

**EL ESTADO DE BIENESTAR Y SUS  
MECANISMOS PARA COMBATIR LA POBREZA  
INFANTIL EN ESPAÑA**

**THE WELFARE STATE AND ITS  
PROCEDURES TO FIGHT AGAINST CHILD  
POVERTY IN SPAIN**

**Pablo Redondo Mora**  
**Universidad de Zaragoza**

**Fecha de recepción: 7 de abril de 2020**  
**Fecha de aceptación: 30 de abril de 2020**

**Resumen:** Las políticas de familia e infancia han demostrado ser una herramienta eficaz para proteger a las familias con hijos. Sin embargo, durante la crisis, mientras incrementaban las necesidades de esas familias, los recortes frustraron el desarrollo de estas políticas en España, intensificándose las situaciones de carestía a las que actualmente se encuentra expuesta el 26% de la población infantil. En este contexto de vulneración de los derechos de los niños, esta investigación analiza la respuesta dada por nuestro Estado de bienestar a este preocupante problema social.

**Abstract:** Childhood and family policies have proven to be an effective tool to protect families with children. However, during the economic crisis, expenditure cuts thwarted the development of these type of policies in Spain, while families' needs raised and scarcity increased. The latter currently affects 26% of the Spanish child population. In this context, where there is a violation of children's rights, this paper analyses the response given by our welfare state to this major social problem.

**Palabras clave:** pobreza infantil, políticas de familia e infancia, políticas públicas, Estado de bienestar, nuevos riesgos sociales, desigualdad.

**Key words:** child poverty, childhood and family policies, public policies, welfare state, new social risks, inequality.

Como señala Amartya Sen, la base de la desigualdad social es la propia diversidad humana (Sen, 1999). Es por ello que las desigualdades sociales responden a una amplia variedad de parámetros, cuya visibilidad, paradójicamente, también es desigual. Y es que, a la hora de atender las desigualdades sociales, aquellas desencadenadas por ciertas variables han permanecido ignoradas. Uno de esos tipos de desigualdad que menos atención ha recibido es la generada por la edad.

Una consecuencia de las desigualdades motivadas por la edad es la pobreza infantil. Cuando se habla de pobreza infantil, ciertos estereotipos nos llevan a pensar en situaciones de pobreza extrema más propias de países en vías de desarrollo, pero eso no quiere decir que en los países económicamente desarrollados no existan menores de edad en situación de pobreza. Aunque no debemos confundir realidades, pues los menores pobres de los países desarrollados no se encuentran expuestos a las mismas condiciones de carestía que los de los países subdesarrollados. Por ello, es importante puntualizar a qué nos referimos cuando hablamos de pobreza infantil en España.

En los países desarrollados, las situaciones de pobreza en la infancia no suelen suponer un riesgo para la propia supervivencia, pero no por ello dejan de suponer una vulneración de los derechos de los niños y las niñas. Y es que las consecuencias de la pobreza en la infancia generan una serie de desventajas que pueden conllevar repercusiones negativas durante el resto del ciclo vital. Desde perjuicios al bienestar y la salud de los menores, hasta la privación de desarrollar plenamente sus facultades o disfrutar de las mismas oportunidades de progreso que los otros niños.

Atravesar una situación de adversidad económica durante la infancia es una experiencia crítica que puede afectar negativamente a diversas dimensiones de las que dependerá el bienestar del menor en su vida adulta: su educación, su salud, su predisposición a desarrollar hábitos perjudiciales, su inserción laboral, etc.

La pobreza infantil es un problema de carácter estructural que se vio intensificado durante la recesión económica de 2008. En un contexto de deterioro de la economía y destrucción de empleo, las familias con menores a cargo fue uno de los colectivos más afectados, especialmente por la ausencia de unas políticas eficaces de protección a las familias y la infancia.

Las políticas de familia e infancia son intervenciones públicas orientadas a reducir los costes directos, indirectos y de oportunidad de tener hijos y evitar que las familias y sus miembros queden expuestas a situaciones de pobreza o discriminación en el mercado laboral. En España, al contrario que en otros países de nuestro entorno, este tipo de políticas todavía no han llegado a consolidarse como una medida eficaz para combatir la pobreza infantil y garantizar el bienestar de las familias. Estas políticas entran en la agenda política española con la llegada del siglo XXI, y a pesar de contar con un fuerte impulso entre 2004 y 2010, su desarrollo se vio truncado con la llegada de la crisis económica. Es por ello que, ante los preocupantes niveles de pobreza infantil, este artículo se centra en identificar y analizar las políticas

públicas articuladas por el Estado de bienestar español para afrontar las situaciones de vulnerabilidad económica en la infancia.

En este sentido, realizamos una revisión de la situación actual de la pobreza infantil en España para, posteriormente, analizar la respuesta dada por el Estado y las Comunidades Autónomas. En primer lugar, nos centramos en las políticas basadas en las concesiones de tiempo (permisos, reducciones y excedencias laborales), después en los servicios educativos para la primera infancia y, finalmente, en las políticas monetarias (transferencias y desgravaciones fiscales).

## **1. La situación de las familias y la infancia**

Según la última Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2018), el 26% de la población infantil en España se encuentra bajo el umbral de pobreza<sup>1</sup>. Además, como se puede observar en el gráfico 1, durante la recesión económica ha cambiado la composición de la pobreza, abriéndose una brecha entre la población infantil y joven, por un lado, y la de mayor edad, por otro. En este sentido, la población joven ha sido la que ha experimentado un mayor incremento de la tasa de pobreza, pasando del 18% en 2008 al 29,5% en 2016. Y la población infantil, que ya partía con valores de pobreza muy altos en 2008 (27%), llegó a superar el 30% en 2014.

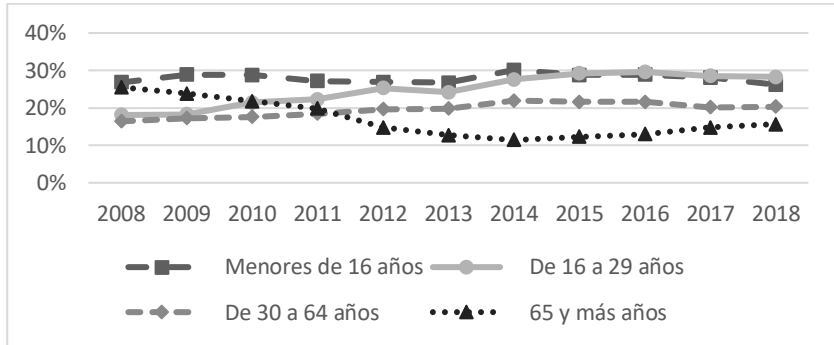
Por el contrario, la tasa de pobreza de la población mayor de 65 años, que en 2008 era del 25,5%, ha registrado un notable descenso durante la crisis, alcanzando un mínimo de 11,5% en 2014. Este descenso se debe a que los pensionistas han mantenido su nivel de ingresos en un contexto en el que descendían los del resto de la

---

<sup>1</sup> El umbral de pobreza es el 60% de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo (escala OCDE modificada), tomando la distribución de personas. Los ingresos por unidad de consumo se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo.

población<sup>2</sup>. Por lo tanto, como consecuencia de la recesión, han aumentado las desigualdades generadas por la edad.

**Gráfico 1. Tasa de riesgo de pobreza por grupo de edad, 2008-2018.**



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2018).

Sin embargo, la alta tasa de pobreza infantil no proviene exclusivamente de la crisis económica, pues ya se registraban valores elevados previamente. Si bien su situación se agravó durante este período, los datos nos sugieren que se trata de un problema estructural, cuyas causas trascienden al deterioro de la economía y el empleo. De hecho, la pobreza infantil se enmarca dentro de un conjunto de desafíos estructurales propios de las sociedades desarrolladas denominados “Nuevos Riesgos Sociales”.

<sup>2</sup> Además, durante estos años ha alcanzado la edad de jubilación una cohorte de trabajadores con historiales laborales más estables y derecho a mejores pensiones, así como un mayor número de mujeres, incrementando el número de hogares que perciben dos pensiones.

Los nuevos riesgos sociales aparecen en las sociedades avanzadas a raíz de los cambios demográficos, las transformaciones de los mercados de trabajo y los contextos sociales asociados a la transformación del orden postindustrial (Bonoli, 2007; Taylor-Gooby, 2004). Entre estos, destacan tres tendencias sociales que pueden afectar de forma considerable al bienestar de las familias: “el envejecimiento de la población, la transformación de los mercados de trabajo y los cambios en los valores sociales” (Equipo NORSPAR, 2015, p. 12). En este caso, nos centramos en las dos últimas tendencias, por afectar más directamente al fenómeno de la pobreza infantil.

Respecto a los nuevos riesgos sociales derivados de los cambios en los mercados de trabajo, los salarios bajos y la precariedad laboral tienen un fuerte impacto social, especialmente sobre los grupos socioeconómicos más vulnerables, como los jóvenes y las personas inmigrantes. En España, los jóvenes se enfrentan a grandes dificultades para alcanzar la independencia financiera, abandonar el hogar paterno, formar una pareja y convertirse en padres. Y los inmigrantes, que hace unos años acudían atraídos por las oportunidades de empleo, han sufrido especialmente el aumento de la inseguridad y la precariedad laboral.

La pasada crisis económica ha afectado a dimensiones importantes del bienestar social. Prueba de ello son las altas tasas de desempleo, la precarización del mercado laboral y los altos niveles de pobreza y desigualdad. El Estado de bienestar español se ha mostrado incapaz de atajar ambos problemas, y ha hecho descansar en las familias buena parte de la provisión del bienestar. Así, las familias se han visto sobrecargadas con una responsabilidad que les resulta cada vez más difícil de afrontar, especialmente en los hogares más desprotegidos.

Con todo, a pesar de las limitaciones de nuestro sistema de bienestar, es innegable que se ha atenuado el impacto de la crisis sobre poblaciones afectadas por riesgos sociales como la ancianidad o la discapacidad. Sin embargo, otras necesidades han recibido menor

atención, como la inserción laboral y acceso a la vivienda de los jóvenes, la promoción del cuidado de los menores o la lucha contra la pobreza infantil. Estas actuaciones se encuentran aún poco desarrolladas, especialmente si se comparan con las medidas adoptadas en otros regímenes de bienestar. La falta de desarrollo de estas políticas se traduce en la existencia de graves problemas de pobreza infantil, altas tasas de desempleo y/o precariedad laboral en la juventud, una intensa tendencia a la emancipación tardía, bajas tasas de fecundidad y elevadas tasas de abandono del mercado laboral de las mujeres tras dar a la luz (Moreno y Marí-Klose, 2016, p. 145).

Por otra parte, los valores sociales emergentes (individualismo, autorrealización, democratización de las relaciones sociales...) han influido en la evolución de los modelos familiares. En este sentido, los cambios en las formas de entender la institución familiar han traído consigo nuevos problemas y necesidades, no tanto por los valores en sí mismo sino, más bien, por las tensiones y contradicciones producidas entre estos nuevos valores y la estructura social en la que se despliegan. Así, junto a la familia nuclear, se ha ido consolidando una amplia variedad de tipos de familias con sus propias características y riesgos específicos, como las familias monoparentales, numerosas, homoparentales, reconstituidas, adoptantes, acogedoras, etc.

Un caso en el que se aprecia particularmente este tipo de dificultades es el de la monoparentalidad. Las familias monoparentales forman un modelo profundamente marcado por la dimensión de género. Se trata de una forma de convivencia en la que un solo progenitor (la mujer, en una proporción mucho más elevada que el hombre) ejerce el liderazgo familiar y asume en solitario el grueso de las labores y la responsabilidad sobre los hijos. El principal problema que sufren las familias monoparentales es la sobrecarga de trabajo de quien debe hacer frente en solitario a las tareas domésticas y de cuidado de los hijos, a la vez que desempeña un trabajo remunerado fuera del hogar. Las consecuencias de esta sobrecarga familiar se agravan ante la ausencia de un adecuado servicio de apoyo al cuidado de los niños. Esta situación

constituye un problema para la madre sola que, en más de la mitad de los casos, pasa a encontrarse en situación de vulnerabilidad económica y social (Sastre, 2015). De esta forma, la pobreza infantil se convierte en el principal riesgo al que se enfrentan estas familias.

Las consecuencias de estas sobrecargas familiares se agravan ante la ausencia de un adecuado servicio de apoyo al cuidado de los niños. Las madres solas no cuentan con las ayudas suficientes para conciliar la vida personal, familiar y laboral. Ante estas circunstancias, encuentran serias dificultades para cuidar de sus hijos en la etapa preescolar, o, una vez escolarizados, atender sus enfermedades o cubrir los desajustes temporales entre jornada laboral y horarios y vacaciones escolares. Las familias monoparentales, por lo general, sólo poseen una vía de ingresos económicos en el hogar, y no suelen ser suficientes como para poder contratar servicios de cuidados en el mercado privado. Por lo tanto, ante la falta de medidas óptimas que faciliten la conciliación, muchas madres solas se ven obligadas a reducir su jornada laboral –con la consiguiente disminución de ingresos– o, incluso, a abandonar temporalmente el mercado de trabajo para poder atender las necesidades de sus hijos. De esta forma, la monoparentalidad genera una gran dificultad de inserción laboral.

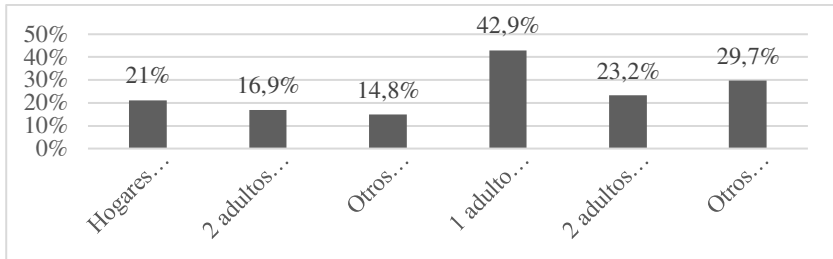
De hecho, como se puede observar en el gráfico 2, el 43% de los hogares en los que convive un único adulto con uno o más niños<sup>3</sup> se encuentra en riesgo de pobreza, siendo el tipo de hogar más vulnerable. Además, el resto de hogares con niños también presentan tasas de riesgo de pobreza más elevadas que los hogares sin niños, y en muchos casos comparten con las familias monoparentales algunas de las dificultades señaladas.

---

<sup>3</sup> Se entiende por niño dependiente a todos los menores de 18 años y a las personas de 18 a 24 años económicamente inactivas para las que al menos uno de sus padres es miembro del hogar.



**Gráfico 2. Tasa de riesgo de pobreza por tipo de hogar, 2018.**



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2018).

La falta de recursos económicos provoca que las familias no puedan ofrecer a sus hijos una serie de bienes y servicios básicos para su bienestar. Según un estudio encargado por Save the Children (2019), el 3,1% de las familias no podía adquirir material escolar; el 5,1% no se podía permitir mantener una dieta sana con tres comidas al día; entre el 10% y el 20% no podía llevar a sus hijos al oculista, a atención psicopedagógica o refuerzo escolar, al comedor del colegio, a excursiones y campamentos en períodos no lectivos o al dentista; el 24,8% no podía permitirse llevar a sus hijos a actividades extraescolares y el 40,2% no podía disfrutar de vacaciones al menos una vez al año. De esta forma, la pobreza infantil termina afectando a derechos fundamentales de los menores como la educación o la salud. Por ejemplo, el Informe PISA 2015 (Ministerio de Educación Cultura y Deporte, 2016) desvela que, en España, a los 15 años ha repetido curso el 53% de los adolescentes situados en el quintil más bajo del índice socioeconómico y cultural, frente a solo el 8,5% de los que se encuentran en el quintil superior. En cuanto a la salud, un estudio del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil (2019) muestra, mediante datos de la Encuesta Nacional de Salud (INE, 2017), la incidencia de la pobreza sobre la obesidad infantil. Entre los menores

de 4 a 14 años existe una notable desigualdad respecto a su masa corporal en función de los ingresos mensuales de su unidad familiar. Mientras que el 15,9% de los hijos de familias con rentas inferiores a 1.050 € tenían obesidad, en el caso de las familias con ingresos superiores a 2.200 € el porcentaje descendía a 4,6%.

En este sentido, no debemos olvidar que España, como Estado firmante, está obligado a garantizar los derechos recogidos en la Convención de los Derechos del Niño, de 1990 (UNICEF, 2015). Sin embargo, los altos índices de pobreza infantil ponen en entredicho el compromiso por: a) “proteger al niño de toda forma de discriminación” (*ibíd*, p.8), recogido en el artículo 2; b) “asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar”, como se recoge en el artículo 3; c) “garantizar (...) el desarrollo del niño” (*ibíd*, p. 9), como se recoge en el artículo 6; d) garantizar “el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud” (*ibíd*, p. 17), recogido en el artículo 24; e) que cada niño se beneficie “de un nivel de vida adecuado para su desarrollo”, adoptando “medidas apropiadas para que dicha responsabilidad pueda ser asumida y que lo sea de hecho, si es necesario, proporcionando asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda” (*ibíd*, p. 19), como se recoge en el artículo 27; f) que el derecho a la educación “se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades” (*loc. cit.*), como se recoge en el artículo 28; g) y proteger “el derecho al esparcimiento, al juego y a participar en las actividades artísticas y culturales” (*ibíd*, p. 21), como se recoge en el artículo 31.

En definitiva, las causas y consecuencias de la pobreza infantil ponen de manifiesto los límites del sistema de protección social español por garantizar el bienestar y la dignidad de la población más joven. Y es que, si los nuevos riesgos sociales no son abordados eficazmente, pueden acarrear fuertes impactos sobre la pobreza y la desigualdad. Porque, como hemos visto, sus consecuencias repercuten severamente

sobre las familias y la infancia. Es por ello que las políticas familiares resultan imprescindibles para paliar estos efectos.

## **2. Las políticas públicas de familias e infancia**

Las políticas de apoyo a las familias desarrolladas por la Administración General del Estado se pueden agrupar en tres bloques: a) las concesiones de tiempo laboral, b) los servicios educativos para los menores de edad y c) las prestaciones económicas para el fomento de la natalidad y la conciliación.

### *a) Concesiones de tiempo laboral para la atención a familiares*

Al ser la legislación laboral una competencia estatal, las concesiones de tiempo laboral destinadas a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral quedan recogidas por el Estatuto de los Trabajadores (RDL 2/2015, de 23 de octubre). En este sentido, la normativa laboral contempla tres tipos de medidas destinadas a dicho fin: permisos, reducciones de jornada y excedencias.

Los permisos laborales de maternidad y de paternidad son prestaciones temporales que proporcionan tiempo a los progenitores para que puedan atender a sus hijos durante las primeras semanas o meses de vida. Durante este período de baja se cobra una prestación económica que se encuentra ligada a una cotización previa. En el caso de España, el permiso de maternidad consta de una duración de dieciséis semanas, existiendo la posibilidad de transferir hasta diez semanas al padre en el caso de que ambos progenitores trabajen. Durante este período, la retribución económica percibida es del 100% de la base reguladora. Además, una vez realizada la reincorporación al puesto de trabajo, la madre tiene derecho a un permiso por lactancia de 1 hora diaria, manteniendo el 100% de su salario habitual y hasta que el/la menor de edad cumpla los 9 meses de vida.

En el caso del permiso por paternidad, el padre tiene derecho a la suspensión de su contrato durante ocho semanas ininterrumpidas. A esta suspensión se le puede sumar hasta un máximo de diez semanas por transferencia de la madre, siendo la retribución del 100% de la base reguladora.

Por otra parte, también existen permisos destinados a proteger la salud de las madres y sus hijos/as en caso de riesgo durante el embarazo o riesgo por lactancia natural.

**Tabla 1. Principales permisos por nacimiento y cuidado de hijos/as.**

MOTIVO DEL PERMISO	DURACIÓN	RETRIBUCIÓN
Maternidad	16 semanas (10 transferibles al padre)	Subsidio del 100% de la base reguladora
Paternidad	8 semanas	Subsidio del 100% de la base reguladora
Lactancia	1 hora diaria o 2 fracciones de ½ hora	100% del salario
Riesgo durante el embarazo	Hasta que desaparezca la imposibilidad de reincorporación o se inicie el permiso por maternidad	Subsidio del 100% de la base reguladora
Riesgo por lactancia natural	Hasta que el/la lactante cumpla 9 meses	Subsidio del 100% de la base reguladora

Fuente: elaboración propia con información del Estatuto de los Trabajadores: art. 37.4, 45.1, 48.4, 48.7 y 48.8.

Para acogerse a un permiso laboral por maternidad o paternidad, la persona interesada debe estar laboralmente ocupada. Por lo tanto, para analizar el uso de estos permisos debemos tener en cuenta las tasas de ocupación del período estudiado. Así, al consultar los datos de

ocupación laboral del cuarto trimestre de 2018<sup>4</sup> en la Encuesta de Población Activa (INE), observamos que el número de personas ocupadas por sexo era de 10.653.100 hombres frente a 8.911.500 mujeres, lo que supone una tasa de ocupación masculina un 9% superior a la femenina. En este sentido, al encontrarse laboralmente ocupados un mayor número de hombres que de mujeres, podríamos pensar que el número de permisos de paternidad disfrutados en 2018 debería ser proporcionalmente superior al de maternidad. Sin embargo, el número de madres y de padres que en 2018 se acogieron a dichos permisos es similar, siendo ligeramente superior (0,6%) el disfrute de permisos de paternidad.

**Tabla 2. Uso de permisos de maternidad y paternidad, 2006-2018**

	PERMISOS MATERNIDAD	PERMISOS PATERNIDAD
2018	252.706	255.531
2017	268.328	264.632
2016	278.509	244.468
2015	278.389	238.806
2014	281.151	235.678
2013	288.842	237.988
2012	298.732	245.867
2011	324.405	269.715
2010	332.557	275.637
2009	340.512	273.024
2008	359.160	279.756
2007	331.642	
2006	322.600	

Fuente: elaboración propia, datos del INSS.

<sup>4</sup> Se toma 2018 como año de referencia por ser el último año completo del que se disponen datos oficiales sobre el disfrute de permisos de maternidad y paternidad.

No obstante, debemos tener en cuenta que el permiso de maternidad no está concebido para el disfrute exclusivo de la madre, pues contempla la posibilidad de transferir al padre 10 semanas de las 16 totales. Sin embargo, en la práctica, esta medida es disfrutada casi en exclusiva por las madres. Prueba de ello es que en 2018 tan solo se transfiriese a los padres un 1,9% de los permisos de maternidad (INSS).

Un factor importante aquí es que, si bien los padres también cuentan con un permiso de paternidad, como ya hemos comentado, éste es tan solo de 8 semanas, frente a las 16 semanas del permiso de maternidad, por lo que estos permisos, en la mayoría de los casos, se experimentan básicamente como un alivio temporal de las cargas laborales para que las madres puedan dedicarse en exclusiva al cuidado de sus hijos/as durante los cuatro primeros meses.

Por otra parte, está la reducción de jornada laboral como otra de las medidas aplicables para facilitar la conciliación. La legislación laboral española garantiza a las personas trabajadoras el derecho a acogerse a una reducción de jornada para el cuidado de hijos/as menores de 12 años, de familiares dependientes o de hijos/as menores de edad con enfermedad grave. No obstante, excepto en el último caso, en el que se asegura una retribución económica del 100% de la base reguladora, acogerse a esta medida supone la renuncia a una parte sustancial del salario.

**Tabla 3. Reducciones de jornada laboral por cuidados familiares.**

MOTIVO DE REDUCCIÓN DE JORNADA	DURACIÓN	RETRIBUCIÓN
Cuidado de menores de 12 años	Hasta que el/la menor cumpla 12 años	NO
Cuidado de familiares dependientes	Mientras duren las causas que motivan la dependencia	NO
Cuidado de hijo/a menor con enfermedad grave	Durante el tiempo de hospitalización y tratamiento de la enfermedad, o hasta que menor cumpla 18 años	100% de la base reguladora

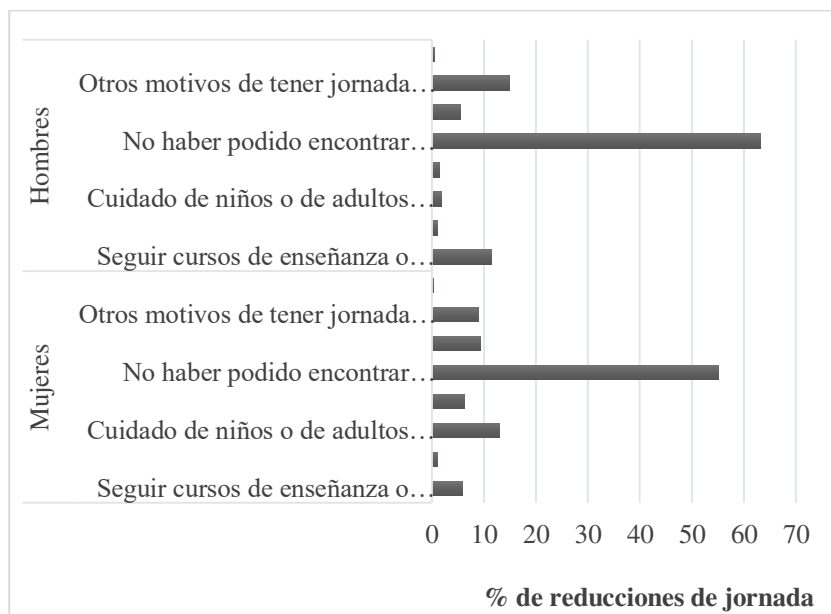
Fuente: elaboración propia con información del Estatuto de los Trabajadores: art. 34.8, 37.6 y 53.4 b.

Al analizar el acogimiento a reducciones de jornada laboral observando la distribución por sexo, observamos de nuevo una notable desigualdad de género en el uso de esta medida. En este caso, si en 2018 el número de hombres que se encontraban acogidos a una jornada laboral reducida fue de 733.300, la cifra de mujeres que estaban en esta misma situación asciende a 2.072.100, un 23,9% de las 8.659.100 que estaban laboralmente ocupadas en el cuarto trimestre. Es decir, del total de personas que en 2018 se encontraban acogidas a una reducción de jornada laboral, el 73,9% eran mujeres.

Distinguiendo entre los diferentes motivos para la reducción de jornada por sexo, podemos ver cómo en ambos casos el principal motivo es no haber podido encontrar trabajo de jornada completa, siendo éste el motivo para un 63% de los hombres y para un 53% de las mujeres. Pero las principales diferencias se aprecian a partir del segundo motivo, pues si entre los hombres predominan otros motivos (no especificados) para tener jornada parcial (15%), entre las mujeres el motivo es el cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados

o mayores (13%). Y si el tercer motivo de la reducción de jornada para los hombres es seguir cursos de enseñanza o formación (11%), para las mujeres es no querer un empleo de jornada completa (9%), voluntad que puede estar condicionada por roles de género en los que el trabajo principal de la unidad familiar (a tiempo completo) se atribuye al hombre, siendo las funciones principales de la mujer las asociadas al mantenimiento del hogar y los cuidados familiares (difícilmente realizables en solitario con una jornada laboral a tiempo completo).

**Gráfico 3. Motivos para la reducción de jornada, según sexo. España, 2018**



Fuente: INE - Encuesta de Población Activa



En este sentido, si analizamos el porcentaje de mujeres y de hombres que en 2018 se encontraban acogidos a una reducción de jornada para poder compatibilizar el trabajo con labores de cuidados u otras obligaciones familiares, observamos que el 92% de las personas que optaron por esta medida de conciliación fueron mujeres.

Finalmente, la tercera de las medidas de concesión de tiempo laboral para atender a familiares que se contempla en la legislación laboral española es la excedencia. En este sentido, cualquier persona que se encuentre trabajando tiene derecho a solicitar una excedencia que le permita ausentarse de su puesto de trabajo durante un periodo de hasta 3 años si es para el cuidado de hijos/as menores de edad, o de un máximo de 2 años si es para cuidar de un/una familiar dependiente. En ambos casos, esta medida no contempla retribución económica alguna durante el periodo de tiempo en el que dicha persona se encuentre en excedencia laboral.

**Tabla 4. Excedencias por cuidados familiares**

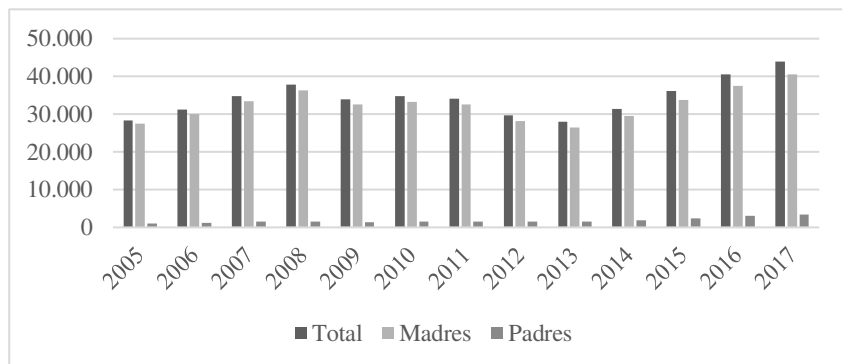
<b>MOTIVO DE LA EXCEDENCIA</b>	<b>DURACIÓN</b>	<b>RETRIBUCIÓN</b>
Por cuidado de hijo/a	Hasta 3 años (posibilidad de fraccionarlo)	NO
Por cuidado de familiar dependiente	Hasta 2 años	NO

Fuente: elaboración propia con información del Estatuto de los Trabajadores: art. 46.3.

Respecto a esta medida de conciliación de la vida familiar y laboral, podemos destacar que la excedencia laboral es el recurso de conciliación menos empleado, pues en 2017 se encontraban acogidas a

él 43.899 personas, frente a las 532.960 que disfrutaron de un permiso de maternidad o paternidad y las más de 281.700 que se encontraban acogidas a una reducción de jornada para el cuidado de familiares. Seguramente, uno de los principales factores que explicaría el reducido uso de esta medida es la ausencia total de ingresos por, al menos, una de las partes de la unidad familiar, lo que genera una situación que en muchos hogares resulta insostenible. No obstante, si bien el uso de este recurso disminuyó durante los años más severos de la recesión económica, en los que se registraron las mayores cifras de desempleo y mayor precariedad laboral, desde 2014 lleva experimentando un paulatino incremento, superando en 2016 las cifras más altas previas a la crisis, las de 2008. Sin embargo, al igual que sucede con las medidas analizadas previamente, se observa una amplia brecha de género en el uso de este recurso, pues el 92% de las personas que en 2017 se encontraban acogidas a una excedencia laboral para el cuidado de hijos/as eran mujeres, frente a un 8% de hombres.

**Gráfico 4. Evolución de excedencias por cuidado de hijos/as por sexo, 2005 - 2017.**



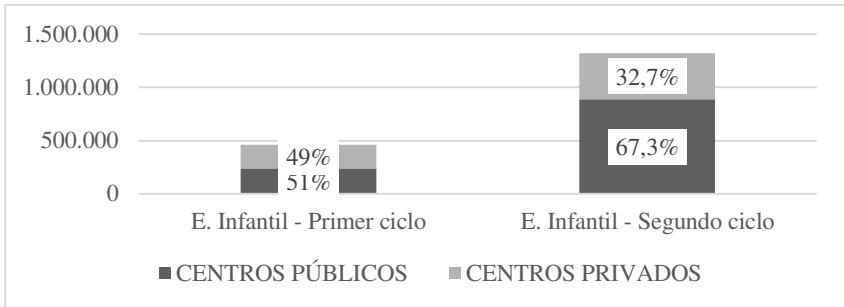
Fuente: Instituto Nacional de Seguridad Social

*b) Servicios para atender las necesidades y demandas de las familias*

Las escuelas infantiles de 0 a 3 años son una de las principales estrategias de cuidado, desarrolladas con la intención de apoyar el derecho de los padres a trabajar y dar soporte al modelo de familia igualitaria. La investigación ha relacionado la disponibilidad de plazas en estas escuelas con un efecto positivo sobre la fecundidad (Elizalde, Díaz Gandasegui y Díaz Gorfinkel, 2015). En el año 2008, se puso en marcha el Plan de Impulso a la Educación Infantil (Educa3), con la previsión de crear 300.000 plazas, pero debido a la crisis económica, el programa fue cancelado en el año 2012, habiendo creado sólo 71.000 plazas.

Durante el curso escolar 2017–2018, se matriculó un total de 473.207 alumnos de educación infantil en España. El 51% de los alumnos (241.540) obtuvieron plaza en centros públicos, el resto, 231.667 niños y niñas, asistieron a centros privados. Estas cifras quedan muy lejos de las 1.293.972 plazas ocupadas en centros escolares, públicos y privados, en el segundo ciclo de educación infantil. Además, mientras que la titularidad de las plazas en sistema de educación infantil de primer ciclo se reparte casi al 50% entre centros públicos y privados, la educación infantil de segundo ciclo pública se encuentra mucho más consolidada, suponiendo el 67,3% de las plazas (870.640), frente al 32,7% de plazas cubiertas por centros privados (423.332).

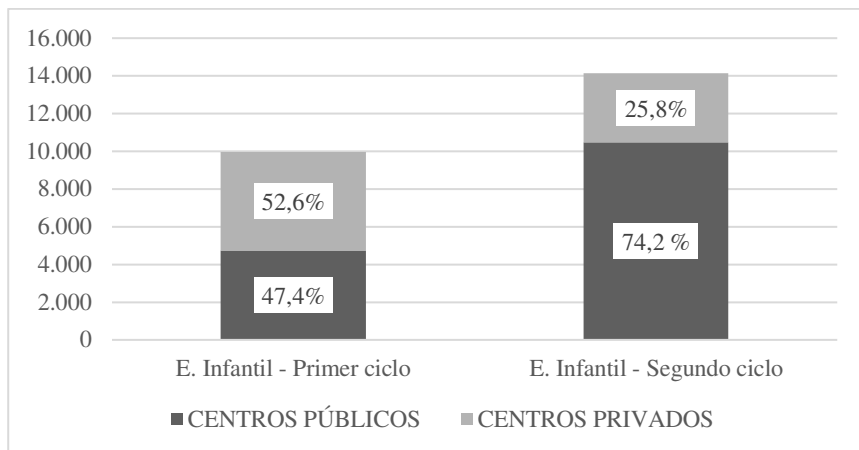
**Gráfico 5. Matrículas en primer y segundo ciclo de educación infantil por número y titularidad del centro. España, curso 2017 - 2018.**



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional

Si realizamos una comparación entre la oferta pública y privada en ambos ciclos educativos, observamos cómo, mientras que en el segundo ciclo de educación infantil el 74,4% de los centros son de titularidad pública, en el primer ciclo la oferta de centros públicos es un 5% inferior a la de privados. Esta insuficiencia de centros públicos en el primer ciclo de educación infantil es compensada con la presencia de centros privados. De esta forma, si bien en el segundo ciclo los centros privados suponen el 25,8% del total, en el primer ciclo son el 52,6%.

**Gráfico 6. Centros públicos y privados en primer y segundo ciclo de Educación Infantil. España, curso 2017 - 2018.**



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

### *c) Recursos monetarios para el apoyo a las familias*

Finalmente, otra de las medidas de ámbito estatal para el fomento de la natalidad y de la conciliación son las prestaciones económicas. Éstas pueden darse en forma de deducciones fiscales o de transferencias monetarias. Respecto a la primera modalidad, en España, las mujeres trabajadoras con un menor de 3 años a su cargo tienen derecho a una deducción de 1.200 € sobre el IRPF. No obstante, esta medida, al estar vinculada a la situación laboral, plantea algunas limitaciones. En cuanto a la modalidad de transferencias monetarias, existió entre 2007 y 2010 una prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción (conocida como cheque bebé), que otorgaba a las familias españolas un pago de 2.500 € por cada hijo nacido o

adoptado. Sin embargo, este recurso desapareció con las primeras medidas de austeridad aplicadas tras la irrupción de la crisis económica.

Actualmente, las únicas transferencias monetarias a las familias que contempla la Seguridad Social son por parto o adopción múltiple; parto o adopción en familias monoparentales, numerosas o en los casos de madres con un grado de discapacidad del 65% o superior; o por hijo o menor a cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción. Además, estas ayudas presentan una baja cobertura y generosidad en comparación con otros países de nuestro entorno<sup>5</sup>.

Los datos demuestran que la inversión en políticas de familia e infancia es una medida eficaz para la reducción de la pobreza infantil. De hecho, después de la prestación por desempleo, la prestación por hijo a cargo es la medida con mayor capacidad para reducir la pobreza infantil en la mayoría de países europeos (Marí-Klose, Julià y Redondo, 2019). En el contexto europeo, estas prestaciones suelen ser universales, modificando la cuantía según niveles de renta. Sin embargo, el caso de España es atípico, tanto por su no universalidad como por las bajas cuantías de las transferencias, contando con una escasa capacidad para reducir la pobreza de las familias con menores a cargo<sup>6</sup>.

Ante la escasa protección de las ayudas económicas concedidas por el gobierno, algunas Comunidades Autónomas han desarrollado prestaciones específicas de protección a las familias y la infancia que complementaban las transferencias monetarias estatales. De hecho, en

---

<sup>5</sup> Según datos de la OCDE (2013), España gastaba un 0,5% de su PIB en transferencias monetarias, frente al 1,5% de otros países de la UE.

<sup>6</sup> Desde 2019, la cuantía de la prestación por hijos menores a cargo es de 341 euros anuales (28,41 euros mensuales) cuando los ingresos familiares sean inferiores a 12.424 euros anuales (más 15% por casa hijo menor de edad). En los casos de pobreza del hogar familiar, la asignación económica asciende a 588 euros anuales (49 euros mensuales).

un primer momento, varios territorios trataron de paliar el impacto de la crisis sobre las familias introduciendo medidas de este tipo, sin embargo, con la llegada de las políticas de contención de gasto a las CC.AA., muchas de estas medidas vieron reducidas su generosidad y cobertura, fueron sustituidas por otras menos costosas y eficaces o, en el peor de los casos, desaparecieron.

Actualmente, el escenario de prestaciones autonómicas de protección a las familias y la infancia es muy heterogéneo. Existe entre los territorios una profunda desigualdad en cuanto a al número y tipo de prestaciones ofrecidas, el gasto destinado, las cuantías y cobertura de las prestaciones, así como los segmentos de población a los que se protege (García Ruiz y Redondo, 2019).

Respecto a lo que sí parece existir cierto consenso entre autonomías es en su predisposición por articular la protección a las familias mediante desgravaciones fiscales, a pesar de tener menor capacidad para reducir la pobreza que las transferencias, ya que una importante parte de los hogares con ingresos por debajo del umbral se encuentran exentos de tributar por IRPF. Si a ello le sumamos que los límites de renta que dan acceso a las prestaciones son generalmente muy restrictivos, nos encontramos con que menos del 15% de las familias con hijos que realizan la declaración de la renta tienen acceso a algún tipo de deducción, siendo, además, las familias más empobrecidas las que menos se benefician de las desgravaciones en concepto de infancia (Marí-Klose et al., 2019).

### **3. Conclusiones**

Los altos niveles de vulnerabilidad económica en España son preocupantes, especialmente en comparación con los países de nuestro entorno. La pobreza infantil se intensificó durante la última recesión económica, pero sus causas se sitúan más allá del deterioro de la economía y el mercado de trabajo. Nos encontramos ante un problema

de carácter estructural, un nuevo riesgo social de implicaciones complejas que debe ser abordado de forma colectiva. La fórmula más efectiva para reducir la pobreza infantil es desarrollar unas políticas públicas adecuadas para proteger a las familias con niños más vulnerables socioeconómicamente.

Una política familiar es toda aquella que plantea “como un asunto común, que atañe a toda la ciudadanía, problemas que afectan a la gran mayoría de las unidades familiares e intenta darles una respuesta colectiva mediante la elaboración y aplicación de políticas públicas” (Flaquer, 2000, p. 7). Las políticas familiares están compuestas por “un conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar en las mejores condiciones posibles las tareas y actividades derivadas de ellas” (Flaquer, 2000, p. 12). En este sentido, se ha puesto el foco en aspectos relacionados con el cambio en las pautas y comportamientos familiares, la pobreza infantil, la conciliación de la vida familiar y laboral y la educación infantil de primer ciclo.

Respecto a las medidas que articulan las políticas de familias e infancia, podemos distinguir entre: a) concesiones de tiempo para la atención, dentro del hogar, a familiares que requieran de cuidados, como son los permisos, las excedencias o las reducciones de la jornada laboral; b) servicios externos destinados a atender las necesidades y demandas de los menores de edad u otros miembros de las familias que dependan de la provisión de atenciones y cuidados; y c) recursos monetarios, que pueden proporcionarse mediante transferencias monetarias o desgravaciones fiscales.

En España, siguiendo el modelo de bienestar característico de los países del Sur de Europa, el Estado ha mostrado tradicionalmente un escaso apoyo a las familias a la hora de proveer de bienestar a sus miembros, dando por supuesta la autosuficiencia de los hogares para proporcionar cuidados personales y apoyo material. Esta despreocupación por la intervención en el ámbito familiar ha generado



un escaso desarrollo de las políticas familiares. De esta forma, se ha reforzado un modelo basado en la sobreexplotación de los recursos familiares, especialmente de los provistos por las mujeres, “abocándolas a «soluciones imposibles», con importantes consecuencias sobre el bienestar personal y colectivo” (Salido y Moreno, 2009, p. 282).

Ante esta situación, como hemos podido comprobar, España cuenta con un sistema de protección incapaz de aliviar eficazmente las cargas familiares y evitar que éstas ocasionen perjuicios económicos, sociales y/o profesionales a las familias más vulnerables. Así, nos encontramos con un sistema de concesiones de tiempo que refuerza los roles de género en la distribución de las responsabilidades familiares, con unos permisos de maternidad más duraderos que los de paternidad, y unas excedencias y reducciones de jornada para el cuidado de los niños que son solicitadas casi exclusivamente por mujeres. Además, al contrario de lo que sucede en otros países europeos, los contratos a tiempo parcial, que podrían facilitar la conciliación, son mayoritariamente una opción precaria e insegura. De esta forma, las dificultades para conciliar la vida familiar y laboral se convierten en una posible vía de entrada a situaciones de precariedad económica para las familias con menores de edad a cargo.

Ante las dificultades que los miembros de las familias (mayoritariamente las madres) encuentran para compaginar el cuidado de sus hijos con sus labores profesionales, las escuelas infantiles de primer ciclo (de 0 a 3 años) ofrecen un servicio que podría facilitar la conciliación, además de reforzar el desarrollo cognitivo de los niños. Sin embargo, contamos con una red de servicios a la infancia temprana muy limitada, con menos de 250.000 plazas públicas, lo que abarca sobre un 15% de los menores de hasta 3 años, una cifra que está muy lejos de garantizar el derecho a la educación en este segmento de la población.

Finalmente, hemos comprobado cómo las prestaciones económicas que ofrece la Seguridad Social cubren muy pocos supuestos familiares. Además, la prestación por hijo a cargo, que en otros países de Europa es la principal medida para combatir la pobreza infantil (por detrás de los subsidios por desempleo), está restringida a las familias con ingresos muy bajos y ofrece una escasa cuantía económica, por lo que apenas tiene capacidad para sacar de la pobreza a las familias más vulnerables.

Ante la escasa cobertura de las prestaciones estatales, las Comunidades Autónomas cuentan con sus propias ayudas económicas para las familias y la infancia. En este sentido, cada autonomía opta por diferentes formas de incentivar la natalidad, proteger a las familias y luchar contra la pobreza infantil, lo que genera desigualdades en la protección social que reciben los menores dependiendo del territorio en el que viven.

Además, en este contexto, las ayudas que cuentan con mayor impacto económico son las desgravaciones fiscales, a pesar de que las transferencias monetarias tienen un mayor efecto reductor de la pobreza. Y es que una gran parte de los hogares en situación de pobreza están exentos de tributar por el IRPF, por lo que no pueden beneficiarse de este tipo de ayudas.

En definitiva, podemos concluir que es necesario destinar una mayor inversión a la protección social de las familias y la infancia. Solo así se podrán garantizar los derechos de los menores, fomentar la equidad y reducir la pobreza y la desigualdad social. Y, además, realizar mejoras en el sistema de prestaciones, como homogeneizar las intervenciones de las CC.AA., para reducir las desigualdades entre territorios, o incrementar las cuantías y ampliar la cobertura de las transferencias monetarias, como la prestación por hijo a cargo.

## Bibliografía

- Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil. (2019). *Obesidad infantil y desigualdad de renta*. Madrid: Gobierno de España.

- Bonoli, G. (2007). "Time matters. Postindustrialisation, new social risk and welfare state adaptation in advanced industrial democracies". *Comparative Political Studies*, (40), 495-520.

- Elizalde, B., Díaz Gandasegui, V., y Díaz Gorfinkel, M. (2015). "Crisis y estado de bienestar en el cuidado de menores: reflexiones conceptuales a partir de un estudio comparado de España y Noruega". *Revista de Economía Crítica*, (20), 120-134.

- Equipo NORSPAR. (2015). "Los nuevos riesgos sociales y las reformas del Estado de Bienestar". En F. J. Moreno Fuentes y E. Del Pino Matute (Eds.), *Desafíos del Estado de Bienestar en Noruega y España. Nuevas políticas para atender a Nuevos Riesgos Sociales* (pp. 11-29). Madrid: Tecnos.

- Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona.

- García Ruiz, P. y Redondo, P. (2019). *Análisis de la situación de las familias en Andalucía*. Madrid: Fundación The Family Watch.

- Marí-Klose, M., Julià, A. y Redondo, P. (2019). "El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia". En Fundación FOESSA (Ed.), *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas Española Editores.

- Ministerio de Educación Cultura y Deporte. (2016). *PISA 2015. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. Informe español*. Madrid: Gobierno de España.

- Moreno, L. y Marí-Klose, P. (2016). "Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición". En E. del Pino y M. J. Rubio Lara (Eds.), *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. (pp. 139-160). Madrid: Tecnos.

- Salido, O. y Moreno, L. (2009). "Familia y género". En L. Moreno (Ed.), *Reformas de las Políticas de Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.

- Sastre, A. (2015). *Más solas que nunca. La pobreza infantil en familias monomarentales*. País Vasco: Save the Children.

- Save the Children. (2019). *Pobreza infantil: La percepción social de un problema invisible*. Recuperado de [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/presentacion\\_encuesta\\_save\\_estudio\\_pobreza\\_infantil.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/presentacion_encuesta_save_estudio_pobreza_infantil.pdf)

- Sen, A. (1999). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.

- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks and social change*. En P. Taylor-Gooby (Ed.), *New Risks, New Welfare?* Oxford: Oxford University Press.

- UNICEF (2015). *Convención sobre los derechos del niño*. Madrid: UNICEF España.