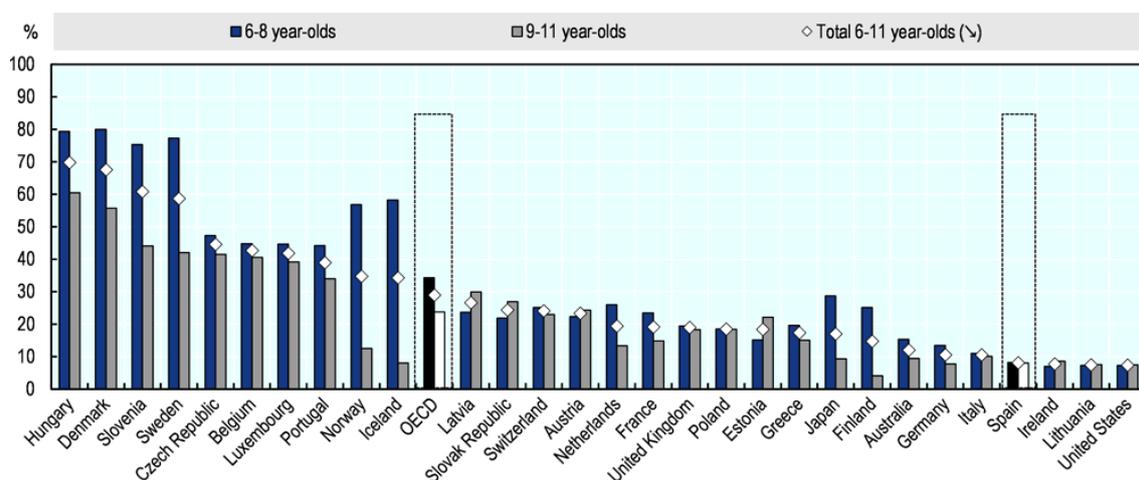
Los problemas de cuidado infantil no desaparecen una vez que los niños ingresan a la escuela preescolar o primaria (OCDE, 2017[18]) . Los niños en el sistema educativo pasan una gran cantidad de tiempo en la escuela, pero los horarios de apertura a menudo son incompatibles con una semana laboral a tiempo completo y las vacaciones escolares son casi siempre más largas que las vacaciones anuales a las que tienen derecho los empleados. Los servicios de cuidado informal proporcionados por amigos o familiares pueden ayudar, pero no siempre están disponibles y las familias trabajadoras con niños en edad escolar a menudo necesitan encontrar soluciones formales adicionales antes y después de la escuela, y también durante las vacaciones escolares. En la mayoría de los países de la OCDE, los servicios de atención fuera del horario escolar (SST) siguen estando subdesarrollados (Comisión Europea - Dirección General de Justicia, 2013[27] ;Plantenga and Remery, 2017[28]) , que puede representar un gran obstáculo para el trabajo remunerado a tiempo completo para los padres con hijos en edad escolar. También puede ayudar a explicar por qué muchas madres en los países de la OCDE continúan trabajando solo a tiempo parcial, incluso cuando sus hijos crecen (OECD, 2016[17]) .

Solo unos pocos países de la OCDE han desarrollado amplios sistemas de atención de la SST para niños en edad escolar. Sin embargo, con demasiada frecuencia la prestación de servicios de SST depende de la buena voluntad de las autoridades locales y/o de las acciones de las partes interesadas. En Dinamarca, Hungría, Eslovenia y Suecia, más del 50 % de los niños de 6 a 11 años acuden a los servicios de SST de los centros durante una semana normal ( Figura 7.4 ), con estas tasas alcanzando alrededor del 80% para los niños en el extremo más joven del grupo de edad (de 6 a 8 años). En Dinamarca y Suecia, los servicios de SST a menudo se coordinan con las autoridades escolares para brindar atención a los niños durante todo el día, con servicios que normalmente se brindan en las instalaciones de la escuela o en sus cercanías, y el horario de apertura generalmente se extiende hasta al menos las 5 p.m. En algunos países de la OCDE, los costes de la atención de la SST también están subvencionados. En Dinamarca, los servicios se ofrecen a menudo de forma gratuita a las familias de bajos ingresos, mientras que en Suecia existe una tarifa máxima de alrededor del 2 % de los ingresos brutos del hogar para el primer hijo

y tarifas más bajas para los hijos posteriores, lo que garantiza que los servicios de SST sean asequibles para la mayoría. familias

### Figura 7.4. La participación en el cuidado fuera del horario escolar es de las más bajas de España

Tasas de participación de niños de 6 a 11 años <sup>a</sup> en servicios de atención fuera del horario escolar (antes y/o después de la escuela) basados en centros, por grupo de edad, 2014 o más reciente <sup>disponibleb</sup>



Nota: Los datos generalmente reflejan la proporción de niños que utilizan los servicios de atención fuera del horario escolar en los centros durante al menos una hora durante una semana normal. Los datos generalmente cubren el uso de los servicios ofrecidos antes y/o después del horario escolar únicamente, y no cubren a los niños que van a la escuela y que utilizan los servicios de atención en centros solo durante las vacaciones escolares o solo en los días en que las escuelas están cerradas. Las definiciones exactas varían ligeramente entre países. 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.

una. Los datos de Australia se refieren a los grupos de edad de 6 a 8, 9 a 12 y 6 a 12 años, respectivamente; para Japón a niños de 7 a 11 años y los grupos de edad de 7 a 8 y 9 a 11; para Estados Unidos a niños de 5 a 11 años y los grupos de edad 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: Indicador PF4.3 de la base de datos familiar de la OCDE, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm> .

En España la atención extraescolar formal sigue siendo escasa. Las comunidades autónomas pueden fijar horarios y plazos escolares para ayudar en el desfase asistencial. Sin embargo, existe una amplia gama de opciones para las familias con niños más pequeños en edad escolar que aún requieren atención casi constante dependiendo de si los servicios son privados o públicos. Algunas familias en España pueden utilizar el cuidado informal a través de familiares, mientras que otras dependen de los centros públicos extraescolares. Según un indicador basado en EU-SILC en 2017, solo el 5 % de los niños asistían a este tipo de atención en centros en España, lo que es considerablemente inferior al 28,6 % de la media de la OCDE y es el porcentaje más bajo entre los países de la UE y la OCDE para los que se dispone de datos. disponible. En algunas partes del país, las autoridades regionales ofrecen financiación

para programas extraescolares, servicios y asociaciones escolares de familias. (Comas et al., 2013[29]) .

Invertir en cuidado infantil subsidiado puede conducir a una disminución en el costo de los niños en términos de oportunidades de carrera e ingresos, estimulando así la oferta de mano de obra (femenina). Probar los servicios de cuidado infantil también puede ser parte de una política que se centre en la inclusión social dado que es probable que una mayor participación en la fuerza laboral reduzca el riesgo de pobreza. Estas intervenciones son particularmente importantes dados los impactos de la pobreza en el bienestar de los niños y los posibles efectos negativos a largo plazo en los logros educativos y los cambios futuros. (Thévenon et al., 2018[4] ; OCDE, 2011[30]) . La inversión en servicios de cuidado infantil de buena calidad, incluidos los servicios para niños en edad escolar, puede proporcionar una base sólida para el desarrollo infantil, incluidas las capacidades sociales, emocionales y cognitivas. (Acquah and Thévenon, 2020[31] ; Plantenga and Remery, 2017[28]) .. Mientras que los objetivos de Barcelona ( Cuadro 7.2 ) se centran en el cuidado de niños para los grupos de edad más jóvenes (0-2 años) y niños en los grupos de edad 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 padres y cuidadores que fue adoptada por el Consejo de la Unión Europea en junio de 2019.

#### Recuadro 7.2. **Objetivos Barcelona**

En 2002, el Consejo Europeo de Barcelona reconoció que la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de instalaciones de cuidado infantil de alta calidad es crucial para permitir que mujeres y hombres, con responsabilidades de cuidado, participen en el mercado laboral. Como resultado, los objetivos de *Barcelona* establecen dos objetivos principales con respecto a la disponibilidad de guarderías asequibles y de alta calidad para niños en edad preescolar:

*“Los estados miembros deberían eliminar los desincentivos a la participación laboral femenina y esforzarse, teniendo en cuenta la demanda de instalaciones de cuidado infantil y en línea con los patrones nacionales de provisión, para proporcionar cuidado infantil para 2010 al 90% de los niños desde los 3 años hasta la edad escolar obligatoria; y al 33% de los niños menores de 3 años”.*

Los objetivos disciernen que la disponibilidad y el uso de los servicios de guardería están influidos por varios factores: a saber, el derecho legal al cuidado de los niños, la accesibilidad y la calidad, así como la adaptabilidad de los servicios a las necesidades de los padres, incluida la distancia a las instalaciones de cuidado infantil y los horarios de apertura adaptados a patrones y necesidades de trabajo.

En 2013, el informe de la Comisión Europea sobre los objetivos de Barcelona 2010 afirmaba que, aunque se había avanzado desde 2002, la provisión de servicios de guardería aún no estaba en línea con los objetivos de Barcelona y que se necesitaban mejoras significativas para alcanzar un nivel satisfactorio de disponibilidad, especialmente para niños menores de 3 años. Desde el informe de 2013, la educación y el cuidado de la primera infancia de alta calidad también han sido reconocidos como una herramienta importante para abordar las posibles desventajas sociales de los niños y es bueno para el desarrollo cognitivo y social de los niños desde una edad temprana.

El informe de 2018 sobre los objetivos de Barcelona destaca que las metas también se reafirmaron en el Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-20) y se mencionaron en la Estrategia Europa 2020. La influencia de los objetivos de Barcelona se puede encontrar en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, la iniciativa de conciliación de la vida laboral y familiar adoptada por la Comisión en 2017, así como en la Recomendación de la Comisión de 2013 sobre "Invertir en los niños: romper el ciclo de las desventajas" y la Educación y Marco Estratégico Formación 2020.

Fuente: Comisión Europea – Dirección General de Justicia (2018[32]), Objetivos de Barcelona, Unión Europea, Luxemburgo, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/bcn\\_objectives-report2018\\_web\\_en.pdf?cookies = deshabilitado](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/bcn_objectives-report2018_web_en.pdf?cookies = deshabilitado)

En muchos países de la OCDE, es más probable que los niños utilicen los servicios fuera del horario escolar en los centros cuando provienen de entornos socioeconómicos relativamente aventajados. **1** Por ejemplo, en varios países de la OCDE, las tasas de participación en los servicios de SST para niños de 6 a 11 años aumentan con los ingresos del hogar. Este es particularmente el caso de Francia, Alemania y los Países Bajos, donde las tasas de participación de los niños de entornos de altos ingresos son alrededor de 20 puntos porcentuales o más altas que las de los niños de entornos de bajos ingresos. Del mismo modo, en varios países de la OCDE, los niños también tienen más probabilidades de utilizar los servicios de SST cuando su madre tiene un título universitario. Las brechas en las tasas de participación entre los niños cuyas madres tienen y no han obtenido educación terciaria son mayores en Francia, Portugal y los Países Bajos (18 a 20 puntos porcentuales). Para estimular la participación de los niños de entornos socioeconómicos desfavorecidos, los servicios en Dinamarca a menudo se ofrecen de forma gratuita a las familias de bajos ingresos.

Las reglamentaciones y directrices sobre la proporción de niños por personal en los servicios fuera del horario escolar difieren considerablemente de un país a otro. **2** En algunos países, como los Países Bajos, Nueva Zelanda y algunos Länder de Alemania, las proporciones orientativas de niños por personal son tan bajas como 10:1 (es decir, 10 niños por miembro del personal), mientras que en otros como Grecia y Polonia las proporciones de referencia son mucho más altas a 25:1. Algunos países (p. ej., Irlanda, Letonia, Noruega, España) no tienen directrices ni reglamentos oficiales. En general, las proporciones de niños por personal para los servicios de SST son un poco más altas que las de los servicios para niños más pequeños **3**, y especialmente para niños muy pequeños, lo que ayuda a que los servicios de SST sean relativamente menos costosos.

Las reglamentaciones y directrices sobre la proporción de niños por personal en los servicios fuera del horario escolar difieren considerablemente de un país a otro. **4** En algunos países, como los Países Bajos, Nueva Zelanda y algunos Länder de Alemania, las proporciones orientativas de niños por personal son tan bajas como 10:1 (es decir, 10 niños por miembro del personal), mientras que en otros como Grecia y Polonia las proporciones de referencia son mucho más altas a 25:1. Algunos países (p. ej., Irlanda, Letonia, Noruega, España) no tienen directrices ni reglamentos oficiales. En general, las proporciones de niños por personal para los servicios de SST son un poco más altas que las de los servicios para niños más pequeños **5**, y especialmente para niños

muy pequeños, lo que ayuda a que los servicios de SST sean relativamente menos costosos.

El informe *Out-of-school care: Provision and public policy* (Eurofound, 2020[33]) proporciona un resumen de la organización de los servicios de SST, la aceptación de la SST, los tipos de actividad y las principales barreras para acceder a la SST, incluida la asequibilidad, disponibilidad y calidad de los servicios. El informe proporciona información sobre las políticas para respaldar las disposiciones de SST como se ve en los ejemplos a continuación:

- Las autoridades locales de **Dinamarca** tienen la posibilidad de utilizar las escuelas primarias, sus servicios y áreas exteriores para el juego y las actividades recreativas de los niños fuera del horario escolar normal. Esta opción se denomina instalaciones de tiempo libre basadas en la escuela y ha demostrado ser muy popular entre los municipios y los padres. Los consejos municipales deciden el nivel de las contribuciones mensuales de los padres para la SST. Hay cuatro tipos de subsidios disponibles: (i) subsidio económico de asiento libre (lugar libre) para familias de bajos ingresos; (ii) subsidio de hermanos para familias con más de un hijo; (iii) subsidio en relación con el tratamiento de niños con discapacidades físicas o mentales; (iv) subsidio en relación con el trabajo social para niños que necesitan SST por razones sociales o pedagógicas.
- **Suecia** parece tener uno de los sistemas de SST más desarrollados. Si bien los servicios de SST se centraron inicialmente en la supervisión de los niños, el papel de los centros de ocio se ha desplazado gradualmente para complementar la escolarización obligatoria en términos de educación y juego. La disponibilidad de SST ha aumentado significativamente desde entonces, y la adopción alcanzó alrededor del 90 % para los niños de 6 a 9 años en 2017. Dado que la mayoría de los niños ya están inscritos en programas de SST, los principales puntos de discusión sobre políticas ahora se relacionan más con la calidad de la SST que cómo aumentar la participación.
- Con mucho, los tipos de actividad de SST más populares y difundidos son los recreativos. En **Finlandia**, la atención se centra también en el juego y otras actividades de interior y al aire libre bajo la supervisión de un adulto, incluidos los deportes, la música, las artes y las manualidades. En **Francia**, las actividades culturales (como música, teatro y dibujo) dominan el currículo, seguidas de iniciativas deportivas al aire libre. Las actividades suelen organizarse en ciclos o en una progresión lógica para respetar el avance educativo y conducen regularmente a un objetivo final que depende de la naturaleza de la actividad (por ejemplo, espectáculo, objeto, juego, libro, torneo, artístico). trabajo).
- Se ha desarrollado una guía australiana sobre disposiciones de atención fuera del horario escolar para las escuelas gubernamentales regionales a fin de apoyar a los consejos escolares, los directores y el personal en los servicios de atención fuera del horario escolar (OSHC). La guía proporciona una descripción general de los requisitos

legales y las regulaciones bajo el Marco Nacional de Calidad e información clave para respaldar la prestación de servicios de calidad. La guía brinda información relevante para las decisiones relacionadas con el establecimiento de un servicio OSHC y proveedores administrados por consejos escolares o administrados por un tercero.

## Programas de crianza positiva

Las revisiones muestran que los programas de crianza afectan positivamente tanto a los padres como a los niños (Taguma, Litjens and Makowiecki, 2012[34]) (OECD, 2012[35]). El Proyecto de Investigación Familiar de Harvard encontró que alrededor de un tercio a la mitad de la variación en los resultados escolares entre niños pobres y no pobres puede explicarse por diferencias en la crianza de los hijos (Brooks-Gunn and Markman, 2005[36]). Por ejemplo, los niños cuyos padres les leen con frecuencia muestran puntajes notablemente más altos en PISA 2009 que los estudiantes cuyos padres les leen con poca frecuencia o nunca, independientemente del entorno socioeconómico de su familia (OECD, 2011[37]). Los padres influyen fuertemente en los resultados de los niños y en el desarrollo cognitivo y lingüístico de los niños, su comprensión o conocimiento del desarrollo infantil también juega un papel importante (Yoshikawa, 1995[38]). Los programas de crianza pueden sentar las bases para mejorar la crianza.

Unicef (2020[39]) define ampliamente los programas de crianza como un conjunto de actividades o servicios destinados a mejorar la forma en que los padres abordan y ejecutan su papel como padres, específicamente sus conocimientos, actitudes, habilidades, comportamientos y prácticas de crianza. Los programas de crianza refuerzan las habilidades de crianza de los hijos de los padres y promueven la integración social de la familia. Dentro de varias intervenciones de apoyo a la crianza, se ha demostrado que las estrategias de crianza positiva tienen un impacto de por vida en el bienestar y el desarrollo de los niños. La crianza positiva se enfoca en el comportamiento de los padres basado en el mejor interés del niño que es nutritivo, empoderador, no violento y brinda reconocimiento y orientación que implica el establecimiento de límites para permitir el desarrollo completo del niño.

Los hallazgos generales de los programas para padres indican que:

- los padres se sienten más seguros en las interacciones con sus hijos, aumentan su sensación de bienestar y benefician a sus hijos;
- los padres aumentan la confianza en sí mismos en la buena crianza, particularmente para las familias pobres;
- los padres comprenden mejor las prácticas educativas apropiadas y mejoran los resultados educativos de los niños, especialmente en alfabetización;
- es más probable que los padres hablen directamente con el profesional y puedan ayudar mejor a sus hijos en casa con el aprendizaje y la tarea;
- 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 que los puntos de acceso proporcionados en los centros de EAPI o a través de visitas domiciliarias son clave para empoderar a los padres para que participen en el aprendizaje de sus hijos.

Se encontraron mejoras en las habilidades de crianza y el conocimiento del desarrollo y aprendizaje infantil a través de la participación en cursos de educación y la participación en el servicio de ECEC ([Ministry of Education, 2008\[40\]](#)). Además, se ha descubierto que capacitar a los padres de niños en edad preescolar para ayudar en el aprendizaje de sus hijos en el hogar tiene resultados positivos en los logros escolares posteriores, independientemente de los antecedentes familiares o los ingresos ([Graue et al., 2004\[41\]](#)). Se descubrió que los padres de Early Head Start que participan en programas que ofrecen servicios de desarrollo infantil con educación para padres a través de visitas domiciliarias brindan más apoyo a sus hijos durante el juego, tienen más probabilidades de leerles a sus hijos todos los días y menos probabilidades de golpear a sus hijos que los padres que no participaron ([Love et al., 2005\[42\]](#)).

Las políticas de apoyo a los padres pueden adoptar formas alternativas. Por un lado, se ofrece el apoyo universal al alcance de todos los padres como acción preventiva para combatir las desigualdades sociales; aunque algunas familias aún pueden recibir un apoyo más intensivo que otras. En el otro extremo del espectro, estas políticas implican un apoyo más específico, con el objetivo explícito de corregir prácticas disfuncionales y garantizar la protección de los niños, enfatizando la responsabilidad parental, por ejemplo, a través de acciones parentales obligatorias o apoyo parental junto con amenazas de sanciones.

En España, las comunidades autónomas desarrollan planes y leyes de apoyo a la familia con la ayuda de órganos consultivos compuestos por partes interesadas y representantes relevantes. Las Comunidades Autónomas están poniendo en marcha programas de parentalidad positiva centrados en 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 las familias y los 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 del apoyo familiar, como el desarrollo y la implementación de medidas positivas. programas de crianza. Los programas de crianza recogidos en el catálogo de servicios sociales de diferentes regiones españolas incluyen ejemplos como las Aulas de Familia (*Aulas de Familia*) en Castilla – La Mancha; el Programa de Competencias Familiares de Illes Balears; Programa para el Desarrollo de las Competencias Emocionales, Educativas y Parentales en Asturias.

Sin embargo, la financiación y el personal insuficientes y un enfoque poco claro sobre qué objetivos se persiguen colocan a las comunidades autónomas en la necesidad de coordinarse para garantizar una disponibilidad mínima, estándares de calidad y eficiencia. La coordinación también podría utilizarse para compartir buenas prácticas y lecciones aprendidas, tanto de iniciativas internas como internacionales. Por ejemplo, la Plataforma Europea para Invertir en la Infancia (EPIC) proporciona información sobre una serie de intervenciones de crianza positiva y su eficacia. La plataforma

diferencia los programas por mejores prácticas, prácticas prometedoras y prácticas emergentes.

## Mejores prácticas

1. [1.El programa Home e - Start](#) , que se implementa en muchos países de la UE, es una intervención de visitas domiciliarias en la que voluntarios con experiencia en el cuidado de niños (generalmente los padres) brindan apoyo a familias en dificultades con niños, al menos uno de los cuales está en edad preescolar. Home-Start se dirige a familias y madres que están bajo estrés o tienen poca experiencia como padres o carecen de una red de apoyo social. Home-Start ofrece amistad y apoyo emocional y práctico que ayuda a prevenir crisis y rupturas familiares y enfatiza los placeres de la vida familiar.
2. [2.Años increíbles](#) desarrollado en los Estados Unidos es un programa preescolar básico para padres que consta de ocho a 12 semanas de sesiones de crianza de 2 a 2.5 horas diseñadas para enseñar a los padres cómo reconocer y tratar los problemas emocionales y de comportamiento de sus hijos a través de una crianza positiva. Este programa se puede utilizar para padres de niños en edad preescolar que ya tienen o están en riesgo de desarrollar problemas de conducta (incluido el comportamiento antisocial, la ira frecuente y una propensión a la violencia). Este programa también ha tenido éxito en Suecia y el Reino Unido ([Axberg, Hansson and Broberg, 2007\[43\]](#) ; [Organización Mundial de la Salud, 2013\[44\]](#) ) .
3. [3.El Programa de Paternidad Positiva Triple P](#) es un programa de paternidad multinivel establecido originalmente en Australia para prevenir y ofrecer tratamiento para problemas graves de comportamiento, emocionales y de desarrollo en los niños. La transferibilidad del programa ha demostrado ser un éxito en varios países de la OCDE, incluidos Suiza ([Cina et al., 2011\[45\]](#) ) , los Países Bajos ([Graaf et al., 2009\[46\]](#) ) , Japón ([Fujiwara, Kato y Sanders , 2011\[47\]](#) ) , Alemania ([Hartung and Hahlweg, 2010\[48\]](#) ) , Australia ([Morawska et al., 2011\[49\]](#) ) , Reino Unido ([Tsivos et al., 2015\[50\]](#)) y Nueva Zelanda ( [Chu et al., 2015\[51\]](#) ) . En Australia, la intervención *Triple P* para padres de niños con problemas de comportamiento perturbador de inicio temprano se ha adaptado a una versión de autoayuda proporcionada por Internet. La intervención brinda instrucción interactiva sobre el uso de habilidades básicas de crianza positiva que se presentan en módulos secuenciados y en un formato lineal (es decir, completar el módulo abre el acceso al siguiente módulo), lo que permite a los usuarios revisar los módulos completados anteriormente. Esta versión en línea ha demostrado su eficacia en varios ECA, demostrando mejoras en la confianza de los padres, conductas positivas de crianza y mejoras en el funcionamiento social del niño y reducciones en la agresión ([Sanders, Baker and Turner, 2012\[52\]](#)) ([Sanders et al., 2014\[53\]](#)) ([Acquah y Thévenon, 2020\[31\]](#)).

## Prácticas prometedoras

1. **4.El Programa de Madres Comunitarias** está dirigido a padres primerizos que viven en áreas desfavorecidas y tiene como objetivo brindar apoyo y aliento a los padres primerizos a través de visitas domiciliarias de “madres comunitarias” voluntarias. El programa se enfoca en promover la capacidad de los padres y el empoderamiento de los padres, específicamente mediante el desarrollo de habilidades de **crianza positivas** y el aumento de la autoestima de los padres. Algunos de los métodos utilizados incluyen la promoción del potencial de los padres a través de un enfoque conductual en el que se alienta a los padres a estimular, amamantar y elogiar a sus hijos, así como a garantizar su seguridad.
2. **5.El Programa Parents Plus Early Years (PPEY)** es un curso de **crianza positiva** de 12 semanas para padres de niños de 1 a 6 años, especialmente diseñado para que los padres aprendan a manejar los problemas de conducta o discapacidades leves del desarrollo de sus hijos. El curso consta de siete reuniones grupales de dos horas con 8-12 padres y 1-2 facilitadores, y cinco sesiones individuales con padres, niños y un terapeuta.

---

## Referencias

- [9] (na) (2015), “El bono de licencia parental se eliminará en 2017” , *The Local* , <https://www.thelocal.se/20150916/parental-leave-bonus-to-be-scrapped-in-2017/> (consultado el 2 de diciembre de 2021).
- [31] Acquah, D. y O. Thévenon (2020), “Delivering Evidence Based Services for All Vulnerable Families” , *Documentos de Trabajo sobre Social, Empleo y Migración de la OCDE*, n.º 243, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/1bb808f2-en> .
- [2] Adema, W., C. Clarke y V. Frey (2015), “Paid Parental Leave: Lessons from OECD Countries and Selected US States” , *Documentos de trabajo sobre asuntos sociales, empleo y migración de la OCDE*, n.º 172, publicación de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrqqvqqb4vb-en> .
- [43] Axberg, U., K. Hansson y A. Broberg (2007), “Evaluación de la Serie Años Increíbles: un estudio abierto de sus efectos cuando se introdujo por primera vez en Suecia” , *Nordic Journal of Psychiatry* , vol. 61/2, <https://doi.org/10.1080/08039480701226120> .
- [13] Brandth, B. y E. Kvande (2019), “Flexibilidad: algunas consecuencias para el cuidado de los padres” , en Moss, P., A. Duvander y A. Koslowski (eds.), *Licencia parental y más allá: reciente desarrollos internacionales, problemas actuales y direcciones futuras* , Policy Press, Bristol.

- [36] Brooks-Gunn, J. y L. Markman (2005), "La contribución de la crianza de los hijos a las brechas étnicas y raciales en la preparación escolar", *El futuro de los niños* , vol. 15/1, págs. 139-168.
- [19] Camilli, G. et al. (2010), "Metaanálisis de los efectos de las intervenciones de educación temprana en el desarrollo cognitivo y social", *Teachers College Record* , vol. 112/3, págs. 579-620, <http://www.tcrecord.org/Content.asp?ContentId=15440> (consultado el 16 de diciembre de 2017).
- [51] Chu, J. et al. (2015), "Efectos en padres y adolescentes de un programa grupal universal para la crianza de los hijos de los adolescentes", *Prevention Science* , vol. 16/4, <https://doi.org/10.1007/s11121-014-0516-9> .
- [45] Cina, A. et al. (2011), "Mejora del desarrollo positivo de los niños: efectos de una intervención controlada aleatoria multinivel sobre la crianza de los hijos y el comportamiento problemático de los niños", *Family Science* , vol. 1/2, <https://doi.org/10.1080/19424620.2011.601903> .
- [29] Comas, M. et al. (2013), *Més que un gra de sorra. Les Associacions de Mares i Pares d'Alumnes (AMPA) a Catalunya.* , Fundación Jaume Bofill.
- [7] Duvander, A. (2014), "¿Cuánto debería durar el permiso parental? Actitudes hacia la igualdad de género, la familia y el trabajo como determinantes de la licencia parental de mujeres y hombres en Suecia", *Journal of Family Issues* , vol. 35/7, págs. 909-926, <https://doi.org/10.1177/0192513X14522242> .
- [8] Duvander, A. y M. Johansson (2012), "¿Cuáles son los efectos de las reformas que promueven el uso de la licencia parental de los padres?", *Journal of European Social Policy* , vol. 22/3, págs. 319-330, <https://doi.org/10.1177/0958928712440201> .
- [33] Eurofound (2020), *Out-of-school care: Provision and public policy* , Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef18108es.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18108es.pdf) .
- [26] Comisión Europea (2021), *Estudio sobre el marco de implementación económica de un posible sistema de garantía infantil de la UE, incluida su base financiera* , <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8382&furtherPubs=sí> (consultado el 23 de agosto de 2021).
- [16] Comisión Europea (2019), *Políticas y prácticas de permisos para familias no tradicionales* , Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&furtherPubs=yes&langId=en&pubId=8239> (consultado el 27 de agosto de 2021).
- [32] Comisión Europea - Dirección General de Justicia (2018), *Objetivos de Barcelona* , Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, [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) (consultado el 23 de agosto de 2021).
- [27] Comisión Europea - Dirección General de Justicia (2013), *Servicios de cuidado infantil para niños en edad escolar - Una revisión comparativa de 33 países* , Unión Europea,

Luxemburgo, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d7463ff6-d0a3-425e-a411-d95091f36b15/language-en> (consultado el 23 de agosto de 2021).

- [47] Fujiwara, T., N. Kato y M. Sanders (2011), "Eficacia del programa de crianza positiva grupal (Triple P) para cambiar el comportamiento infantil, el estilo de crianza y el ajuste de los padres: un estudio de intervención en Japón", *Journal de Estudios del Niño y la Familia*, vol. 20/6, <https://doi.org/10.1007/s10826-011-9448-1>.
- [25] García, J. et al. (2016), "Los beneficios del ciclo de vida de un programa influyente para la primera infancia", *Serie de documentos de trabajo de la Oficina Nacional de Investigación Económica*, No. 22993, Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w22993>.
- [46] Graaf, I. et al. (2009), "Ayudando a las familias a mejorar: una evaluación de dos enfoques de atención primaria para el apoyo a los padres en los Países Bajos", *Desarrollo de bebés y niños*, vol. 18/6, págs. 481-501.
- [41] Graue, E. et al. (2004), "Más que dirigido por el maestro o iniciado por el niño: tipo de plan de estudios preescolar, participación de los padres y resultados de los niños en los centros para niños y padres". *Archivos de análisis de políticas educativas*, vol. 12/72, <https://doi.org/10.14507/epaa.v12n72.2004>.
- [48] Hartung, D. y K. Hahlweg (2010), "Fortalecimiento del bienestar de los padres en la interfaz trabajo-familia: un ensayo alemán sobre Triple P en el lugar de trabajo", *Journal of Community & Applied Social Psychology*, vol. 20/5, <https://doi.org/10.1002/casp.1046>.
- [24] Havnes, T. y M. Mogstad (2015), "¿Está el cuidado infantil universal nivelando el campo de juego?", *Journal of Public Economics*, vol. 127, págs. 100-114, <https://doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2014.04.007>.
- [20] Havnes, T. y M. Mogstad (2011), "No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 3/2, págs. 97-129, <https://doi.org/10.1257/pol.3.2.97>.
- [22] Heckman, J. et al. (2010), "La tasa de rendimiento del programa preescolar High/Scope Perry", *Revista de economía pública*, vol. 94/1-2, págs. 114-128, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21804653> (consultado el 16 de diciembre de 2017).
- [42] Amor, J. et al. (2005), "La eficacia de Early Head Start para niños de 3 años y sus padres: lecciones para políticas y programas", *Developmental Psychology*, vol. 41/6, <https://doi.org/10.1037/0012-1649.41.6.88>.
- [12] Meil, G. et al. (2021), "El impacto del permiso de paternidad frente al paro en el reparto del cuidado de los hijos y las tareas del hogar en España", *Revista de Asuntos de Familia*, p. 0192513X2110544, <https://doi.org/10.1177/0192513X211054469>.
- [40] Ministerio de Educación (2008), *Resultados de la educación en la primera infancia: Revisión de literatura*, Nueva Zelanda, [https://www.nzcer.org.nz/system/files/885\\_Outcomes.pdf](https://www.nzcer.org.nz/system/files/885_Outcomes.pdf) (consultado el 23 de agosto de 2021).

- [49] Morawska, A. et al. (2011), "Evaluación de un breve grupo de discusión sobre crianza para padres de niños pequeños", *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics* , vol. 32/2, <https://doi.org/10.1097/DBP.0b013e3181f17a28> .
- [5] Moss, P. (ed.) (2015), *11th International Review of Leave Policies and Related Research 2015* , [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) (consultado el 16 de diciembre 2017).
- [1] OCDE (2019), *Rejuvenecimiento de Corea: políticas para una sociedad cambiante* , publicación de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/c5eed747-en> .
- [18] OCDE (2017), *En busca de la igualdad de género: una batalla cuesta arriba* , Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en> .
- [10] OCDE (2016), "Permiso parental: ¿Dónde están los padres?", OCDE, París, <https://www.oecd.org/policy-briefs/parental-leave-where-are-the-fathers.pdf> .
- [17] OCDE (2016), "Caminando por la cuerda floja: resumen informativo sobre el equilibrio entre la vida laboral y familiar de los padres en las etapas de la infancia", OCDE, París, <http://www.oecd.org/els/family/Background-brief-padres-trabajo-vida-equilibrio-etapas-infancia.pdf> .
- [21] OCDE (2013), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed* , PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en> .
- [35] OCDE (2012), "Fomentar la calidad en la educación y el cuidado de la primera infancia (ECEC) - Informe de investigación: Cuestiones de participación de los padres y la comunidad", OCDE, París, <https://www.oecd.org/education/school/49322478.pdf> \_
- [30] OCDE (2011), *Doing Better for Families* , OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en> .
- [37] OCDE (2011), "PISA in Focus Nr. 10: ¿Qué pueden hacer los padres para ayudar a sus hijos a tener éxito en la escuela?", OCDE, París, <https://www.oecd.org/pisa/49012097.pdf> .
- [14] Périvier, H. and G. Verdu (2021), "Can Parental Leave be Shared" , *Sciences Po OFCE Working Paper* , No. 6.
- [28] Plantenga, J. y C. Remery (2017), "Cuidado infantil fuera de la escuela: exploración de la disponibilidad y la calidad en los estados miembros de la UE", *Journal of European Social Policy* , vol. 27/1, <https://doi.org/10.1177/0958928716672174> .
- [3] Rossin-Slater, M. (2017), "Maternity and Family Leave Policy" , *IZA Discussion Paper Series* , No. 10500, <http://ftp.iza.org/dp10500.pdf> (consultado el 28 de noviembre de 2017) .
- [6] Rudman, L. y K. Mescher (2013), "Penalización de los hombres que solicitan una licencia familiar: ¿Es el estigma de la flexibilidad un estigma de la feminidad?", *Journal of Social Issues* , vol. 69/2, págs. 322-340, <https://doi.org/10.1111/josi.12017> .

- [23] Ruhm, C. y J. Waldfogel (2012), "Efectos a largo plazo del cuidado y la educación de la primera infancia", *Nordic Economic Policy Review* , vol. 1, págs. 23-51.
- [52] Sanders, M., S. Baker y K. Turner (2012), "Un ensayo controlado aleatorizado que evalúa la eficacia de Triple P Online con padres de niños con problemas de conducta de inicio temprano", *Behavior Research and Therapy* , vol. 50/11, <https://doi.org/10.1016/j.brat.2012.07.004> .
- [53] Sanders, M. et al. (2014), "Una comparación de la entrega en línea versus el libro de trabajo de un programa de crianza positiva de autoayuda", *The Journal of Primary Prevention* , vol. 35/3, <https://doi.org/10.1007/s10935-014-0339-2> .
- [34] Taguma, M., I. Litjens y K. Makowiecki (2012), *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Reino Unido (Inglaterra) 2012* , Quality Matters in Early Childhood Education and Care, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264176867-es> .
- [4] Thévenon, O. et al. (2018), "La pobreza infantil en la OCDE: Tendencias, determinantes y políticas para abordarla" , *Documentos de trabajo sobre asuntos sociales, empleo y migración* de la OCDE, No. 218, Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/c69de229-es> .
- [50] Tsivos, Z. et al. (2015), "Un ensayo piloto aleatorizado y controlado para evaluar la viabilidad y aceptabilidad del Programa de crianza positiva Triple P para bebés en madres con depresión posparto", *Clinical Child Psychology and Psychiatry* , vol. 20/4, <https://doi.org/10.1177/1359104514531589> .
- [39] Unicef (2020), *Designing Parenting Programs for Violence Prevention: A Guidance Note* , <https://www.unicef.org/media/77866/file/Parenting-Guidance-Note.pdf> (consultado el 23 de agosto de 2021).
- [15] Uzunalioglu, M. et al. (2021), "¿Cuándo se traduce la elegibilidad ampliada en una mayor aceptación? Un examen de la política de licencia parental en Luxemburgo", *Social Inclusion* , vol. 9/2, págs. 350-363, <https://doi.org/10.17645/si.v9i2.3787> .
- [44] Organización Mundial de la Salud (2013), *Informe europeo sobre la prevención del maltrato infantil* , Oficina Regional de la OMS para Europa, Copenhague, [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) (consultado el 23 de agosto de 2021).
- [11] Wray, D. (2020), "Permiso de paternidad y responsabilidad de los padres: evidencia de un experimento natural en Canadá", *Journal of Marriage and Family* , vol. 82/2, págs. 534-549, <https://doi.org/10.1111/jomf.12661> .
- [38] Yoshikawa, H. (1995), "Efectos a largo plazo de los programas para la primera infancia sobre los resultados sociales y la delincuencia", *El futuro de los niños* , vol. 5/3, págs. 51-75.

---

## notas

← 1. Base de datos familiar de la OCDE, indicador PF4.3.C. Tasas de participación en servicios fuera del horario escolar en centros por tercil de renta disponible equivalente, e Indicador PF4.3.D. Tasas de participación en servicios fuera del horario escolar basados en centros por nivel de educación de la madre, <https://www.oecd.org/els/family/PF4-3-Out-of-school-hours-care.pdf> .

← 2. Base de datos familiar de la OCDE, tabla PF4.3.A. Directrices sobre la proporción de niños por personal en los servicios extraescolares basados en centros para niños en edad escolar, <https://www.oecd.org/els/family/PF4-3-Out-of-school-horas-cuidado.pdf> .

← 3. 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> .

← 4. Base de datos familiar de la OCDE, tabla PF4.3.A. Directrices sobre la proporción de niños por personal en los servicios extraescolares basados en centros para niños en edad escolar, <https://www.oecd.org/els/family/PF4-3-Out-of-school-horas-cuidado.pdf> .

← 5. 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 las políticas

### Abstracto

Mejorar la coherencia y la eficiencia de las políticas se ha convertido en un objetivo importante para los gobiernos de la OCDE en las últimas décadas. Este capítulo analiza dos mecanismos separados que han sido utilizados por los países de la OCDE para abordar este desafío: la coordinación de políticas y la implementación de sistemas de Monitoreo y Evaluación. En primer lugar, las formas verticales y horizontales de coordinación de políticas son particularmente relevantes para los desafíos de políticas transversales y multidimensionales y las estructuras administrativas fragmentadas dentro de los gobiernos nacionales. Además, varios países de la OCDE han establecido equipos dedicados para monitorear y evaluar la entrega del sector público, lo cual es un paso importante hacia un gobierno ágil y receptivo que está 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 de políticas se ha vuelto particularmente relevante para muchos países de la OCDE, principalmente debido a la aparición de desafíos de políticas transversales y multidimensionales y la subsiguiente automatización de estructuras administrativas ilustrada por el crecimiento exponencial de agencias y otros organismos autónomos (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013[1]). Tanto la coordinación vertical entre diferentes niveles de gobierno dentro del mismo sector de políticas como la coordinación horizontal entre diferentes unidades sectoriales (ministerios, agencias) son relevantes.

La cooperación vertical en la elaboración de políticas podría verse facilitada por la creación de “superministerios”, que se espera proporcionen coordinación vertical entre el gran número de unidades administrativas existentes dentro de un sector de políticas. Un ejemplo de este tipo de mecanismo es la Conferencia para la política de infancia y juventud en Suiza (*Conférence pour la politique de l'enfance et de la jeunesse*, CPEJ). En Suiza, los cantones, ciudades y municipios tienen la competencia principal sobre todos los asuntos relacionados con la infancia, mientras que el gobierno federal (o Confederación) supervisa ciertos aspectos de la política infantil. El CPEJ está integrado por los servicios cantonales de contacto para la política de infancia y juventud y es responsable de la coordinación de la política de infancia y juventud a nivel intercantonal. El CPEJ es una conferencia técnica para la Conferencia de directores cantonales de asuntos sociales (*Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales*, CDAS) y gestiona la implementación de los derechos de la niñez, así como el desarrollo de la política de niñez y juventud en el país. El CPEJ

coordina activamente con el gobierno federal y asesora e informa a todos los órganos de la CDAS en los asuntos relacionados con la niñez y la juventud. De hecho, la ley federal sobre la promoción de la niñez y la juventud exige una mayor colaboración e intercambio de información entre la Confederación y los cantones sobre estos temas ([Oficina Federal de Seguro Social, 2019\[2\]](#)).

Se podría seguir un enfoque similar para fomentar la coordinación horizontal, mediante el establecimiento de comités interministeriales que se centren en áreas políticas amplias (social, económica, ambiental) o en temas o problemas específicos. Por ejemplo, en México, el lanzamiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre en 2013 requirió la coordinación entre 19 agencias a nivel nacional, 31 estados y 400 municipios. Para tener éxito en este empeño, el gobierno central dotó a una comisión interministerial de la autoridad para seleccionar programas y modificar sus presupuestos; mientras que las comisiones a nivel estatal y local debían compartir información relevante. El programa general también contó con una secretaría técnica radicada en la Secretaría de Desarrollo Social, y fue evaluado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México. ([Cejudo y Michel, 2017\[3\]](#)).

En el caso de España, la autoridad de referencia del gobierno estatal 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 los administraciones de las Comunidades Autónomas, y con una comisión interministerial, que incluye representantes de los ministerios relevantes en el ámbito de la formulación de políticas de familia.

## **Estableciendo un sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E)**

La formulación de políticas basada en evidencia puede definirse como el proceso de consultar diferentes fuentes de información (incluidas estadísticas y la mejor evidencia y evaluaciones de investigación disponibles) antes de tomar una decisión para diseñar, implementar y (cuando corresponda) cambiar políticas y programas públicos. ([OCDE, 2020\[4\]](#)). Fomentar un enfoque basado en evidencia para la formulación de políticas es un paso fundamental hacia un gobierno que esté bien equipado para abordar desafíos complejos de políticas de una manera más efectiva y eficiente.

Como resultado, varios países de la OCDE han establecido equipos dedicados para monitorear y evaluar la entrega del sector público, mientras aseguran que el gobierno haga uso de la evidencia que se genera a lo largo de ese proceso. Por ejemplo, en el Reino Unido, un equipo dedicado dentro de la Oficina del Gabinete apoya la 'Iniciativa What Works' del gobierno, cuyo objetivo es mejorar la forma en que el gobierno y otras instituciones generan, comparten y usan evidencia 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 central de experiencia en todo el gobierno federal, trabajando con otras oficinas de la OMB para establecer prioridades de investigación y garantizar el uso de metodologías de evaluación apropiadas en evaluaciones federales. En Italia, la Oficina para el Programa de Gobierno de la Oficina del Primer Ministro supervisa y evalúa el progreso en la implementación del programa de gobierno, mientras que en Corea, el Comité de

Evaluación del Desempeño del gobierno es responsable de evaluar las políticas de las agencias del gobierno central anualmente. 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 creó un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación dentro del Ministerio de Planificación. el Comité de Evaluación del Desempeño del gobierno es responsable de evaluar las políticas de las agencias del gobierno central anualmente. 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 creó un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación dentro del Ministerio de Planificación. el Comité de Evaluación del Desempeño del gobierno es responsable de evaluar las políticas de las agencias del gobierno central anualmente. 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 creó un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación dentro del Ministerio de Planificación.

En el caso de España, las evaluaciones a nivel del gobierno central son realizadas por ministerios individuales así como por 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 fue creado en 2017 y es responsable de la elaboración de guías de buenas prácticas en evaluación, las cuales se espera sirvan de apoyo a las diferentes agencias encargadas de diseñar e implementar las evaluaciones. Además, este organismo promueve la capacitación en M&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 *ex-post*.

## Promover el monitoreo y la evaluación regulares que involucren a diferentes actores

A pesar de los avances logrados en el desarrollo de una cultura de M&E en los países de la OCDE, el último informe de progreso de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (OCDE/PNUD, 2014[5]) concluye que se necesitan más esfuerzos ya que quedan desafíos importantes, como capacidad técnica limitada, falta de recursos, poca disponibilidad y calidad de datos, y subutilización de la información de resultados por parte de los formuladores de políticas.

Un posible enfoque para abordar este último desafío es alentar el diseño y la implementación de actividades periódicas de M&E (en lugar de un resultado final independiente) para brindar información que pueda dar forma a los programas incluso mientras se están implementando. Se puede establecer un sistema de monitoreo regular para seguir el progreso hacia los cambios esperados, mientras que el flujo de trabajo de evaluación puede servir para brindar explicaciones sobre los avances y las razones detrás de dicho progreso. La información de resultados producida por ambos sistemas se puede consolidar y luego utilizar 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 para niños, que provocó 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 contribuyeron al rápido aumento de la cobertura de EAPI que Polonia ha experimentado en los últimos años ([Comisión Europea, 2021\[6\]](#)) .

## Fortalecer la infraestructura de datos

La calidad y disponibilidad de los datos (big data, datos abiertos, datos estadísticos, datos de monitoreo de programas, etc.) es un factor clave en la facilidad con la que se puede evaluar una política ([OECD, 2019\[7\]](#) ; [OECD, 2020\[8\]](#)) . De manera similar, la calidad de los datos tiene una influencia importante en la rigurosidad de la evaluación resultante. Para que los datos cumplan con los criterios de calidad que se utilizarán para la evaluación, deben ser precisos, verificables y documentados.

En consecuencia, la elaboración de políticas basadas en evidencia puede verse obstaculizada por la falta de datos adecuados disponibles y las brechas de capacidad entre los departamentos y agencias gubernamentales para generarlos en un formato que pueda usarse. Dichos desafíos incluyen comprender qué datos y conjuntos de datos existen actualmente en todas las instituciones y cómo se pueden utilizar para el análisis de políticas. Los evaluadores y analistas no necesariamente conocen todos los datos que existen ni necesariamente tienen acceso a los datos de todas las agencias, lo que puede ser especialmente cierto en el caso de los evaluadores externos.

La evidencia del Índice OURData de la OCDE sugiere que los países que logran mejores resultados en la formulación de políticas basadas en evidencia son aquellos que asignan claramente la responsabilidad de coordinar las políticas de datos abiertos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el gobierno federal buscó aumentar el uso de evidencia en la formulación de políticas en todas las agencias federales, reconociendo que algunas agencias ya eran excelentes en el uso de evidencia, 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 evidencia sobre lo que funciona y lo que necesita mejorar, y establece que todos los datos recopilados deben estar accesibles entre agencias y grupos externos con fines de investigación.

## Difundir los resultados de la evaluación

Finalmente, un paso clave para promover el uso de evidencia en la formulación de políticas es que los resultados de las actividades de M&E estén disponibles para los usuarios previstos; en pocas palabras, que los resultados de la evaluación se comuniquen y difundan a las partes interesadas ([OECD, 2020\[9\]](#)) . Hacer públicos los resultados de la evaluación es un elemento importante para asegurar el impacto y así aumentar el uso de las evaluaciones.

Los resultados de la evaluación se hacen públicos cada vez más por los países de la OCDE, a través de 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, deben ser accesibles al 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. [1](#) Esta plataforma comparte los resultados de más de mil estudios realizados desde 2004, así como herramientas metodológicas dirigidas a los evaluadores.

El portal de evaluación de Noruega también es un servicio web de acceso público que recopila todos los resultados de las evaluaciones realizadas por el gobierno central. [2](#) Esta base de datos es operada por la Dirección de Gestión Financiera y la Biblioteca Nacional de Noruega. Contiene evaluaciones realizadas en nombre de agencias gubernamentales desde 2005 hasta hoy, así como una selección de evaluaciones centrales desde 1994 hasta 2004. Los informes de evaluación se registran en la base de datos tan pronto como se ponen a disposición del público. Además, el portal proporciona 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 Invertir en la Infancia (EPIC) es una plataforma en línea basada en evidencia que consolida información sobre políticas para los niños y sus familias en Europa. La plataforma sirve como una herramienta para monitorear las actividades implementadas en los estados miembros impulsadas por la Recomendación para invertir en la niñez. También ayuda como depósito para compartir lo mejor de la elaboración de políticas para niños y familias y para fomentar la cooperación y el aprendizaje mutuo en el campo.

Es importante resaltar que la forma en que se presenta y difunde la evidencia debe ser estratégica e impulsada por el propósito de la evaluación y las necesidades de información de los usuarios previstos ([Patton, 1978\[10\]](#)). Las estrategias de comunicación y difusión personalizadas que aumentan el acceso a los resultados de la investigación claramente presentados son muy importantes. Estas estrategias incluyen el uso de infografías, seminarios en línea y la difusión de "pepitas de información" y partes de la narración a través de las redes sociales y otras plataformas de entretenimiento. Un buen ejemplo de cómo adaptar los resultados de las pruebas para llegar a una gran audiencia es la serie australiana *Life at*, que se filmó junto con el estudio científico a largo plazo *Growing Up*. *vida enes* una serie documental de observación que narra la vida de un número selecto de niños a medida que crecen desde la infancia hasta la adolescencia, con el objetivo de mostrar lo que se necesita para darle a un niño la mejor oportunidad 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?

---

## Referencias

- [1] Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso (2013), *The Role of the Center of Government - A Literature Review*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC

- [3] Cejudo, G. y C. Michel (2017), "Abordar la acción gubernamental fragmentada: coordinación, coherencia e integración", *Ciencias Políticas* , vol. 50/4, <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5> .
- [6] Comisión Europea (2021), *Estudio sobre el marco de implementación económica de un posible Esquema de Garantía Infantil de la UE, incluida su base financiera* , <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8382&furtherPubs=sí> (consultado el 23 de agosto de 2021).
- [2] Oficina Federal del Seguro Social (2019), *¿Qué servicios atienden los temas relacionados con la niñez y la juventud?* , <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/politique-sociale/kinder-und-jugendfragen/grundlagen-gesetze/zustaendige-stellen.html> (consultado el 14 de enero de 2022).
- [9] OCDE (2020), *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences* , OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/86331250-en> .
- [4] OCDE (2020), *Movilización de pruebas para la buena gobernanza: evaluación de los principios y estándares para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas*, Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública, publicación de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/3f6f736b-es> .
- [8] OCDE (2020), "The OECD 2019 Open Useful Reusable Data (Ourdata) Index", OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf> .
- [7] OCDE (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector* , OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/059814a7-en> .
- [5] OCDE/PNUD (2014), *Hacer que la cooperación para el desarrollo sea más eficaz: Informe de progreso de 2014* , Publicaciones de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209305-en> .
- [10] Patton, M. (1978), *Evaluación centrada en la utilización* , Sage, Beverly Hills.

---

## notas

← 1. [www.ewaluacja.gov.pl](http://www.ewaluacja.gov.pl) .

← 2. <https://evalueringsportalen.no/> .

## Parte III. Instrucciones para la reforma

### 9. Mejorar la política familiar en España

#### Abstracto

Este capítulo proporciona una serie de recomendaciones que pretenden destacar 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 familiares y de vida familiar en España. La segunda parte cubre las medidas políticas para mejorar el bienestar familiar mediante la reducción de la pobreza infantil y la facilitación de la vida familiar para todos. La tercera sección analiza las medidas que podrían mejorar la coherencia y la eficiencia de la política familiar, incluidos los mecanismos de cooperación entre áreas de política y niveles de gobierno e instrumentos de seguimiento y evaluación.

#### Introducción

El apoyo familiar en España es integral pero insuficiente y fragmentado. Sus insuficiencias se relacionan con montos de beneficios comparativamente bajos que dejan incluso a las familias que los reciben en un alto riesgo de pobreza. Sus fragmentaciones se relacionan con una adaptación fragmentaria del marco legal de la política familiar a los cambios en el perfil de la familia 'típica' española y al aumento de las necesidades de determinadas familias, pero con diferentes condiciones para recibir determinadas asignaciones o ventajas fiscales en los distintos tipos de prestaciones y en todo el territorio nacional.

Actualmente existe 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 el diseño de un Libro Blanco para un nuevo marco nacional de apoyo y protección a la familia. 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 buenas prácticas en otros países de la UE, así como numerosas interacciones con partes interesadas españolas y expertos internacionales. Las recomendaciones pretenden resaltar las 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 señalar formas de abordar ciertas debilidades de la actual política familiar española.

La estructura de las recomendaciones es la siguiente: La primera parte se centra en las características seleccionadas que podría incorporar un nuevo marco legal para la política familiar. La segunda parte cubre las medidas políticas para mejorar el bienestar familiar mediante la reducción de la pobreza infantil y la facilitación de la vida familiar para todos. La tercera y última sección analiza los instrumentos de seguimiento y evaluación que pueden incorporarse en futuras políticas y programas. Estos diferentes elementos pueden reforzarse entre sí: un marco legal que introduzca definiciones armonizadas para las unidades familiares y criterios comunes para evaluar los recursos económicos puede ampliar el número de familias elegibles para diferentes beneficios y hacer que las condiciones de acceso sean más transparentes, y por lo tanto reducir la pobreza infantil y mejorar el bienestar familiar.

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

En las 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 promedio, las familias se han vuelto más pequeñas y la proporción de niños que viven con dos padres casados ha disminuido. Durante el mismo período, las mujeres ingresaron al mercado laboral en un número mucho mayor y muchas menos personas creen que el lugar de una madre está solo en la esfera doméstica. En promedio, los padres aún dedican menos tiempo al cuidado de sus hijos y a las tareas del hogar que las madres, pero la cantidad de tiempo que dedican a estas tareas laborales no remuneradas ha aumentado.

Si bien el derecho de familia ha evolucionado considerablemente junto con estos cambios sociales, la política familiar (la combinación de beneficios, servicios, exenciones fiscales y arreglos de licencia que ayudan a los miembros de la familia a criar y cuidar a los hijos menores y otras personas dependientes) ha sufrido algunas modificaciones, pero pocas reformas importantes. Con respecto al derecho de familia, se ha vuelto posible que las parejas del mismo sexo se casen, que todas las parejas casadas se divorcien y que los padres que se separan o se divorcian compartan la custodia física de sus hijos. En lo que respecta a la política familiar, el único marco legal nacional actualmente vigente es la Ley de Protección de Familias Numerosas de 2003, que se basa en versiones anteriores de la ley. La ley concede el estatuto de familia numerosa a las familias con tres o más hijos, así como a familias más pequeñas que enfrentan ciertos desafíos como la muerte de uno de los padres o la discapacidad de un miembro de la familia. Las familias monoparentales no viudas ni discapacitadas con menos de tres hijos actualmente no reciben prestaciones de la ley de familia numerosa, pero otras leyes y normativas y algunas Comunidades Autónomas sí hacen referencia específica a su situación.

## **Pasar de una ley de 'familia numerosa' a una de 'familias con mayores necesidades'**

La 'Ley de familias numerosas' ya ha reconocido otras situaciones de necesidades particulares y podría ser la base de un marco legal ampliado. Las situaciones especiales actuales se refieren a familias con discapacidad o fallecimiento de uno de los padres, pero por ejemplo dejan fuera a familias monoparentales o familias que tienen mayores necesidades por otros motivos.

- **Considerar opciones para la sustitución o ampliación de la 'Ley de protección de la familia numerosa'.** El objetivo de una ampliación o sustitución de la ley de familia numerosa sería reconocer más situaciones de necesidad adicional que las que reconoce la ley actual. Las ventajas de extender la actual ley de familia numerosa son que, en primer lugar, esta extensión probablemente mantendría los derechos existentes y, por lo tanto, sería más fácil avanzar políticamente y, en segundo lugar, el marco está bien establecido en la práctica administrativa española y es bien conocido por el público. Una ventaja de reemplazar completamente lo existente con una nueva ley sería que podría permitir una mayor orientación hacia las familias que realmente necesitan apoyo. Otra ventaja es que podría estructurarse como una verdadera 'ley marco' que incluye definiciones armonizadas de diferentes tipos de familias o situaciones familiares y de recursos familiares a los que podrían referirse otras leyes.

### Armonizar las definiciones de la unidad familiar y las características básicas de los diferentes tipos de familias

Las diferentes leyes de beneficios e impuestos actualmente usan diferentes definiciones de la unidad familiar y de tipos específicos de familias a pesar de perseguir objetivos similares. Si los padres están casados o no, también puede influir en la elegibilidad para los beneficios y, por lo tanto, afectar los recursos que reciben los niños. Por ejemplo, puede haber ciertos ahorros de impuestos relacionados con los hijos en común de padres casados o solteros que no están disponibles para los hijos en común de padres solteros.

- **Incluir definiciones sobre la unidad familiar y tipos específicos de situaciones familiares en un marco estatal general y básico.** Evitaría las inconsistencias y lagunas actuales, aclararía las elegibilidades para 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 que se alinee más con la 'unidad económica o funcional' (individuos que viven juntos y comparten recursos) que con el 'vínculo familiar' (individuos que viven juntos relacionados 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 restricciones presupuestarias del hogar y la distribución de los gastos. Por ejemplo, en Dinamarca, se supone que comparten los recursos si los cohabitantes tienen 25 años o más, tienen una residencia compartida y tienen un hijo o algún otro indicador de que son una pareja, como una cuenta bancaria conjunta o una hipoteca compartida. En Francia, se puede utilizar un conjunto de pruebas concordantes como la copropiedad, el consumo de agua y electricidad, la existencia de un único contrato de seguro de hogar o la presencia de un hijo por el que uno de los progenitores asume la responsabilidad económica y el otro recibe prestaciones familiares. Si las personas desean ser tratadas como unidades independientes, se les puede pedir, por ejemplo, que presenten pruebas de que pagan por separado el alquiler y la comida.

- **Cree una definición consistente de padre único.** Cualquier norma que se ocupe 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 la situación de monoparentalidad que se centra en riesgos sociales similares a los típicamente vinculados a familias monoparentales, a pesar de que haya otro progenitor responsable de los hijos. Dicha regulación también tiene que abordar la dificultad de identificar a las familias monoparentales en situaciones en las que los padres pueden tener nuevas parejas o vivir con la familia ampliada o con compañeros de cuarto, mientras que al mismo tiempo no crea desincentivos demasiado importantes para que las personas formen parejas estables de cohabitación o nuevas matrimonios. En Francia, los padres son considerados padres solteros cuando son solteros, divorciados, separados, o viuda con hijos a cargo ya nacidos o por nacer, no vive en pareja, y no comparte sus ingresos y gastos con pareja, conviviente o pareja de hecho. La convivencia con compañeros de piso, padres u otros familiares no invalida la condición de monoparental, mientras que la separación geográfica temporal de una pareja no constituye una situación de monoparentalidad. En caso de custodia física compartida, ambos padres pueden reclamar el estado de padre soltero en su formulario de impuestos, pero dividirán los beneficios o ventajas fiscales. Para evitar que las parejas de hecho aleguen de forma fraudulenta la condición de monoparental, diferentes administraciones pueden combinar sus datos para detectar a personas que afirman vivir separadas pero en realidad no lo hacen. Pero en general,
  - **Establecer una regla clara en caso de separaciones.** Actualmente, cuando las familias se separan, algunos beneficios se otorgan solo a las madres, otros al primer padre que solicita o que vive con los niños y otros a ambos padres en proporción a su tiempo de custodia. Sería útil reemplazarlos por una sola regla en esta área. Queda por determinar cuál es la regla más idónea en el contexto del derecho español, aunque podría descartarse concederla al primer demandante como regla de mejor sentido. En algunos países, los beneficios fluyen 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, el beneficio se divide entre ambos padres o se asigna al padre de menores ingresos si ambos padres están de acuerdo.
  - **Aclarar el tratamiento de las parejas de hecho.** Si la concesión de beneficios está ligada a una definición funcional y no de vínculo familiar, sería lógico que el tratamiento fiscal de las parejas de hecho debería armonizarse en consecuencia. La forma precisa en que esto podría lograrse debe estudiarse con más detalle.

### Creación de criterios comunes para evaluar los recursos económicos de las unidades familiares

Incluso una vez que haya una definición común de la unidad familiar para determinar la elegibilidad para diferentes beneficios y exenciones fiscales con verificación de

recursos, la elegibilidad aún puede variar porque los diferentes programas pueden tener diferentes formas de evaluar el ingreso familiar total. Diferentes regulaciones se refieren a diferentes unidades económicas, como familias basadas en lazos de parentesco, hogares, *unidades de convivencia* . etc., y distribuir los ingresos totales de la unidad económica a los miembros de la familia de diferentes formas. Distintas regulaciones incluyen y excluyen fuentes de ingresos y activos particulares de diferentes maneras y tratan de manera diferente las situaciones temporales de empleo formal. Esto es particularmente evidente cuando se trata de los pagos de manutención de los hijos, que en algunos casos no se tienen en cuenta pero en otros no. Entonces, cuando efectivamente no llega un pago, se tiene que acreditar la insolvencia del otro progenitor o la imposibilidad de hacer cumplir una orden de alimentos para poder recibir prestaciones como el subsidio de desempleo o algunas rentas mínimas autonómicas. Finalmente, diferentes regulaciones vinculan umbrales a diferentes índices como el salario mínimo y el IPREM.

- **Definir una forma común de evaluar los recursos económicos de las unidades familiares.** La viabilidad de criterios generales para implementar la prueba de medios en estos programas, incluidos criterios sustantivos y procesales detallados para evaluar la capacidad económica de los miembros de la unidad y la relevancia de las obligaciones legales de alimentos hacia o de terceros, podría ser un paso adelante para mejorar objetividad y eficacia. Se pueden tener en cuenta los ingresos totales de todas las personas pertenecientes a la misma 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 que cohabitan, incluso si no tienen hijos en común. La obligación implícita de alimentos hacia los hijastros que esto implica sólo existiría mientras la pareja en cuestión esté viviendo junta y terminaría en caso de separación.
- **Considerar el establecimiento de una agencia centralizada para evaluar los recursos económicos.** Para España podría considerarse el papel de una agencia centralizada, como el fondo de asignaciones familiares en Francia, o de la agencia tributaria, para evaluar los recursos económicos de las familias y determinar los beneficios y costos de los servicios para los padres para los niños.
- **Incluya los pagos y obligaciones de manutención infantil en las evaluaciones de recursos económicos.** Para las unidades familiares que reciben pagos de pensión alimenticia, estos deben contarse naturalmente entre las fuentes de ingresos. Sin embargo, solo se deben tener en cuenta los pagos que se reciben realmente (en lugar de los que *deberían* recibirse); con la obligación de que una familia receptora de beneficios informe cambios imprevistos en la manutención de los hijos u otras transferencias privadas que recibieron periódicamente (por ejemplo, cada seis meses). Por el contrario, para las personas que tienen obligaciones de manutención de los hijos, los pagos salientes deben deducirse del ingreso total de su unidad familiar u hogar único a los efectos de las evaluaciones de recursos económicos para recibir el beneficio.

- **Vincule los umbrales al mismo índice.** Para reducir los costos administrativos y crear más transparencia para las familias, tendría sentido vincular los umbrales de elegibilidad a índices comunes en lugar de índices diferentes. La elección de un índice común no impediría variar el umbral de elegibilidad mediante el establecimiento de factores de multiplicación más bajos y más altos del índice para, por ejemplo, tener un beneficio que solo se dirija a familias en riesgo de pobreza mientras que otro esté abierto a familias con ingresos ligeramente más altos. niveles también.

## Garantizar una protección mínima en todo el territorio español con margen para mejoras autonómicas

Determinados beneficios y tratamientos fiscales pueden variar de una Comunidad Autónoma a otra. Algunos han promulgado planes familiares estratégicos y otros han introducido nuevos beneficios para las familias o deducciones fiscales familiares ajustadas. De acuerdo con la autonomía regional, las familias en situaciones similares pueden recibir diferentes beneficios y potencialmente pueden perder o ganar 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 básica estatal debe asegurar “la norma mínima común en cada materia”, pero “dejando margen suficiente a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias”. Por lo tanto, un marco legal nacional básico en materia de política familiar es constitucionalmente factible y debe ser capaz de determinar prioridades, evitar inconsistencias territoriales y garantizar niveles mínimos de protección. Las Comunidades Autónomas deberían implicarse en el proceso de creación de este marco nacional, ya que deberán adecuar su propia normativa al mismo para que pueda conducir a un uso más coherente de las medidas fiscales para promover el bienestar familiar. Un ejemplo de una ley a nivel nacional que creó dicho mínimo nacional es la ley federal suiza sobre asignaciones familiares que entró en vigor en 2009. A través de la ley, la Confederación prescribe montos mínimos para los subsidios por hijo y educación, pero los cantones pueden ser más generosos que estas reglamentaciones federales si así lo deciden. Cuando se introdujo la ley, varios cantones ya ofrecían asignaciones iguales o superiores a los montos mínimos, pero otros tuvieron que aumentar las suyas. Los cantones también pueden pagar asignaciones por nacimiento y adopción, pero si lo hacen, también deben cumplir con los niveles mínimos establecidos por el gobierno federal. Los cantones son totalmente responsables de su propio fondo de asignaciones familiares. Los cantones también pueden pagar asignaciones por nacimiento y adopción, pero si lo hacen, también deben cumplir con los niveles mínimos establecidos por el gobierno federal. Los cantones son totalmente responsables de su propio fondo de asignaciones familiares. Los cantones también pueden pagar asignaciones por nacimiento y adopción, pero si lo hacen, también

deben cumplir con los niveles mínimos establecidos por el gobierno federal. Los cantones son totalmente responsables de su propio fondo de asignaciones familiares.

## **Fortaleciendo el bienestar familiar**

Diferentes familias luchan con diferentes desafíos que pueden afectar negativamente su bienestar. Los niños que viven con padres que tienen bajos ingresos o que tienen un empleo irregular o que no tienen empleo pueden estar en riesgo de pobreza. De hecho, casi uno de cada cinco niños en España vivía en pobreza relativa de ingresos en 2018. Y las familias de cualquier nivel de ingresos pueden tener dificultades para conciliar su vida laboral y familiar o encontrar dificultades de crianza. Esta sección, por lo tanto, se centra primero en las recomendaciones para reducir la pobreza infantil y luego en las medidas que podrían servir para hacer la vida familiar más fácil para todos.

La amplitud y, en algunos casos, el costo de estas recomendaciones pueden estar en contradicción con las presiones presupuestarias sobre las políticas y el apoyo a la familia, que siempre han existido pero que pueden volverse aún más persistentes como resultado de la crisis económica y de salud del COVID-19. Si es necesario hacer concesiones entre las políticas de implementación, la evidencia sugiere que se deben favorecer las políticas que mantienen y, donde sea posible, aumentan el gasto en los niños más pequeños y más vulnerables. Comenzar a gastar temprano en los niños es eficiente, ya que los comportamientos y logros de los niños son aún más maleables y contribuye a la equidad. Las inversiones en servicios universales también pueden valer mucho la pena, ya que, por ejemplo, los servicios de almuerzo en las escuelas secundarias beneficiarían por igual a las familias de bajos y altos ingresos y podrían brindarse de manera rentable.

## **Medidas para reducir la pobreza infantil**

Las políticas existentes deben fortalecerse de varias maneras para reducir la proporción persistente de aproximadamente uno de cada cinco niños en España en riesgo de pobreza. Comprender los factores de riesgo que están relacionados con la pobreza, como la estructura familiar y el entorno económico, es un primer paso importante para abordar y reducir la pobreza infantil. Un conjunto de políticas tiene como objetivo disminuir la pobreza mediante el aumento de los ingresos previos a la transferencia, por ejemplo, mediante la reducción de las barreras que pueden dificultar que los padres participen plenamente en el mercado laboral y, en general, mediante el abordaje de las fallas del mercado que dificultan la vida de las familias de bajos ingresos. Otro conjunto de políticas se relaciona con los aumentos de los ingresos posteriores a la transferencia mediante ajustes de impuestos y prestaciones, como las prestaciones por hijos a cargo, las asignaciones para la manutención de los hijos y las asignaciones para huérfanos.

## **Repensar la política familiar desde la perspectiva de los derechos de los niños**

Repensar la política familiar desde la perspectiva de los derechos de los niños hacia un nivel de vida mínimo y conectar la política familiar con una estrategia integral contra la pobreza infantil podría ofrecer un camino a seguir.

- **Dar prioridad a las medidas preventivas y tratar a los niños por igual garantizando el acceso equitativo a oportunidades y protecciones para todos los niños.** Tiene sentido considerar modelos de apoyo social más centrados en los hijos que en el tipo de familia en la que se encuentra viviendo en un momento dado. En particular, el derecho de los niños a la manutención debe ser independiente del estado de sus padres. Una combinación de servicios y beneficios universales, como una asignación universal por hijo y un acceso más amplio a los programas extraescolares y de cuidado de los niños desde la primera infancia, en combinación con beneficios en función de los recursos y servicios familiares específicos podría lograr este objetivo.

### Promover la participación de los padres en el mercado laboral

Dado que el desempleo, el subempleo y la inactividad de los padres, en particular de los padres solteros, es un factor de riesgo importante para la pobreza infantil, las políticas para apoyar la participación de los padres en el mercado laboral contribuirían a reducir la pobreza infantil. Sin embargo, si bien lograr que todos los padres que no trabajan trabajen podría casi la mitad de la tasa de familias con niños que viven en la pobreza, la calidad del empleo también es decisiva, 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 padres a acceder a un empleo remunerado.** Los permisos parentales breves, las dificultades para encontrar un lugar de cuidado diurno o después de la escuela y los horarios de trabajo inflexibles pueden impedir que los padres en general y las familias monoparentales en particular encuentren empleo o amplíen sus horas de trabajo. El fortalecimiento de las políticas en estas áreas, como se analiza en las recomendaciones pertinentes de la sección 'Facilitar la vida familiar para todos', puede tener un impacto particular para las familias de bajos ingresos que actualmente tienen una menor participación en el cuidado y la educación de la primera infancia y en la educación posterior formal. cuidado de la escuela, y que a menudo trabajan en trabajos en los que la flexibilidad es inherentemente más difícil de lograr. Sería importante ir más allá de la política familiar, ayudar a eliminar las barreras a la participación en el mercado laboral, como los problemas sociales y de salud no abordados, para los más desfavorecidos a través de 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 debe aspirar a equipar a todos los jóvenes con las habilidades necesarias para triunfar.

- **Asegurar que los padres que trabajan tengan ingresos adecuados.** El sistema fiscal y de prestaciones español no desalienta el empleo del segundo asalariado en una familia biparental o monoparental tanto como en otros lugares. Sin embargo, una evaluación detallada de si el trabajo 'se paga solo' en todas las regiones y ciudades, incluso después de deducir los costos del cuidado de los niños, podría valer la pena. Teniendo en cuenta los salarios relativamente bajos con los que

tienen que lidiar muchos empleados españoles y una prevalencia comparativamente alta de empleo informal, también se podrían considerar beneficios en el trabajo específicos.

## Ajuste del régimen de pensión alimenticia

La pensión alimenticia en caso de divorcio o separación suele representar una importante fuente de ingresos para las familias que la reciben, pero la falta de pago es frecuente (aunque es difícil acceder a datos comparables). Ante estos hechos, España introdujo un pago anticipado de pensión alimenticia para las familias en las que no se paga la pensión alimenticia, pero las condiciones son estrictas, la duración limitada y la cantidad baja. Fortalecer aún más el cumplimiento de las obligaciones de manutención infantil es una herramienta política particularmente importante para mejorar la situación de los hogares monoparentales.

- **Garantizar los pagos de manutención de los hijos en mayor medida.** El estado puede garantizar la manutención de los hijos (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). Por ejemplo, en Alemania, la duración máxima del anticipo se amplió recientemente de 72 meses (frente a los 18 meses en España) a una duración ilimitada siempre que el hijo en cuestión sea menor de edad. El pago por adelantado no debe depender de una orden judicial que establezca que el otro padre no puede pagar.
- **Facilitar el cumplimiento de las obligaciones de manutención infantil.** En los países de la OCDE, las repercusiones de la falta de pago de la manutención de los hijos por parte del padre sin custodia pueden variar desde el pago forzoso, deducciones salariales, incautación de activos y cuentas bancarias y, en algunos países, el encarcelamiento. Varios países, incluidos Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y, más recientemente, Francia, han fortalecido sus sistemas para ayudar a los padres a presentar sus reclamos y ayudarlos a tomar las medidas administrativas y/o legales adecuadas. Anteriormente en Francia, la aplicación era difícil; pero la creación en 2020 de un nuevo servicio público de intermediación financiera de pensiones alimenticias ha facilitado mucho el proceso. El padre que debe la manutención la paga cada mes a la agencia, que la transfiere a la familia receptora. Si el padre deudor no paga, la agencia inicia inmediatamente un procedimiento para recuperar la cantidad impaga del progenitor deudor y paga al progenitor acreedor elegible la asignación de apoyo familiar (116,57 EUR por mes y por hijo). Esta intermediación financiera también puede permitir aliviar las tensiones entre los padres separados, para que puedan concentrarse en la educación y el desarrollo de su(s) hijo(s).
- **Adaptar las obligaciones de pago a las circunstancias cambiantes y ayudar a los padres sin custodia a ser autosuficientes.** Los padres con una obligación de manutención de los hijos cuyas circunstancias cambian considerablemente ya pueden

solicitar un cambio en los montos de los pagos, pero esto debe establecerse mediante una petición al tribunal si el padre que recibe la manutención de los hijos no está de acuerdo con el cambio. Esto puede dejar a muchos padres con la obligación de pagar en dificultades al tratar de ajustar la cantidad que tienen que pagar. También se necesitan mejoras en lo que respecta a los criterios y procedimientos para evaluar los costes relacionados con los niños soportados por los padres sin custodia al establecer los criterios de elegibilidad para las prestaciones sociales o exenciones fiscales. Por ejemplo, en Francia, cada padre ahora puede recibir un subsidio de vivienda en casos de custodia compartida, prorrateado por la cantidad de tiempo que el niño pasa con cada uno. Además, ayudar a los padres sin custodia a ser autosuficientes también es clave para permitirles cumplir con sus obligaciones a largo plazo. Explorar la viabilidad de los apoyos de “autosuficiencia” condicionados al cumplimiento de las obligaciones de manutención podría reducir la infracción sistémica actual de las órdenes de manutención infantil.

### Investigación de las implicaciones de una prestación universal por hijo

La tasa de pobreza infantil persistentemente alta a pesar de la existencia de beneficios de ingresos mínimos sugiere que la focalización y los montos de estos últimos no son suficientes para reducir significativamente el número de niños en riesgo de pobreza. Además, incluso las familias cuyos ingresos las sitúan por encima del umbral de la pobreza pueden tener problemas con ciertos gastos relacionados con los niños, como la necesidad de más metros cuadrados de vivienda o cuidado infantil. A la luz de esta situación, podría considerarse la introducción de una prestación universal por hijo, que existe en muchos países de la OCDE.

- **Explore el impacto potencial en la pobreza infantil.** Los modelos de microsimulación podrían usarse para proyectar el impacto de reducción de la pobreza de un beneficio universal en comparación con un beneficio específico bajo diferentes supuestos sobre la eficiencia de la focalización. Los resultados podrían usarse junto con estimaciones sobre costos administrativos y financieros en un análisis de costo-beneficio antes de la introducción de cualquier nuevo beneficio. Dentro de este ejercicio, también podrían evaluarse los impactos de cambiar el financiamiento de deducciones fiscales a beneficios universales o específicos.
- **Proteger a las familias de la pobreza en los primeros años del niño.** Antes de los tres años, y más a menudo inmediatamente después del nacimiento, los riesgos de pobreza para las familias con niños pequeños son más altos. Al mismo tiempo, estos años son sumamente importantes para el desarrollo infantil y la construcción de vínculos familiares positivos. A la luz de las presiones presupuestarias y la importancia de los primeros años para el desarrollo infantil, los beneficios podrían concentrarse particularmente en los primeros tres años de vida. Por ejemplo, Francia ofrece subsidios de 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 apoyos financieros especiales para familias vulnerables. Siguiendo el ejemplo de ciertos países, el valor de los beneficios en efectivo y las deducciones fiscales podrían igualarse,

- **Evitar la erosión de los montos de los beneficios a través de actualizaciones programadas o vinculaciones a un índice salarial.** Las tasas de pago de las prestaciones sociales a menudo se fijan a una tasa determinada 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 poder de reducción de la pobreza disminuye. Garantizar que los beneficios sociales crezcan al mismo ritmo que los salarios medios puede ayudar a abordar este problema.

### Creación de una estrategia antipobreza más amplia

El gasto social español está en línea con el de muchos otros países, pero con una parte comparativamente grande que se destina a las prestaciones por desempleo y una parte comparativamente baja a las prestaciones familiares. Como resultado, la reducción de las tasas de pobreza infantil debido a las prestaciones sociales es menor en España que en cualquier otro país de la UE miembro de la OCDE. Es improbable que los montos repartidos por una prestación universal por hijos y un plan ajustado de manutención de los hijos sean lo suficientemente grandes como para sacar de la pobreza a una parte sustancial de los niños y adolescentes afectados, lo que implica que se necesita una estrategia más integral.

- **Aumentar el gasto social.** Las estimaciones sugieren que en los países de la OCDE desde mediados de la década de 1990 hasta mediados de la década de 2010, 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 si se dirigen acciones importantes a los hogares de menores ingresos, el impacto es mayor. Si las prestaciones por desempleo, que cumplen una importante función de seguro, deben mantenerse en los niveles actuales, entonces los aumentos en el gasto social general son una palanca importante para reducir la pobreza infantil. Por ejemplo, para alcanzar el gasto medio de la OCDE en prestaciones en efectivo para las familias como porcentaje del PIB, España tendría que duplicar con creces sus gastos. Los beneficios específicos que mejor se adaptan para llegar a los hogares de bajos ingresos deben estudiarse cuidadosamente,
- **Estudiar los impactos en la eficiencia y equidad del sistema de impuestos y beneficios.** Dado que las deducciones fiscales no benefician a los hogares de bajos ingresos, los hogares pobres no son necesariamente los mayores beneficiarios del sistema de beneficios fiscales. Un análisis cuidadoso de los perfiles tributarios y de beneficios de los diferentes tipos de hogares en términos de composición e ingresos podría permitir una evaluación del grado de progresividad del sistema de beneficios tributarios actual y futuro propuesto; y podría apuntar hacia reasignaciones de beneficios o deducciones fiscales que podrían beneficiar a los hogares pobres, de ingresos bajos y

medios. Además, también se debe considerar el alcance de las tasas impositivas implícitas sobre la actividad en el marco del sistema actual y cualquier sistema futuro propuesto. Los conocimientos de estos diferentes análisis se pueden utilizar para evaluar en qué medida las normas fiscales están en armonía o en oposición a los objetivos de la familia y otras áreas de política.

- **Explore las barreras experimentadas por los hogares pobres.** Los ingresos por debajo del umbral de la pobreza pueden ser un fenómeno transitorio para muchas familias que, por ejemplo, deben recalibrarse después de la pérdida de un trabajo o un divorcio; pero para otros, puede ser una situación que dure muchos años o incluso décadas. Estas familias pueden experimentar graves privaciones materiales o sociales y les resulta difícil cambiar su situación, e incluso transferencias y servicios generosos pueden solo aliviar la situación en lugar de resolverla. Para poder diseñar una estrategia integral contra la pobreza, se necesita una comprensión profunda de las barreras que enfrentan las familias crónicamente pobres y de las posibles palancas para reducirlas. Los estudios y análisis académicos existentes de encuestas de hogares a gran escala y posiblemente datos administrativos ciertamente pueden proporcionar información importante;

- **Proporcionar servicios integrados con barreras bajas.** Las familias vulnerables con las mayores necesidades de servicios son a menudo las que tienen menos probabilidades de acceder a los servicios, por lo que es vital hacer que el acceso a los servicios sea lo más sencillo posible. Dado que la asistencia a la escuela es obligatoria y los maestros están en contacto cercano con sus alumnos, las escuelas se encuentran en una situación ideal para poder identificar a los niños que pueden estar experimentando dificultades o que necesitan apoyo adicional y llegar a ellos y a sus padres sin señalarlos visiblemente. ; y brindar los servicios que todos los padres necesitan. Por ejemplo, en muchos países, ciertos controles básicos de salud o vacunas se realizan en jardines de infancia o escuelas, ahorrando a los padres el esfuerzo adicional de tener que hacer una cita y llevar a su hijo al médico. Los consejeros escolares pueden estar en condiciones de ofrecer asistencia psicológica a los adolescentes, como es por ejemplo el caso de Copenhague. Una vez que los niños o las familias están en contacto con un proveedor de servicios sociales, cuantos más servicios se puedan brindar en un lugar o menos transferencias burocráticas de una parte del sistema a otra, más probable es que las familias con múltiples necesidades de asistencia realmente puedan verlos abordados. Por ejemplo, la YMCA en Halifax (Canadá) brinda servicios que incluyen vivienda, apoyo contra la trata de personas, programas de empleo de emergencia, cuidado infantil y aprendizaje temprano, microcréditos, educación financiera, clínicas de impuestos sobre la renta y capacitación en liderazgo entre pares a través de equipos multidisciplinarios. más probable es que las familias con múltiples necesidades de asistencia realmente puedan verlas atendidas. Por ejemplo, la YMCA en Halifax (Canadá) brinda servicios que incluyen

vivienda, apoyo contra la trata de personas, programas de empleo de emergencia, cuidado infantil y aprendizaje temprano, microcréditos, educación financiera, clínicas de impuestos sobre la renta y capacitación en liderazgo entre pares a través de equipos multidisciplinarios. más probable es que las familias con múltiples necesidades de asistencia realmente puedan verlas atendidas. Por ejemplo, la YMCA en Halifax (Canadá) brinda servicios que incluyen vivienda, apoyo contra la trata de personas, programas de empleo de emergencia, cuidado infantil y aprendizaje temprano, microcréditos, educación financiera, clínicas de impuestos sobre la renta y capacitación en liderazgo entre pares a través de equipos multidisciplinarios.

### Protección de las familias en caso de fallecimiento de un padre soltero

El estado civil de los padres influye en la protección y los ingresos que reciben los hijos y otros miembros de la familia en caso de fallecimiento de los padres. Las pensiones de viudedad suelen estar restringidas a parejas casadas o, en algunos casos, parejas registradas, aunque algunos como Hungría, Islandia, Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, Eslovenia y el Reino Unido también amplían la posibilidad. a los convivientes bajo ciertos requisitos de elegibilidad, como un tiempo mínimo de convivencia y/o haber tenido un hijo en común, o si el fallecido nombró explícitamente a la pareja en su testamento.

- **Considerar un ajuste de las prestaciones de orfandad en caso de padres solteros.** 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 para los semi-huérfanos solo asciende al 20%, y los niveles mínimos respectivos también son muy diferentes. Esto significa que los ingresos del resto de la familia varían después de la muerte de uno de los padres, dependiendo de si los miembros de la pareja estaban casados o no. Esta situación debe abordarse en el contexto de una reforma integral de la seguridad social.

### Medidas para facilitar la vida familiar a todos

#### Introducción al permiso parental remunerado

Si bien los permisos de maternidad y, en particular, los de paternidad en España son comparativamente generosos, la ausencia de un permiso parental remunerado puede obligar a los padres a regresar al trabajo mientras aún no han asegurado el cuidado infantil formal para su bebé. La provisión de una licencia parental remunerada, así como una licencia para cuidar a los niños enfermos cuya enfermedad no alcanza el umbral de gravedad actual, podría facilitar la vida de una parte importante de las familias.

- **Explore las implicaciones de igualdad de género de una licencia parental remunerada.** Además de los costos fiscales, la introducción de la licencia parental remunerada puede tener otras consecuencias en la división del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y

mujeres y en las tasas de empleo materno. El diseño de las licencias importa: el momento de las licencias, el alcance de la flexibilidad del empleador y los niveles de beneficios son variables muy relevantes que determinan los usos y efectos de las licencias. Por ejemplo, una expansión limitada de la licencia parental remunerada puede mejorar las tasas de empleo materno, ya que las mujeres ya no necesitarán ampliar la licencia de maternidad con prestaciones por desempleo, como es el caso en particular de algunos trabajadores poco calificados. Pero una prolongación demasiado amplia de la licencia puede poner a las mujeres en general en desventaja en el mercado laboral si la mayor parte de la licencia la toman las madres en lugar de los padres. La aceptación de la licencia de paternidad recientemente aumentada y los posibles efectos de igualdad de género de la duración de la licencia parental remunerada deben evaluarse antes de introducir la licencia parental remunerada. La evaluación también debe considerar en qué medida los empleadores bloquean explícita o implícitamente las solicitudes de licencia de las madres y los padres.

- **Introducir el permiso parental remunerado.** Aunque España ofrece a los padres la posibilidad de disfrutar de un permiso durante los tres primeros años tras el nacimiento o la adopción o de reducir su jornada laboral mientras sus hijos son menores de 12 años, el hecho de que dicho permiso no sea retribuido implica que pocas personas hacen uso de sus derechos de permiso parental. La introducción de una nueva licencia parental, la oferta de un beneficio asociado con la licencia no remunerada actual o la creación de un plan único de licencia por parto que combine la paternidad, la maternidad y la licencia parental podrían abordar este problema. En lugar de hacer que los derechos a la licencia parental remunerada sean compartibles como en muchos países de la OCDE, la experiencia internacional sugiere que podría ser mejor seguir el modelo español actual de permisos de maternidad y paternidad para proporcionar a los padres (y madres) sus propios derechos individuales de permisos parentales pagados 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" en el que una pareja puede calificar para semanas/meses adicionales de licencia pagada si ambos padres usan una cierta cantidad de licencia compartida. Mantener la licencia parental remunerada relativamente corta cuando se introdujo inicialmente podría brindar tiempo para evaluar si una utilización desproporcionada por parte de las madres pone a las mujeres en desventaja en el lugar de trabajo. mientras que Alemania ofrece un "período de bonificación" en el que una pareja puede calificar para semanas/meses adicionales de licencia pagada si ambos padres usan una cierta cantidad de licencia compartida. Mantener la licencia parental remunerada relativamente corta cuando se introdujo inicialmente podría brindar tiempo para evaluar si una utilización desproporcionada por parte de las madres pone a las mujeres en desventaja en el lugar de trabajo. mientras que Alemania ofrece un "período de bonificación" en el que una pareja puede calificar para semanas/meses adicionales de

licencia pagada si ambos padres usan una cierta cantidad de licencia compartida. Mantener la licencia parental remunerada relativamente corta cuando se introdujo inicialmente podría brindar tiempo para evaluar si una utilización desproporcionada por parte de las madres pone a las mujeres en desventaja en el lugar de trabajo.

- **Flexibilizar el permiso parental.** En muchos países de la OCDE, la licencia parental remunerada se puede utilizar para prolongar el período de cuidado del niño en el hogar, pero también se puede utilizar cuando surge una necesidad específica, como un niño enfermo o el cierre temporal de la guardería. Para los padres que no quieren o no puedan dejar de trabajar por completo, los arreglos de licencia flexibles o de medio tiempo pueden ser una solución. La legislación española ya ofrece muchas opciones, por ejemplo, para reducir las horas de trabajo, pero un permiso parental flexible podría, por ejemplo, proporcionar alguna compensación por la reducción asociada de los ingresos laborales si un padre tiene que reducir sus horas de trabajo para cuidar a un hijo en edad escolar con una enfermedad crónica pero no mortal. Dichos arreglos pueden ayudar a minimizar el impacto financiero de tomar una licencia, al tiempo que permiten a los empleados permanecer conectados con sus trabajos y cuidar a los niños. También pueden ayudar a los socios a “compartir turnos” de vacaciones a tiempo parcial y compromisos laborales. Los empleadores también pueden beneficiarse: en muchos casos, es posible que no tengan que hacer el gasto de encontrar y contratar a un trabajador de reemplazo si el empleado está de licencia solo a tiempo parcial. Sin embargo, al igual que con la expansión de la licencia parental remunerada en general, se deben tener en cuenta las implicaciones de género de la flexibilidad. Requerir que al menos parte de la paternidad y potencialmente también la licencia parental potencial se tome en un bloque suficientemente largo y como único cuidador puede ser beneficioso para fortalecer la responsabilidad de cuidador de los padres a largo plazo. Además, se debe alentar a los empleadores a permitir que tanto las madres como los padres tomen el tipo de licencia que mejor se adapte a sus familias,

- **Considere complementos de licencia para padres solteros.** Los permisos de maternidad y paternidad actualmente son intransferibles. Si bien la intransferibilidad debe mantenerse en la mayoría de los casos para permitir que ambos padres dediquen tiempo al cuidado exclusivo de su hijo y establezcan patrones de cuidado más equitativos en el futuro, se podría considerar una excepción cuando los padres están separados y no tienen la custodia física conjunta de los niños. Por ejemplo, Alemania permite que los dos meses de 'complemento' que extienden la licencia combinada de 12 a 14 meses si el segundo padre toma al menos dos meses de licencia sean tomados por un solo padre. 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 cuidado de la primera infancia

### Opciones de cuidado formal

A los padres les resulta más fácil regresar y permanecer en el mercado laboral si tienen acceso a cuidado y educación de la primera infancia asequibles y de alta calidad (AEPI); y los niños pueden beneficiarse de tales ofertas de manera duradera. En España, la EAPI ya es casi universal para niños a partir de los tres años, pero los padres de niños más pequeños aún pueden tener dificultades para encontrar opciones asequibles para el cuidado formal de sus hijos.

- **Evaluar si las leyes recientes son suficientes para aumentar la disponibilidad de EAPI para niños menores de tres años.** Estas leyes están animando a las Comunidades Autónomas a aumentar la oferta de plazas de guardería para niños menores de tres años, y pueden transformar a los cuidadores informales en formales de niños en edad preescolar y escolar. La experiencia de Polonia ilustra la importancia de realizar una evaluación regular del marco legal y su implementación, y ajustar la legislación de acuerdo con las circunstancias cambiantes, para estimular una rápida expansión de la cobertura de EAPI. Al evaluar el progreso en la cobertura, se debe poner un énfasis específico en garantizar que las familias de bajos ingresos o familias en las que los padres no hablan español con seguridad tengan un acceso igual o mejor a los servicios de EAPI que los demás.
- **Supervisar la expansión y, potencialmente, convertir un lugar de EAPI en un derecho subjetivo.** La expansión de los espacios públicos o financiados con fondos públicos para la educación y el cuidado de la primera infancia debe monitorearse cuidadosamente; y si es necesario, se deben establecer incentivos adicionales. Como ejemplo, Alemania introdujo el requisito de que los municipios deben proporcionar un lugar de cuidado infantil, ya sea en un centro o en el hogar para niños a partir de 1 año, y en EAPI en un centro para niños a partir de los 3 años. Si no se ofrece un lugar a un niño, los padres pueden emprender acciones legales. En Suecia se utiliza un enfoque similar, donde a cada niño de 1 a 5 años se le debe ofrecer un lugar en un centro preescolar dentro de los cuatro meses posteriores a la solicitud al municipio.

### 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 los niños que, de otro modo, no tendrían acceso a las mismas actividades culturales y deportivas enriquecedoras y ayuda con los deberes que otros niños lo hacen.

- **Estudiar la brecha de cuidado de los niños en edad escolar.** Actualmente en España, como en muchos otros países de la OCDE, la provisión de atención fuera del horario escolar depende de la buena voluntad de las autoridades locales o de las acciones de las partes interesadas, como las organizaciones de padres, lo que lleva a disposiciones desiguales en diferentes áreas y escuelas públicas y

privadas y calidad incierta. Comprender exactamente qué tan grande es la brecha en el territorio y para los diferentes grupos socioeconómicos es un primer requisito previo para abordar las brechas de atención existentes.

- **Garantizar la calidad y la asequibilidad de los programas extraescolares.** Las actividades ofrecidas deben ser una mezcla significativa entre ofertas culturales, educativas y deportivas, y deben ser asequibles para todos los padres. En Dinamarca y Suecia, los servicios de SST a menudo se coordinan con las autoridades escolares para brindar atención a los niños durante todo el día, con servicios que normalmente se brindan en las instalaciones de la escuela o en sus cercanías, y el horario de apertura generalmente se extiende hasta al menos las 5 p.m. En Dinamarca, los servicios se ofrecen a menudo de forma gratuita a las familias de bajos ingresos, mientras que en Suecia existe una tarifa máxima de alrededor del 2 % de los ingresos brutos del hogar para el primer hijo y tarifas más bajas para los hijos posteriores, lo que garantiza que los servicios de SST sean asequibles para la mayoría de las familias. La alimentación escolar puede ser parte de los servicios ofrecidos, con tarifas que reflejan los ingresos familiares y el número de hijos. Por ejemplo,

### Mejorar los lugares de trabajo y las condiciones de trabajo de forma favorable a la familia

Los horarios de trabajo flexibles pueden facilitar la combinación del trabajo y las responsabilidades de cuidado de los niños pequeños. Sin embargo, el derecho legal de pedir una adaptación del tiempo de trabajo para conciliar las tareas familiares y laborales y la necesidad de que las empresas más grandes desarrollen planes de equidad de género por sí solos no son suficientes para crear un cambio significativo en la medida en que la mayoría de los empleados trabajan para pequeñas y medianas empresas. empresas y mientras no haya incentivos financieros y programas financiados con fondos públicos para ayudar a las empresas a crear un entorno en el que estos ajustes sean rutinarios.

- **Evaluar la aplicabilidad de los programas regionales.** Hay algunos programas regionales que financian planes de acción de género y adaptación de horarios y modos de trabajo. La valoración de estas experiencias podría sentar las bases para una política más ambiciosa a nivel estatal, y para 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 apoyo o servicios relevantes a los empleados que les facilitarían combinar el trabajo y la vida familiar. Cuando corresponda, la negociación colectiva también puede abordar el tema de los horarios y modos de trabajo flexibles. Junto con el Consejo Económico y Social de España, los agentes sociales también podrían evaluar el impacto de los planes de igualdad de género en las empresas medianas y grandes de mayor tamaño en la convivencia familiar y la corresponsabilidad.

- **Permita que los empleadores favorables a la familia se destaquen.** El Instituto de la Mujer 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 Más Familia, con el apoyo institucional del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, otorga un certificado de empresas familiarmente responsables, el “Certificado de empresas familiarmente responsables”. Tanto el premio como el certificado podrían proporcionar menciones específicas para los empleadores que logran un uso más equitativo de las licencias relacionadas con los hijos por parte de sus empleados y empleadas, especialmente 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 los beneficios económicos, sino que incluye servicios especiales en especie que están cobrando importancia en el tratamiento del bienestar familiar. Dado que todos los tipos de familias podrían beneficiarse potencialmente de los servicios familiares en una etapa u otra, ofrecer programas universales y coordinados puede ser muy útil. Además de los servicios de educación y salud, el apoyo a las familias incluye información, educación, asesoramiento y orientación sobre las relaciones e interacciones entre padres e hijos.

- **Aprende de ejemplos positivos españoles e internacionales de programas para padres.** Los programas para padres son una palanca potencial para mejorar las relaciones familiares y los resultados educativos de los niños y reducir la probabilidad de que se involucren en conductas de riesgo. Pueden dirigirse a padres de recién nacidos y niños 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 incluyen el curso de crianza positiva de Triple P (por ejemplo, en Australia) o Circle of Security (por ejemplo, en los Estados Unidos). 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. Otros programas pueden estar dirigidos a padres que enfrentan desafíos particulares en la crianza de sus hijos. Las Comunidades Autónomas llevan tiempo ofreciendo programas de educación para padres. Sin embargo, la financiación y el personal insuficientes y un enfoque poco claro sobre qué objetivos se persiguen, los coloca en la necesidad de coordinación para garantizar una disponibilidad mínima, estándares de calidad y eficiencia. La coordinación también podría utilizarse para compartir buenas prácticas y lecciones aprendidas.
- **Mejorar el alcance a las familias.** Los servicios universales se pueden “en cascada” para identificar mejor y orientar a las familias que más necesitan múltiples servicios. Sin embargo, la eficacia de los

servicios universales y específicos depende en primer lugar de que los padres conozcan y utilicen los servicios. La ubicación conjunta de los servicios familiares en sitios como escuelas, clínicas o guarderías infantiles formales puede contribuir a este alcance y también generar economías de escala. La divulgación en torno al nacimiento puede ser bastante efectiva y tiene la ventaja adicional de que los primeros años son los que tienen el mayor 'retorno de la inversión'. Por ejemplo, en Helsinki (Finlandia), a los padres y madres primerizos se les ofrecen grupos de fisioterapia y entrenamiento familiar en las clínicas de maternidad antes del parto, y se organizan actividades familiares en los parques infantiles después del parto; y también pueden existir experiencias relevantes en diferentes regiones españolas. Junto con Finlandia, otros países como Australia, Francia y Nueva Zelanda también pretenden coordinar políticas utilizando el enfoque de los "primeros 1 000 días". Bajo este enfoque, las familias pueden recibir asistencia continua preventiva y personalizada durante todo el embarazo y en los primeros años. Las características comunes del programa incluyen apoyo para la buena salud física y mental de los niños y sus padres, aumentar la conciencia de los padres sobre las buenas prácticas de nutrición, mejorar la calidad de las interacciones entre padres e hijos y reducir el estrés familiar. Estos se combinan con un enfoque de todo el gobierno para instituir medidas para luchar contra la pobreza infantil, mejorar la calidad del cuidado de los niños y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar. Francia y Nueva Zelanda también tienen como objetivo coordinar políticas utilizando el enfoque de los "primeros 1 000 días". Bajo este enfoque, las familias pueden recibir asistencia continua preventiva y personalizada durante todo el embarazo y en los primeros años. Las características comunes del programa incluyen apoyo para la buena salud física y mental de los niños y sus padres, aumentar la conciencia de los padres sobre las buenas prácticas de nutrición, mejorar la calidad de las interacciones entre padres e hijos y reducir el estrés familiar. Estos se combinan con un enfoque de todo el gobierno para instituir medidas para luchar contra la pobreza infantil, mejorar la calidad del cuidado de los niños y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar. Francia y Nueva Zelanda también tienen como objetivo coordinar políticas utilizando el enfoque de los "primeros 1 000 días". Bajo este enfoque, las familias pueden recibir asistencia continua preventiva y personalizada durante todo el embarazo y en los primeros años. Las características comunes del programa incluyen apoyo para la buena salud física y mental de los niños y sus padres, aumentar la conciencia de los padres sobre las buenas prácticas de nutrición, mejorar la calidad de las interacciones entre padres e hijos y reducir el estrés familiar. Estos se combinan con un enfoque de todo el gobierno para instituir medidas para luchar contra la pobreza infantil, mejorar la calidad del cuidado de los niños y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar. Las características comunes del programa incluyen apoyo para la buena salud física y mental de los niños y sus padres, aumentar la conciencia de los padres sobre las buenas prácticas de

nutrición, mejorar la calidad de las interacciones entre padres e hijos y reducir el estrés familiar. Estos se combinan con un enfoque de todo el gobierno para instituir medidas para luchar contra la pobreza infantil, mejorar la calidad del cuidado de los niños y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar. Las características comunes del programa incluyen apoyo para la buena salud física y mental de los niños y sus padres, aumentar la conciencia de los padres sobre las buenas prácticas de nutrición, mejorar la calidad de las interacciones entre padres e hijos y reducir el estrés familiar. Estos se combinan con un enfoque de todo el gobierno para instituir medidas para luchar contra la pobreza infantil, mejorar la calidad del cuidado de los niños y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar.

### Fortalecimiento de los programas de mediación familiar

Las Comunidades Autónomas españolas ya ofrecen la mediación familiar, que involucra a un profesional que ayuda a una familia que se separa a resolver conflictos y redactar un acuerdo de solución. Sin embargo, su uso, incluso en los procedimientos de divorcio contencioso, sigue siendo relativamente limitado, debido a una combinación de factores que incluyen la falta de entusiasmo de algunos profesionales del derecho o de las parejas que se divorcian y la falta de conocimiento sobre la existencia del mecanismo.

- **Ampliar el uso de la mediación familiar.** Los socios a menudo pueden acceder a la mediación por su propia voluntad o por orden 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 recurso a la mediación que buscan las parejas que se separan. También sería útil ofrecer el servicio sin costo o con un costo subsidiado, como lo hacen muchos países, incluidos Dinamarca, Francia, Italia, los Países Bajos, Portugal, Polonia, Noruega, Suecia, Suiza, Inglaterra, Gales y Escocia. Con el fin de aumentar el recurso a la mediación por la vía del sistema judicial, se podría considerar el requisito de que las familias asistan a una sesión introductoria de mediación como condición para iniciar un procedimiento de divorcio contencioso. Este requisito, que se extiende más allá de los procedimientos judiciales de familia, ha aumentado significativamente el uso de la mediación en Italia. Sin embargo, de acuerdo con las recomendaciones pertinentes del Consejo de Europa y, por ejemplo, con la práctica en Francia, la mediación no debe llevarse a cabo y ciertamente no es necesaria en casos en los que se ha producido violencia intrafamiliar.

### Mejorar la coherencia y la eficiencia de las políticas

Dado que diferentes ministerios y niveles de gobierno son responsables de las políticas que afectan a las familias, la política familiar puede tener un mayor impacto si los diferentes actores relevantes, incluidos los gobiernos estatales, regionales y locales, los proveedores de servicios y las organizaciones de defensa, alinean sus instrumentos de política. Y a través del monitoreo y la evaluación de la implementación y el impacto de la reforma, se pueden mejorar las políticas futuras y la política familiar

puede volverse más objetiva y basada en evidencia. Actualmente en España existen varios órganos de coordinación y cooperación, pero no siempre funcionan de forma eficaz; y aunque las leyes y los programas de políticas a veces enumeran los requisitos de seguimiento y evaluación, estos no siempre se llevan a cabo 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 juntas y consejos asesores para facilitar la cooperación entre áreas de políticas y niveles de gobierno. El órgano de referencia del Gobierno estatal en materia de políticas familiares, la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, trabaja con una comisión interterritorial, en la que participan representantes de apoyo a la familia de las administraciones de las Comunidades Autónomas, y con una comisión interministerial, que incluye representantes de los ministerios pertinentes. El Consejo Estatal y Observatorio de la Familia solía 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 2011.

- **Reactivar el Consejo Estatal y Observatorio de la Familia.** Reactivar el Consejo Estatal y el Observatorio de la Familia podría aprovechar la experiencia de los actores no gubernamentales para la formulación y evaluación de políticas familiares. En primer lugar, podría valer la pena analizar las razones de su discontinuidad después de 2011. Otras lecciones podrían extraerse de otros Consejos Estatales, como potencialmente el Consejo Económico y Social y el Consejo Escolar del Estado, y los Consejos de Familia y los Observatorios de las Comunidades Autónomas. También podría considerarse garantizar la renovación automática y revisar la composición del Consejo y el Observatorio. Las ONG pueden proporcionar la perspectiva de la información pública y la audiencia pública. Como ya es práctica en algunos consejos y observatorios regionales, los miembros del consejo que son académicos pueden apoyar el desarrollo de un informe público anual que incluya indicadores de desempeño de políticas e impacto social. Los representantes de los organismos estadísticos gubernamentales también pueden fortalecer el vínculo entre la elaboración de políticas y los procesos de evaluación. Ubicar el observatorio en un instituto universitario, como es el caso del Observatorio Portugués de Familias y Políticas Familiares, podría fortalecer sus capacidades metodológicas y su percepción como una institución dedicada al análisis no partidista basado en evidencia. Sin embargo, un requisito previo tendría que ser que el instituto en cuestión sea percibido como políticamente neutral. podría fortalecer sus capacidades metodológicas y su percepción como una institución dedicada al análisis no partidista basado en evidencia. Sin embargo, un requisito previo tendría que ser que el instituto en cuestión sea percibido como políticamente neutral. podría fortalecer sus capacidades metodológicas y su percepción como una institución dedicada al

análisis no partidista basado en evidencia. Sin embargo, un requisito previo tendría que ser que el instituto en cuestión sea percibido como políticamente neutral.

- **Definir claramente las responsabilidades de los organismos de cooperación existentes.** Tener los tres niveles de trabajo de la comisión interministerial, la comisión interterritorial y el consejo de estado, así como el observatorio, tendría sentido siempre que se definan claramente sus respectivas funciones. El trabajo de las comisiones podría vincularse a partes relevantes del desarrollo y seguimiento de los planes de política familiar. Por ejemplo, los informes de consulta antes de aprobar nuevas medidas o reglamentos y los informes anuales de seguimiento podrían ser obligatorios. Un ejemplo de abordar un desafío complejo de coordinación fue el lanzamiento en 2013 de la Cruzada Nacional Mexicana contra el Hambre, que requirió la coordinación entre 19 agencias a nivel nacional, 31 estados y 400 municipios. El gobierno central dotó a una comisión interministerial de la autoridad para seleccionar programas y modificar sus presupuestos; mientras que las comisiones a nivel estatal y local debían compartir información relevante y una secretaría técnica y una agencia de evaluación acompañaron el proyecto. Otro ejemplo de responsabilidades definidas es la ley federal suiza sobre la promoción de la niñez 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 utilizar sesiones o grupos de trabajo específicos en los que participen representantes de ministerios o agencias que no son miembros habituales de la comisión interministerial para abordar áreas de política que no forman parte del 'núcleo' de la política familiar. Las cuestiones de política que podrían explorarse incluyen la relación entre el desarrollo rural y el bienestar familiar y las adaptaciones familiares a la transición ecológica.

### Establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación

En España, como en otros lugares, es posible que el diseño de políticas no refleje completamente la base de evidencia existente ni incorpore un marco contra el cual juzgar los beneficios y costos de las políticas planificadas. Siempre que sea posible, las medidas deben ir acompañadas de objetivos cuantificables y revisados periódicamente. La cultura y las instituciones de evaluación de España están relativamente menos desarrolladas que en otros países de la OCDE, como Finlandia, los Países Bajos, el Reino Unido, los Estados Unidos y Australia. A nivel del gobierno central en España, las evaluaciones son realizadas por ministerios individuales así como por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, una subdirección dentro del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. La experiencia previa de la política familiar u otros planes demuestra algunas de las posibilidades y dificultades en el seguimiento y la evaluación. Por ejemplo, los informes finales de evaluación del Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017 nunca fueron aprobados, y el progreso hacia el logro de los objetivos formulados ampliamente fue difícil de medir.

- **Anticiparse a los obstáculos que pueden aparecer en la creación de un sistema de seguimiento y evaluación.** Hay múltiples desafíos en la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, incluyendo la creación de canales de comunicación adecuados entre los investigadores y los tomadores de decisiones y asegurar la continuidad del sistema de evaluación, más allá de los cambios y cambios políticos. La experiencia de seguimiento y evaluación en otros campos políticos puede servir de inspiración. Por ejemplo, las evaluaciones de las políticas de empleo en el marco de la Estrategia Europea de Empleo incluyeron el seguimiento anual de indicadores de impacto social seleccionados y la posibilidad de realizar evaluaciones comparativas. No existe un modelo único para establecer una organización líder en evaluación. Por ejemplo, Colombia creó un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación dentro del Ministerio de Planificación, mientras que México cuenta con un organismo público descentralizado denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Tanto si el organismo de evaluación es un organismo independiente como si forma parte de un Ministerio, como en España, se requiere tanto de capacidad técnica como de cierto nivel de autonomía para poder realizar o supervisar evaluaciones objetivas.

- **Promover un seguimiento regular que involucre a los diferentes actores.** Los indicadores cuantificados pueden permitir un seguimiento regular, y las evaluaciones periódicas, en lugar de una final, pueden proporcionar información que puede dar forma a los programas incluso mientras se están implementando. Un ejemplo positivo es el establecimiento de un sistema de evaluación regular de la Ley de Servicios de Cuidado Infantil en Polonia. Las evaluaciones desencadenaron varios ajustes de la legislación, incluidas adaptaciones de los requisitos de los centros de EAPI, y se considera que han sido un factor principal en el rápido aumento de la cobertura de EAPI. Podría valer la pena considerar si la evaluación ex ante de una institución de evaluación independiente, por ejemplo, conectada con el parlamento, podría agregarse a la evaluación del ministerio correspondiente.

- **Fortalecer la infraestructura de datos y crear indicadores más relevantes.** Los datos del registro de seguridad social podrían mejorarse para permitir extraer indicadores relevantes y facilitar la evaluación de políticas. Algunas brechas actuales incluyen información sobre cómo se utilizan los beneficios de la licencia por nacimiento y cuidado de los hijos en términos de género, duración y flexibilidad y el uso y los beneficiarios del fondo de pagos anticipados de manutención de los hijos. Hacer posible vincular más datos administrativos y de encuestas para poder evaluar cómo los diferentes beneficios y servicios se relacionan con los resultados de empleo, educación y bienestar a lo largo del tiempo. Además, para poder evaluar la disponibilidad y el impacto de los servicios que se brindan de manera descentralizada, como la atención extraescolar, se podrían realizar más esfuerzos para armonizar la recopilación de datos y crear indicadores comparables. Por fin, Los indicadores de bienestar subjetivo también podrían incorporarse

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 la Oficina Nacional de Estadística e investigadores académicos podría elaborar una propuesta sobre qué indicadores se necesitan y cómo se puede armonizar la información.

- **Generar demanda de evidencia por parte de los formuladores de políticas y los profesionales.** La evidencia de una variedad de países de la OCDE y no miembros de la OCDE sugiere que los altos responsables de la formulación de políticas y los funcionarios públicos a menudo no se basan en la evidencia en la formulación de políticas, incluida la investigación encargada por el propio ministerio. Asegurarse de que los formuladores de políticas sepan dónde encontrar información y cómo interpretarla son componentes importantes para aumentar la demanda de evidencia y su uso en el diseño de políticas y programas. Los intermediarios del conocimiento, así como las herramientas para evaluar el conocimiento propio sobre el acceso a la investigación, pueden fortalecer la disponibilidad y la demanda de información. Por ejemplo, Australia y Canadá ofrecen herramientas de autoevaluación que ayudan a las agencias o individuos, respectivamente, a medir su capacidad de utilizar la investigación; y la unidad de Investigación y Evaluación del Departamento de Asuntos de la Infancia y la Juventud de Irlanda proporciona pruebas a otros departamentos gubernamentales. Los programas de capacitación pueden aumentar el nivel de comodidad de los formuladores de políticas con la interpretación de la evidencia. Los ejemplos incluyen la clase magistral de evidencia de la Alianza para la evidencia útil del Reino Unido y el módulo de capacitación del Fondo de Innovación de Finlandia sobre cómo poner en práctica las lecciones aprendidas de los experimentos.

- **Difundir los resultados de la evaluación al público.** Compartir los resultados del seguimiento y la evaluación podría mejorar la información pública, fortalecer el debate sobre la crianza positiva y crear un entorno favorable para las medidas y los programas familiares basados en la evidencia. Un primer paso es publicar los resultados de la evaluación por defecto en lugar de caso por caso, como lo hacen cerca de la mitad de los países de la OCDE (incluidos Austria, la República Checa, Estonia y Polonia). Varios países también tienen portales o bases de datos de evaluación dedicados, como el polaco *ewaluacja* y el noruego *evalueringsportalen*. Finalmente, los resultados de los estudios o evaluaciones podrían difundirse de una manera que probablemente atraiga a una audiencia más amplia que los informes de políticas. Por ejemplo, los hallazgos del estudio longitudinal *Growing up in Australia* contribuyeron a una serie documental que muestra la vida de varios niños diferentes a los mismos años de edad.

## Resumen de las recomendaciones

### 1. Incorporar la diversidad de las familias en un nuevo marco legal de política familiar

Pasar de una ley de 'familia numerosa' a 'familia con mayores necesidades'

- Estudiar opciones para la sustitución o ampliación de la 'Ley de protección de la familia numerosa'
- Armonizar las definiciones de la unidad familiar y las características básicas de los diferentes tipos de familias
- Incluir definiciones sobre la unidad familiar y tipos de familia específicos en un marco estatal general y básico
- Crear una definición consistente de padre único
- Establecer una regla clara en caso de separaciones
- Aclarar el tratamiento de las parejas de hecho

Creación de criterios comunes para evaluar los recursos económicos de las unidades familiares

- Definir una forma común de evaluar los recursos económicos de las unidades familiares
- Considerar el establecimiento de una agencia centralizada para evaluar los recursos económicos.
- Incluir pagos y obligaciones de manutención infantil en las evaluaciones de recursos económicos
- Vincular umbrales al mismo índice

Garantizar una protección mínima 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
- Fortaleciendo el bienestar familiar

### 2. Fortalecimiento del bienestar familiar

*Medidas para reducir la pobreza infantil*

- Repensar la política familiar desde la perspectiva de los derechos de los niños
- Dar prioridad a las medidas preventivas y tratar a los niños por igual garantizando el acceso equitativo a oportunidades y protecciones para todos los niños

Promover la participación de los padres en el mercado laboral

- Promover políticas que ayuden a los padres a acceder a un empleo remunerado

- Garantizar que los padres que trabajan tengan ingresos adecuados

#### Ajuste del régimen de pensión alimenticia

- Garantizar los pagos de manutención de los hijos en mayor medida.
- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones de manutención infantil
- Adaptar las obligaciones de pago a las circunstancias cambiantes y ayudar a los padres sin custodia a ser autosuficientes

#### Investigación de las implicaciones de la introducción de una prestación universal por hijo

- Explore el impacto potencial en la pobreza infantil
- Proteger a las familias de la pobreza en los primeros años del niño
- Evitar la erosión de los montos de los beneficios a través de actualizaciones programadas o vinculaciones a un índice salarial

#### Incorporar servicios integrados en una estrategia antipobreza más amplia

- Aumentar el gasto social
- Estudiar los impactos en la eficiencia y la equidad del sistema de impuestos y beneficios
- Explorar las barreras experimentadas por los hogares pobres
- Proporcionar servicios integrados con barreras bajas

#### Protección de las familias en caso de fallecimiento de un padre soltero

- Impulsar las prestaciones de orfandad en caso de padres solteros

#### *Hacer la vida familiar más fácil para todos.*

#### Introducción al permiso parental remunerado

- Introducir el permiso parental remunerado
- Explore las implicaciones de la igualdad de género
- Flexibilizar el permiso parental
- Considere recargas de licencia para padres solteros

#### Ampliar aún más las opciones de educación y cuidado de la primera infancia

- Evaluar si las leyes recientes son suficientes para aumentar la disponibilidad de EAPI para niños menores de tres años.
- Supervisar la expansión y, potencialmente, convertir un punto de EAPI en un derecho subjetivo

#### Ofrecer programas extraescolares de calidad.

- Estudiar la brecha de cuidado de los niños en edad escolar

- Garantizar la calidad y la asequibilidad de los programas extracurriculares.

Mejorar los lugares de trabajo y las condiciones de trabajo de forma favorable a la familia

- Evaluar la aplicabilidad de los programas regionales

Estudiar el impacto de los programas de parentalidad positiva en la calidad de vida de las familias

- Aprende de ejemplos positivos españoles e internacionales de programas para padres
- Mejorar el alcance a las familias.

Fortalecimiento de los programas de mediación familiar

- Ampliar 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 organismos de cooperación existentes
- Consejo Estatal y Observatorio Revive la Familia
- Dar espacio a los Consejos para incorporar temas transversales

Establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación

- Anticiparse a los obstáculos que pueden aparecer en la creación de un sistema de seguimiento y evaluación
- Promover un monitoreo regular que involucre a diferentes actores
- Fortalecer la infraestructura de datos y crear indicadores más relevantes
- Generar demanda de evidencia por parte de los formuladores de políticas y los profesionales
- Difundir los resultados de la evaluación al público.