

# CARTHAGINENSIA

Revista de Estudios e Investigación  
Instituto Teológico de Murcia O.F.M.  
Universidad de Murcia

Volumen XXIII  
Julio-Diciembre 2007  
Número 44

## SUMARIO

### ESTUDIOS

<b>Silvio Botero Giraldo</b> <i>La perfección cristiana de la pareja humana. ¿Tienen acceso a ella las uniones irregulares?</i> .....	287-307
<b>Pedro Ortega Ruiz</b> <i>La familia como espacio educativo</i> .....	309-329
<b>María del Rosario Encinas Guzmán</b> <i>Evolución humana, educación y cultura de la vida</i> .....	331-358
<b>José Luis Parada</b> <i>Cuestiones actuales de «Bioética» en la familia</i> .....	359-389
<b>José M<sup>a</sup> Mora Montes</b> <i>La violencia contra la mujer, esposa o compañera. Nuevos conceptos...</i>	387-414
<b>Juan José González Ortiz</b> <i>Estereotipos familiares en el cine y la publicidad</i> .....	415-430
<b>Jerónimo José Martín</b> <i>Modelos de familia en el cine contemporáneo</i> .....	431-443
<b>Antonio Garrido</b> <i>La política familiar en España: ¿el futuro empieza hoy?</i> .....	445-472
<b>Manuel Lázaro Pulido</b> <i>Mujer y realidad del aborto. Conclusiones desde un enfoque multidisciplinar</i> .....	473-490
<b>NOTAS Y COMENTARIOS</b>	
<b>Gonzalo Fernández</b> <i>El electorado de Brandenburgo, la Orden Teutónica y los orígenes de Prusia</i> .....	491-505
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	507
<b>LIBROS RECIBIDOS</b> .....	569
<b>ÍNDICES</b> .....	573

## LA POLÍTICA FAMILIAR EN ESPAÑA: ¿EL FUTURO EMPIEZA HOY?

ANTONIO GARRIDO

En el reciente debate parlamentario sobre el Estado de la Nación, celebrado los días 3 y 4 de julio de 2007, el presidente del gobierno sorprendió a los distintos líderes políticos y a los analistas con el siguiente anuncio al final de su discurso principal: «Y, como el futuro empieza hoy, les anuncio una medida de gran alcance: cada familia con residencia legal en España recibirá 2.500 euros, a partir de hoy, por cada nuevo hijo que nazca en nuestro país. Para seguir progresando, España necesita más familias y con más hijos, y las familias necesitan más apoyo para tener esos niños y más recursos para criarlos, porque el avance de España es tarea de todos, porque necesitamos apoyar la natalidad, la familia y la cohesión social. He de confesar que esperaba que un Grupo como el Grupo Popular, que tanto habla del apoyo a la familia, se sintiera reconfortado y alegre por esta medida. Es una medida que supone un importante esfuerzo financiero para las arcas públicas, pero que hoy podemos hacer gracias a la buena gestión en materia de política económica y de cuentas públicas». El impacto que el anuncio tuvo, que llegó a eclipsar muchos otros temas que se presumían que podrían centrar dicho debate parlamentario, lo convirtió en el principal tema de portada de los principales medios de comunicación durante los días posteriores al anuncio, incluyendo distintos editoriales en los principales diarios de difusión nacional sobre la oportunidad de la medida, su electoralismo o las deficiencias de la política familiar en nuestro país.

La adopción de esta medida ha devuelto la atención a una política que, sólo muy lentamente en los últimos años, ha ido recuperando el protagonismo que tuvo en otras épocas, aunque es prematuro afirmar que se trate de una ventana de oportunidad, una *policy window*, por usar el término de

King (1984), para el desarrollo de políticas más ambiciosas en este sector. La política familiar en España en los últimos veinte años prácticamente desapareció de la agenda política y se convirtió en una política pública de escasa visibilidad y de carácter fundamentalmente implícito (Meil, 1995; Iglesias de Ussel y Meil, 2001; Rubio, 2002). La política familiar de un país es explícita cuando las actuaciones de sus gobiernos se orientan directa y no indirectamente a la intervención en el ámbito familiar, cuando hay un cierto grado de consenso político acerca de la necesidad de adoptar decisiones en esta materia y donde existe una estructura administrativa e institucional específica capaz de elaborar, diseñar, planificar e implementar la política (Flaquer, 2001: 13). En España no ha existido durante las últimas décadas una actuación explícita e importante de transferencia de rentas o de reducción de las cargas fiscales de la familia, sino distintas medidas con sólo consecuencias indirectas sobre el bienestar de ésta, como explicamos en este ensayo. En segundo término, el consenso ha sido dificultado por la tensión implícita entre las políticas familiares y las políticas de igualdad y la defensa que de unas u otras han hecho los principales partidos nacionales, así como por el rechazo que las originales políticas familiares del régimen no democrático precedente habían causado en distintos segmentos de la población, ignorando que una política familiar puede ser llenada con contenidos muy diversos según los criterios aplicados por los decisores públicos. En tercer lugar, en nuestro país existe una muy baja institucionalización de la política familiar, ya que no existe una estructura institucional de relieve encargada de orientar la política de apoyo a la familia. En otros países, sus últimos gobiernos han incluido un Ministerio de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud en Alemania, un Ministerio de la Política para la Familia en Italia, un Ministerio de Sanidad, Familia y Discapacitados en Francia o un Ministerio de Familia y Asuntos Infantiles en Noruega. En España, en cambio, el organismo que debe orientar la política familiar es la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, perteneciente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, aunque, como denuncian algunas asociaciones de apoyo a la familia, es la Subdirección General de Familias, un órgano de cuarto nivel de la Administración, el verdadero generador de propuestas y actuaciones con perspectiva de familia. Un elemento adicional que permite corroborar el carácter secundario y residual de esta política es la fragmentación y dispersión de las micro-políticas formuladas alrededor de la familia familiar (política fiscal, laboral, de transferencias económicas y de servicios sociales de apoyo), que describiremos en el último y más extenso apartado de este trabajo, y que son elaboradas desde instancias distintas y con escasa coordinación entre sí: las intervenciones fiscales de la política familiar se deciden

en el marco de las negociaciones parlamentarias y en el Ministerio de Economía y Hacienda; las decisiones en el ámbito laboral y de la Seguridad Social corresponden a las negociaciones entre los agentes sociales, empresarios y sindicatos, y al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; finalmente, la red intergubernamental de servicios sociales está gestionada esencialmente por las Comunidades Autónomas. Estas últimas adoptan también distintas políticas familiares en el marco de sus competencias, un panorama que exigiría un tratamiento monográfico y que dejamos deliberadamente de lado en esta aproximación a las políticas públicas hacia las familias, salvo para reconocer la heterogeneidad de las actuaciones que en esta materia desarrolla cada Comunidad Autónoma, en algunos casos con políticas más amistosas con la familia (*family-friendly policies*), como Cataluña, Navarra, País Vasco, Madrid o Castilla y León, y en otros con intervenciones mucho más modestas, como en Asturias, Castilla La Mancha, Extremadura o Murcia (Aleman Bracho, 2001; Castón Boyer et al., 2002). Además, no existen en España organismos consultivos de alto rango en materia de familia, como el *Haut Conseil de la Population et de la Famille* francés, el *National Family and Parenting Institute* inglés o instituciones similares de estudios familiares en Austria, Canadá o Australia. Por último, la política familiar en España es abiertamente implícita o indirecta, como muestra el reducido volumen del gasto público en esta materia. Mientras que el gasto en prestaciones familiares en Dinamarca ha pasado del 3% del P.I.B. al 3,9 por ciento o, en el mismo período de referencia, del 2,2 por ciento al 2,5 por ciento en Francia, y del 1,5 por ciento al 3 por ciento en Alemania, en España la evolución ha sido únicamente del 0,1 por ciento al 0,7 por ciento. España y Polonia son los dos únicos países de la Unión Europea, cuya media de gasto es del 2,1 por ciento, que no llegan al 1 por ciento del P.I.B. en gasto destinado a la familia.

En los limitados términos de este artículo nos ceñiremos a los clásicos aspectos de la política familiar, definida ésta como el conjunto de medidas destinadas a aportar recursos económicos, tiempo y servicios de apoyo a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desarrollar éstas en las mejores condiciones posibles, esto es, el conjunto de gastos directos e indirectos realizados por el Estado para atender a las necesidades de las familias, sea en forma de transferencias monetarias o de desgravaciones fiscales o de atribución de determinados derechos a los padres para el cumplimiento de sus obligaciones parentales. Esto es, consideramos política familiar, como señala Dumon, toda medida adoptada por el gobierno para mantener o cambiar la estructura y vida familiar o cualquier medida que introduce consideraciones familiares o una perspectiva familiar en la arena política, en el sentido de Zimmerman (Meil, 1992; Iglesias de

Ussel, 1998: 267). Esta decisión supone centrar el análisis de la política familiar española en la transferencias económicas, en el reconocimiento de derechos laborales a los padres y en la provisión de servicios sociales de apoyo a los mismos, dejando de lado la otra dimensión de la política familiar, que atañe a problemas como los derechos y obligaciones derivados del matrimonio, el divorcio, la sucesión hereditaria o el aborto, las formas de convivencia asimilables a la familia (parejas de hecho, uniones entre homosexuales, parejas reconstituidas, etc.), la violencia doméstica y los problemas de las familias en situaciones especiales, especialmente las familias monoparentales, así como a otras políticas con efectos notables sobre la familia, como la política de empleo o la política de vivienda. En los estudios comparativos, generalmente, se entiende por política familiar en sentido estricto los aspectos que abordamos en el análisis que sigue a continuación, de modo que dejaremos para otro estudio posterior algunas de las problemáticas complementarias en el ámbito de la familia que acabamos de enunciar (Flaquer, 2001; Gauthier, 1996; Hantrais y Letablier, 1996). A la descripción y estudio comparativo de estas medidas dedicamos el último epígrafe del texto, mientras que en los siguientes apartados trazaremos la evolución de la política familiar desde las iniciales políticas de primera generación, basadas en la política de transferencia de recursos económicos a las familias con hijos, hasta las actuales políticas de segunda generación, centradas en la dimensión de la conciliación de la vida laboral y familiar y la extensión de los servicios sociales de apoyo a las familias, y una reflexión política acerca del abandono de esta política sectorial en nuestro país a partir de la transición.

### *I. Políticas familiares de primera generación: el caso de España*

En general, la construcción de una política familiar en España se produjo de manera simultánea a la introducción de un incipiente estado de bienestar y ésta se convirtió en el principal componente del gasto social durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta del pasado siglo. No obstante, los estados del bienestar de la postguerra no se caracterizaron por asumir las cargas asistenciales familiares. Fueron muy escasos los países que desarrollaron iniciativas tendentes a ampliar los servicios a las familias: sólo en Francia los subsidios por hijos eran considerables y únicamente en los países nórdicos, en Dinamarca y Suecia, y más adelante, en Noruega, Finlandia, así como en Bélgica y, de nuevo, en Francia existía un compromiso claro con la creación de residencias y la extensión de la ayuda a domi-

cilio para las personas mayores. Los principales programas familiares se basaban en los subsidios o prestaciones económicas a los trabajadores varones en función del número de personas dependientes. A lo largo de toda esta etapa la tendencia en los países del centro de Europa, como Alemania, Bélgica, Holanda o Francia, en materia de política familiar se sustentó en la visión tradicional de la familia, en la que la mujer cuida de los niños, adolescentes, ancianos o discapacitados en el hogar mientras el hombre trabaja. Ello permitió un menor despliegue del estado del bienestar y un escaso desarrollo de los servicios de ayuda a la familia, que se consideraron innecesarios al convertirse implícitamente la mujer casada, ama de casa, en la responsable del cuidado de los miembros de la familia y de las personas dependientes a su cargo. En los estados de bienestar socialdemócratas del norte de Europa la elevada tasa de participación de la mujer en el mercado de trabajo y el desarrollo de políticas de pleno empleo originó, en cambio, la necesidad de la provisión de servicios de ayuda a las familias, como residencias y servicios domiciliarios para las personas de la tercera edad o escuelas de infancia para niños entre 0 y 3 años.

En línea con la tradición conservadora del estado del bienestar del sur de Europa, en España las principales partidas en materia de política familiar eran las asignaciones monetarias por hijo a cargo, el subsidio familiar, y un complemento salarial, el plus de cargas familiares, que era un porcentaje de los salarios de cada empresa distribuido entre los trabajadores según su número de hijos. La percepción del subsidio familiar y de los «puntos», como se conocía popularmente al plus de cargas familiares, era compatible. A las familias numerosas, formadas por cuatro o más hijos, se les otorgaba un mayor subsidio familiar y las correspondientes ventajas y ayudas en todo un conjunto de áreas: viviendas de protección pública, tasas en centros educativos, transportes, estancias en albergues o residencias, etc. Diversas exenciones fiscales por hijo o esposa a cargo y para las familias numerosas, así como los préstamos blandos para los matrimonios, complementaban las ayudas familiares. Los iniciales préstamos blandos para las parejas casadas se convirtieron progresivamente en pagos monetarios en concepto de matrimonio y tanto el subsidio familiar como el plus de cargas familiares fueron sustituidos por prestaciones contributivas de la Seguridad Social en concepto de hijo o esposa a cargo o por el nacimiento de cada hijo. En este marco la concesión de premios nacionales y provinciales para las familias con un mayor número de hijos constituía el principal mecanismo de comunicación política de masas en relación con la retórica del régimen alrededor de la familia y las medidas desarrolladas para su protección.

## II. *El rechazo a la política familiar en España: la asistencialización de la política*

La discontinuidad o inestabilidad de las políticas públicas no es el resultado inevitable de un cambio de régimen político. En este sentido, el legado del régimen no democrático previo define las tareas propias de la consolidación democrática de cada país, y en España esta herencia y el modelo de cambio pactado tendía a favorecer la continuidad en los procesos de toma de decisiones en muchas políticas sectoriales.

Las decisiones en materia de política pública están poderosamente influidas, además de por la naturaleza de los factores mediadores externos (p. ej. una crisis de los precios del petróleo o una recesión internacional) y sus efectos sobre las estructuras socioeconómicas internas de cada país, por la inercia de los legados del pasado (*policy legacies*) en cada sector o área. La trayectoria histórica o la dependencia de la senda (*path-dependency*), en el sentido de que sólo ciertas opciones son viables desde un punto de partida previo, implica un fuerte sesgo hacia la continuidad, y circunscribe lo posible a un reducido número de alternativas probables (Mahoney, 2000; Pierson 2000). Cuando un programa o política pública se decanta en una dirección existe una cierta tendencia a la persistencia en ese camino, a introducir sólo cambios menores, y a mantener con leves alteraciones las medidas puestas en práctica con anterioridad. Por otro lado, en un proceso de transición pactada es posible que las actuaciones de los gobernantes autoritarios no sean completamente revisadas y que la adopción de decisiones mediante consensos parciales o globales entre los principales actores políticos y sociales impida la aparición de fuertes discontinuidades en las áreas más relevantes de las políticas públicas.

En España podemos encontrar ejemplos muy destacados de la actuación de esta doble dinámica. Así, aun a pesar de la transformación del régimen político, el legado de política ha ejercido un peso considerable en las políticas de protección social y la política de pensiones, que han mantenido una notable continuidad con el modelo básico, diseñado bajo el régimen anterior: sistema público, de reparto, profesionalista y contributivo. Según ha señalado Ana Guillén en su estudio sobre la evolución del sistema español de Seguridad Social hasta 1982, el resultado del proceso de construcción del sistema sanitario público español “fue el mantenimiento del modelo de asistencia sanitaria heredado del franquismo, que se expandió moderadamente en términos de gasto y cobertura, pero que siguió presentando las características básicas de un sistema profesional o mixto en cuanto a la financiación del sistema, a la gestión y a los criterios de acceso utilizados”, es decir, “se trata del mismo modelo macroinstitucional, de forma que las

diferencias observadas al principio y al fin del proceso, aunque sustantivas, se han producido por medio de un proceso de cambio gradual” en el cual toda “una serie de elementos claves han mantenido su continuidad a través del tiempo, superando cambios de régimen político, una contienda civil y otras vicisitudes que muy bien podrían haberlo modificado sustancialmente” (Guillén, 2000: 214-215).

En cambio, en otras áreas de políticas públicas, como en la política familiar, este legado se vio alterado por un cierto rechazo a la política familiar del período autoritario. Así, por ejemplo, las prestaciones económicas por hijo a cargo, uno de los programas nucleares de toda política familiar, no fueron revalorizadas casi en 25 años y de representar el 5,6 por ciento del salario mínimo interprofesional en 1966 pasaron a significar sólo el 0,5 por ciento del mismo en 1990, cuando se actualizaron, lo que convirtió a todas estas transferencias monetarias en meramente simbólicas a mediados de los años ochenta. Desde el punto de vista del analista de políticas públicas, el rechazo del legado del pasado en un área sectorial constituye, en primer lugar, una anomalía que es necesario explicar.

Como ha señalado Celia Valiente (1996), aunque los gobernantes post-autoritarios no desmantelaron los programas franquistas dirigidos a las familias, evitaron desarrollar nuevas iniciativas en esta área de actuación pública, que era estrechamente asociada al régimen autoritario por el destacado lugar que ocupó tanto en su propaganda como en su discurso oficial. Valiente explica el rechazo al legado de política familiar en España por la confluencia de diversas circunstancias:

1ª El origen de la política en el período autoritario: los programas que hemos descrito en el epígrafe anterior, con la excepción de algunos iniciales esfuerzos de apoyo a las familias numerosas que tuvieron su origen bajo el régimen de Primo de Rivera, surgieron durante los años cuarenta del pasado siglo, simultáneamente al establecimiento del régimen franquista.

2ª El destacado peso de la política familiar en el conjunto de las políticas del régimen autoritario, en su discurso oficial y en la propaganda, especialmente visible en la repercusión pública de los premios de natalidad para las familias con mayor número de hijos.

3ª Su carácter pronatalista y, especialmente, antifeminista a causa de:

- a. La percepción por el padre como beneficiario de la mayor parte de las prestaciones o el propio concepto de esposa a cargo.

- b. Las cláusulas de excedencia obligatoria de las mujeres trabajadoras al casarse incluidas en numerosas ordenanzas y reglamentos laborales.
- c. La necesaria autorización del marido para la firma de contratos de trabajo o para el ejercicio del comercio por parte de la esposa.
- d. El incremento de la cuantía de los préstamos blandos a que podían acceder las parejas casadas si la mujer trabajadora renunciaba a su empleo tras el matrimonio.
- e. El aumento del plus de cargas familiares si el trabajador mantenía a su cónyuge.

4ª La inexistencia de una burocracia especializada en la implementación de la política: la gestión de la política familiar se diversificó en distintas instituciones (al Instituto Nacional de Previsión le correspondía la aplicación de la política social general y también las principales actuaciones en este sector, los comités de empresarios y trabajadores de cada empresa gestionaban el plus de cargas familiares y los comités de funcionarios en cada departamento u organismo público tenían a su cargo la ayuda familiar, etc.) lo que evitó la aparición de un segmento de funcionarios especializados contrarios a la supresión de estos programas.

5ª La carencia de organizaciones fuertes en apoyo de la continuidad de los programas mencionados ha impedido que su influencia en la elaboración de la política fuera mayor y que la presión ejercida sobre los decisores públicos fuera muy limitada.

Sin embargo, en nuestra opinión, el aspecto más relevante que explica el desinterés por impulsar la política familiar en España después de la transición fue la visión de los dirigentes socialistas en el gobierno sobre esta política sectorial y el relieve que progresivamente adquirieron las políticas de igualdad. El PSOE durante su primera etapa de gobierno, entre 1982 y 1996, prestó una escasa atención a la política familiar debido, en gran medida, al peso de algunas militantes del movimiento feminista en la formación del Instituto de la Mujer, el principal órgano del feminismo institucional en la administración central del Estado. Las feministas españolas militantes del PSOE consideraron, al igual que el resto de grupos incluidos en los movimientos de mujeres, que la mejor política familiar era una «no política», puesto que, a su juicio, la promoción de la familia implicaba fortalecer una institución en la cual la mujer había tenido históricamente un papel subordinado y secundario o residual y una posición inferior a la del varón. En este sentido, hay que recordar que algunos expertos, como Kamerman y Kahn (1978), definen la política familiar como «lo que el Estado hace o

deja de hacer en favor de las personas» con roles o responsabilidades familiares, de manera que tanto es política familiar la acción como la omisión en la adopción de medidas de apoyo a la familia (Iglesias de Ussel, 1998, 267). Según ha explicado Celia Valiente (1996: 108), «las feministas del PSOE fueron particularmente activas en su intento de evitar alguna política familiar. Argumentaron que las mujeres habían sido asociadas tradicionalmente al cuidado de niños, personas dependientes y la familia, en general. Las socialistas feministas querían actuar políticamente en beneficio de las mujeres solamente, y no en nombre de las mujeres como miembros de la familia. La estrategia sugerida por las feministas del PSOE era doble: el establecimiento de políticas de igualdad de género para reducir las diferencias (por ejemplo, en términos de educación o empleo) entre mujeres y hombres; y, en consecuencia, la renuncia a la política familiar, que (en su perspectiva) indirectamente reforzaba las tareas realizadas por las mujeres en sus familias». Para los socialistas las políticas familiares, a diferencia de las políticas de igualdad, no intentaban modificar la distribución de roles internos en el seno de la familia, en el ámbito doméstico, y por tanto, debían quedar relegadas en detrimento de las políticas centradas en el género. De hecho, la primera reforma importante del gobierno socialista en materia de política familiar, en 1985, consistió precisamente en la desaparición de una medida de marcado carácter «antifeminista», la asignación mensual por esposa a cargo, y la abolición del pago único por matrimonio y por el nacimiento de cada hijo. En la segunda etapa de la reforma de la política, en 1990, se suprimió la asignación mensual por hijo a cargo con carácter universal que entre 1986 y 1990 se había mantenido congelada en las 250 pesetas de 1971, y se sustituyó por una prestación familiar a percibir bajo condición de recursos (*means-tested*). Mientras que en otros países, como Alemania, Gran Bretaña, Bélgica, Dinamarca o Portugal, la ayuda era universal desde el primer hijo, o, como en Francia y Grecia, universal a partir del segundo hijo, en España se asistencializaba y se convertía más en un instrumento de política social que de verdadera política familiar. Tanto la prestación contributiva como la no contributiva por hijo a cargo se fijó en 3.000 pesetas mensuales para aquellas familias cuya renta no fuese superior a un millón de pesetas.

En el marco de las preferencias y las orientaciones cognitivas de los actores también se ha subrayado, desde los enfoques institucionalistas, el papel de las ideas y el desarrollo de marcos referenciales o modelos conceptuales (*policy frames*) nuevos que proporcionan un conjunto articulado y coherente de soluciones a los problemas que surgen en cada sector de políticas. Determinados «paradigmas» (*policy paradigms*), «comunidades epistémicas» (*epistemic communities*) o «coaliciones promotoras» (*advocacy*

*cacy coalitions*), por usar las expresiones de Hall, Haas o Sabatier, llegan a dominar los sectores o áreas de políticas después de que un amplio debate social e intelectual acerca de los fallos de las experiencias pasadas o la persistencia de situaciones anómalas y un cierto proceso de aprendizaje político precipite un cambio en las orientaciones cognitivas de los actores que forman dicha comunidad política. En el ámbito del apoyo a la familia la asistencialización de la política familiar puede considerarse, más que como un cambio en los instrumentos, una verdadera mutación en los objetivos de la política, convertida por decisión de los gobernantes socialistas en una política más bien de lucha contra la pobreza que de incentivo a la natalidad y de apoyo a la familia.

### III. *La recuperación de la política familiar a través de las políticas familiares de segunda generación: la política de conciliación de la vida laboral y familiar*

Los primeros intentos por recuperar una línea más activa en el apoyo a la familia procedieron de la presión de la Unión Europea y su decidida política de conciliación de la vida laboral y familiar a lo largo de los años noventa (Linos, 2007). En la dimensión laboral de la política familiar los cambios se han ido desarrollando a instancias del impulso europeo (Garrido Gómez, 2000; Flaquer, 2002). En primer lugar, la aprobación de la Ley 3/1989, de 3 de abril, que amplió la duración del permiso de maternidad de 14 a 16 semanas y estableció la obligatoriedad de la reserva del puesto de trabajo durante un año en los supuestos de excedencia por cuidado de hijos, fue consecuencia de la aplicación del I Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 1988-1990 y del II Programa de Acción Comunitario 1986-1990; con esta reforma los permisos de maternidad, de excedencia para el cuidado de hijos y de lactancia se configuran como derechos familiares y pueden, por tanto, ser usados indistintamente por la madre o por el padre. En segundo término, la ley 4/1995, de 23 de marzo, fruto de la necesidad de adaptar a la legislación nacional la Directiva 92/85/CEE, de 19 de octubre de 1989, la directiva europea sobre protección de la salud en el trabajo de la mujer embarazada, que ampliaba la cuantía de la prestación por maternidad al 100% del salario, rebajaba las condiciones de acceso y garantizaba la reserva de un puesto de trabajo del mismo grupo o categoría profesional en los casos de excedencia durante dos o tres años. Finalmente, durante el primer mandato de gobierno del Partido Popular, se aprobó la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, como consecuencia de la necesidad de

adaptar la legislación española a la Directiva 96/34/CEE, relativa al Acuerdo Marco sobre permiso parental pactado entre los interlocutores sociales europeos, que incorporaba la ampliación del permiso de maternidad en casos de parto múltiple y flexibilizaba su uso por parte de ambos progenitores y mejoraba el derecho a la reducción de jornada (Ballester Pastor, 2000).

Las ideas constriñen las posibles actuaciones de los gobiernos y la tendencia hacia las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar se ha convertido en uno de los nuevos pilares de las políticas de familia. El papel de las ideas y cómo algunas de éstas se convierten en dominantes en un sector de política pública puede tener un buen ejemplo en el rápido desarrollo de las medidas conciliatorias.

Junto al papel de impulso de estas políticas de conciliación por parte de la Unión Europea hay que subrayar que el cambio de tendencia hacia el retorno de la política familiar a la agenda política se inicia con la aprobación en 1997 de un informe sobre la situación de la familia por parte de la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados, una vez que los responsables políticos han ido adquiriendo conciencia del alarmante descenso de la tasa de natalidad en España: a finales de 1998 España tenía una de las tasas de fecundidad más bajas del mundo y las proyecciones para el año 2015 presagiaban el comienzo de un crecimiento negativo a partir de esas fechas, en las que nuestro país, según los expertos en demografía, comenzaría a perder población.

El giro en la política pública hacia la familia se consolida definitivamente con la aprobación por el Consejo de Ministros en noviembre de 2001 del Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004. El Plan es la culminación de un conjunto de actuaciones previas, como la propia Ley de Conciliación de la vida familiar y laboral aprobada en 1999, la reforma del IRPF del mismo año, la mejora de la protección familiar desde la perspectiva de la Seguridad Social (con la actualización en 2000 de las asignaciones familiares por hijo a cargo o la introducción de nuevas prestaciones económicas para los casos de parto múltiple y los supuestos de nacimiento del tercer hijo o los sucesivos) o la aprobación del «coste cero» de las cotizaciones a la Seguridad Social en los contratos de sustitución por permisos de maternidad, y también el punto de inicio de nuevas actuaciones e iniciativas en una nueva serie de ámbitos que afectan a las familias. Este Plan, de carácter integral, combina medidas sociales y laborales con el reconocimiento de derechos o la mejora en la atención a las necesidades de bienestar de las familias e incluye entre sus objetivos principales la atención a la calidad de vida de las familias, el fomento de la solidaridad intergeneracional, la defensa de la familia como garantía de cohesión social y el apoyo a las

familias en situaciones especiales de riesgo y exclusión social. El Plan se concretaba en diez líneas estratégicas y un conjunto muy diverso de medidas dentro de cada una de ellas: en materia de política fiscal y de rentas (como la ayuda mensual de cien euros a las madres trabajadoras con hijos menores de tres años, el incremento del mínimo familiar en función del número de hijos y la introducción de nuevas deducciones fiscales en el IRPF, etc.), en el área de las prestaciones de la Seguridad Social (como el incremento del límite máximo de ingresos para tener derecho a la prestación por hijo a cargo, la actualización de las cuantías de dichas prestaciones económicas por hijo a cargo o la extensión del derecho a las prestaciones familiares en los casos de nacimiento del tercer hijo y siguientes o parto múltiple a los supuestos de adopción y acogimiento, etc.), en el ámbito de la conciliación de la vida laboral y familiar (como el desarrollo reglamentario de la Ley de Conciliación de la vida laboral y familiar o la bonificación de las cuotas empresariales a la Seguridad Social de las mujeres que se reincorporen al trabajo en los dos años siguientes a la fecha de la maternidad o de las madres en familias monoparentales, etc.), en la política de vivienda, en el acceso de las familias a las nuevas tecnologías, el desarrollo de los servicios de orientación y mediación familiar, en el marco de la revisión del Derecho de Familia, etc. La implementación del Plan ha sido desigual, con una mayor implantación de las medidas referidas a los pilares clásicos de la política familiar (fiscal, laboral y Seguridad Social) y un cierto *implementation gap* (brecha de implementación) en lo relativo a la política de vivienda y a las actuaciones referidas a los nuevos ámbitos de actuación en política familiar como las nuevas tecnologías o los servicios de orientación y mediación familiar.

Uno de los frutos más destacados del mismo ha sido, sin duda, la aprobación de una nueva Ley de Protección a las familias numerosas, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, que ha sustituido a la preconstitucional Ley 25/1971, de 19 de junio, aunque las reformas de noviembre de 1995 y de abril de 1998 ya habían reducido progresivamente los requisitos para la consideración de familia numerosa. A partir de ella se ha ampliado el concepto de familia numerosa a aquella, incluidas las monoparentales o reconstituidas, formada por tres o más hijos o por dos hijos, cuando uno de ellos sea discapacitado o incapacitado para trabajar o si en este caso son los cónyuges los discapacitados o incapacitados para trabajar. Esta norma reforma las categorías en que se clasifican las familias numerosas, que pasan a ser dos, general (con menos de 5 hijos) y especial (con más de 5 hijos), y detalla los beneficios sociales, en el ámbito de la vivienda, en materia fiscal o educativa y en el acceso preferencial a los distintos servicios públicos de este tipo de familias, una discusión que, como tantos otros

aspectos de este breve artículo, requeriría una monografía para su estudio cuidadoso y sistemático.

Asimismo, puede considerarse que es resultado de este cambio de tendencia la elaboración de numerosos planes de apoyo a la familia en distintas Comunidades Autónomas: el Plan de Apoyo a la Familia en Navarra, el Plan Integral de la Familia y la Infancia de la Comunidad Valenciana, el Plan Integral de Apoyo a la Familia de Cataluña, la Estrategia de Conciliación de la vida familiar y laboral en Castilla y León, etc.

Sin embargo, a nivel estatal ese Plan integral de apoyo a la familia no ha tenido continuidad, dado que el control del gobierno de la nación a partir de 2004 de nuevo por el Partido Socialista propició un nuevo énfasis en las políticas de igualdad en detrimento de las políticas familiares, pese al anuncio por parte de Amparo Valcarce (2004: 4), Secretaria de Estado de Asuntos Sociales, Familia y Discapacidad, ante la comisión parlamentaria correspondiente, de la elaboración de un nuevo Plan Integral de Apoyo a las Familias durante 2005. El gobierno socialista ha desarrollado algunas actuaciones en materia de conciliación de la vida laboral y familiar, el ámbito en el que se produce el ajuste o la intersección entre los dos tipos de políticas públicas, de apoyo a la familia y de fomento de la igualdad, y en el ámbito de los servicios sociales, especialmente con la aprobación de la Ley de Dependencia, pero ha tendido más bien a centrarse en el desarrollo de la política de igualdad de oportunidades. En el marco de ésta ha ido aprobando medidas concretas de conciliación para los funcionarios dentro del Plan por la Igualdad de Género en la Administración General del Estado, de marzo de 2005, o del denominado Plan Concilia, que incluía todo un conjunto de avances en materia de jornada laboral, horario flexible, permiso de paternidad, reducciones de jornada y excedencias para los empleados públicos.

Finalmente, La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, introduce importantes novedades en sectores como el empleo, la participación de la mujer o la conciliación de la vida laboral y familiar. Algunos de sus aspectos más relevantes ya han suscitado un gran debate, como los referidos a los planes de igualdad en las empresas de mayor tamaño, la paridad en los consejos de administración de determinadas empresas o la paridad en las listas electorales. Sin embargo, desde la perspectiva familiarista lo más destacado es la introducción de un permiso de paternidad, independiente del permiso que corresponde a la madre, la adaptación de la duración y distribución de la jornada de trabajo o la acumulación del permiso de lactancia en jornadas completas, así como las modificaciones que registra el derecho a la reducción de jornada para el cuidado de menores de 8 años y discapacitados.

#### IV. *Los pilares de una política integral hacia la familia (family-friendly policies)*

Una política integral de apoyo a la familia ha de asentarse sobre cuatro pilares o tipos de intervenciones: una política fiscal, una política en el ámbito de la Seguridad Social, una política laboral y una política de servicios sociales. Es evidente que otras áreas de políticas públicas, como la política de vivienda, de juventud o hacia la tercera edad y la dependencia tienen una influencia importante sobre la familia, pero las medidas de política explícita en el marco de la familia suelen girar alrededor de estos cuatro ejes.

En primer lugar, el pilar fiscal de la política familiar implica básicamente decisiones alrededor de tres aspectos esenciales: la tributación individual o conjunta de los cónyuges, las deducciones por hijos o personas dependientes y la actualización o revalorización regular de estas desgravaciones. En España, la sentencia de 20 de febrero de 1989 del Tribunal Constitucional ya declaró inconstitucionales algunos artículos de la ley del IRPF de 1978 sobre la obligatoriedad de agregación de rentas entre los esposos en aplicación del principio constitucional de protección a la familia, recogido en el artículo 39.1 de la Constitución y, desde entonces, se puede optar entre la tributación conjunta y la individual con una escala de tipos de gravamen diferenciada para cada una; en la tributación conjunta hay una escala reducida tendente a corregir las consecuencias negativas de la acumulación de rentas, ya que con la suma de rentas crece la base imponible y se paga según un tipo más alto de la escala de gravamen. La decisión política en este ámbito debe decantarse por un sistema de tributación individual simple, al estilo de los existentes en Italia, Reino Unido, Dinamarca o Grecia, o la tributación conjunta. En general, los sistemas de tributación individual suelen ser más beneficiosos para aquellas familias con dos perceptores de ingresos, mientras que los sistemas de reparto tienden a ser más ventajosos para las familias con un solo miembro de la familia en el mercado de trabajo o con dos perceptores en el caso de que los ingresos de ambos sean muy desiguales. De hecho en la discusión de la ley de 1991 algunos partidos, como el Partido Popular y Convergencia i Unió defendieron un sistema de reparto de rentas, pero el PSOE rechazó esta fórmula apuntando al hecho de que dicha modalidad desincentivaría el acceso de las mujeres casadas al mercado de trabajo. Las modalidades de tributación conjunta con el sistema de reparto más aludidas en los estudios especializados suelen ser el sistema alemán de *ehegattensplitting*, en el que se suman los ingresos y el tipo se aplica al cociente de la división entre dos del total de la renta, o el sistema de cociente familiar francés, en el que las rentas de los cónyuges y

los hijos se dividen por un coeficiente según el número de miembros de la unidad familiar (ese coeficiente está compuesto por la suma de 1 para cada cónyuge y 0,5 para cada hijo y al resultado se aplica el tipo de gravamen, multiplicándose el resultado por el número de partes para obtener la cuota íntegra), lo que le otorga al sistema un cierto sesgo natalista al favorecer a las familias con mayor número de hijos. El legislador también dispone de fórmulas mixtas que permiten elegir entre tributación individual y conjunta o combinar ambos sistemas, como en los casos de Bélgica, Irlanda, Portugal o España.

Las opciones políticas en materia de desgravaciones por razón de hijos o personas dependientes a cargo de los contribuyentes son, de cualquier modo, muy diversas y oscilan entre aquellos casos en los que no existen tales beneficios, como en Irlanda, Dinamarca o Reino Unido (pese al *personal allowance* exento de los hijos, cuando realizan su propia declaración) y el resto de países de la Unión Europea, donde las desgravaciones se producen mediante reducciones fijas ya sea en la cuota o en la base imponible, dejando al margen el modelo francés, donde los hijos ya forman parte del singular sistema de cociente. En España fueron desapareciendo las deducciones fijas de la cuota por matrimonio, con la reforma fiscal de 1991, y las deducciones por hijos menores, incapacidad, ascendientes a cargo o por gastos de custodia de niños, con la reforma de 1998, y se introdujo el concepto de «mínimo personal y familiar», una renta exenta de tributación formada por una cantidad básica para atender las necesidades esenciales personales y familiares. Éste mínimo personal y familiar se deduce de la base imponible, lo que ha hecho emerger algunas críticas, porque con las antiguas deducciones familiares que se aplicaban en la cuota la cantidad era fija e igual para todos, mientras que la desgravación en la base es proporcionalmente mayor según sea más alta la renta del contribuyente, un aspecto que el gobierno socialista ha anunciado su intención de modificar para no primar a las rentas más altas. El otro aspecto a considerar es el de las actualizaciones de estas desgravaciones o deducciones, para evitar la pérdida de su valor.

Por último, el gobierno del Partido Popular introdujo, sólo para las mujeres trabajadoras, una reducción en la cuota diferencial del IRPF de 1.200 € mensuales por cada hijo menor de 3 años, con el objeto de ayudar en los gastos de guardería y cuidados infantiles. Esta deducción puede abonarse también a la mujer de manera anticipada, a razón de 100 € mensuales, si ésta lo solicita a la Agencia Tributaria.

El segundo pilar de una política familiar integral se corresponde con las decisiones en materia de Seguridad Social y atañe a las prestaciones económicas por hijo a cargo, los subsidios por natalidad y los distintos pagos por

matrimonio, por familia numerosa o las prestaciones por maternidad y riesgo durante el embarazo, así como las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social.

Las estrategias en el caso de las clásicas prestaciones por hijo a cargo difieren según las cuantías y la cobertura de las mismas, su carácter natalista o no y su tratamiento fiscal. La tendencia hacia la asistencialización de estas prestaciones fue acusada a comienzos de los años noventa, cuando Italia, Grecia, España o Canadá suprimieron el subsidio familiar universal por una prestación bajo condición de recursos. Sin embargo, algunos países que adoptaron fórmulas semejantes volvieron enseguida al sistema universalista, como Dinamarca en 1981, Japón en 1985, Alemania en 1996 o Francia en 1998. El caso francés es especialmente ilustrativo, porque en el plazo de un año el gobierno socialista de Jospin, que había reemplazado el subsidio universal por un subsidio bajo condición de recursos, volvió rápidamente al sistema universalista. En España la Ley de Prestaciones no Contributivas de la Seguridad Social, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, junto al R.D. 356/1991, de 15 de marzo, implantaron una prestación familiar, tanto contributiva como no contributiva, sólo para familias con bajos ingresos mediante comprobación de recursos (*means-tested*). En 2000 estos ingresos no debían superar 1.237.899 pesetas, y actualmente el límite de renta está fijado en 9.328,39 €, lo que implica que la tasa de cobertura de la prestación haya sido siempre muy baja y tienda incluso a disminuir más aún: en los años noventa eran apenas un 20 por ciento los menores de 18 años que percibían esta ayuda y el número actual de familias que se benefician de la misma apenas llega al 11 por ciento. Dicha cuantía se incrementa un 15 por ciento a partir del segundo hijo a cargo, de manera que para percibir esta asignación por hijo a cargo en el caso de dos hijos el umbral de ingresos de la familia ha de ser inferior a 10.727,65 €, en el caso de tres hijos no superior a 12.126,91 €, y así sucesivamente (en el caso de familias numerosas con tres hijos el límite de renta es de 15.903,65 €, aumentando 2.575,95 € a partir del cuarto hijo). El carácter selectivo y asistencial de las prestaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo hace que la protección económica a la familia en España se articule globalmente mediante un doble sistema: las desgravaciones fiscales están orientadas a las familias con rentas medias y altas, mientras que los subsidios familiares por hijos a cargo están destinados a las familias con menores ingresos. Esto significa que hay que prestar atención también a la diferencia de protección económica que ambas modalidades pueden suponer. Con las reformas del IRPF de finales de los años noventa las familias con obligación de presentar la declaración tributaria tenían una desgravación de la base imponible de 200.000 pesetas para el primer y el segundo hijos y de 300.000 pesetas para

el tercer hijo y los siguientes, con una prima específica para los hijos menores de 3 años, lo que supone un tratamiento más favorable que en el caso de los subsidios familiares por hijo a cargo: las deducciones pueden ser aplicadas a hijos solteros dependientes hasta los 25 años, mientras que los subsidios familiares sólo alcanzan a hijos hasta los 18 años; por otro lado, en el ámbito tributario el rango (si es primero, segundo, tercero o posterior hijo) hace que aumente la desgravación, mientras que la prestación por hijo a cargo es siempre la misma y no tiene un sesgo natalista.

No obstante, la decisión política no consiste únicamente en la opción por un sistema universalista o un sistema selectivo y asistencialista. El diseño de las prestaciones por hijo a cargo acoge otras decisiones relevantes desde la perspectiva de la familia. En primer lugar, el concepto de hijo para la percepción de la prestación económica en España se refiere a los hijos menores de 18 años y/o minusválidos a cargo del beneficiario, aunque en otros casos esta edad puede reducirse o aumentar o incluir cláusulas de prórroga por edad en casos como estudios y otros similares. En segundo lugar, la cuantía de la prestación permaneció congelada entre 1990 y 2000, cuando se produjo su actualización por R.D. 1/2000, de 14 de enero, que aumentó la dotación a 48.420 pesetas anuales (4.035 pesetas mensuales), una cantidad que ha permanecido en los 291 € anuales actuales, esto es, 0,8 € por día. También se produjo entonces una revisión de la prestación para el caso de los hijos menores con una minusvalía igual o superior al 33 por ciento, cuya asignación pasó de las 72.000 pesetas anuales de 1990 a las 94.860 pesetas de 2000 (7.905 pesetas mensuales), siendo actualmente de 581,66 € anuales, es decir, 48,47 € al mes. Estas cantidades son muy escasas comparativamente respecto a las que perciben las familias con hijos a cargo en otros casos: hay países donde estas cantidades son muy significativas, como en Alemania (alrededor de 154€ mensuales por hijo), en Austria (129€), en Irlanda (142€), en Dinamarca (122€), en Suecia (112€) y en Luxemburgo (216€), mientras que en otros casos, las cantidades a percibir son mínimas, como en Italia (72€), en Portugal (25€) y, especialmente, en España (24€). Además, al igual que en el caso de las deducciones fiscales, su actualización es muy importante.

Asimismo, es relevante en el diseño de la prestación económica por hijos el tratamiento fiscal de la misma y su carácter natalista. Por lo general, la percepción de estos subsidios se considera rentas fiscalmente exentas, excepto en casos singulares, como en Grecia o en España a comienzos de los años noventa. En España, finalmente, la reforma tributaria de 1998 pasó a tratar estos pagos como rentas exentas. El problema se plantea en aquellos países en los que se puede obtener simultáneamente la desgravación fiscal por hijos a cargo y el subsidio familiar, una situación ante la que

se puede dejar al beneficiario la opción por una u otra alternativa, como en Alemania, o los decisores políticos pueden reducir el tope del nivel de renta al que se pueden aplicar las desgravaciones fiscales, como hizo Jospin en Francia tras universalizar el subsidio familiar. Una vez más, el criterio político determina la estrategia a seguir. Por lo que respecta al mayor o menor carácter natalista de la percepción económica, ello depende de si las prestaciones aumentan según el rango de los hijos, como sucede a partir del segundo hijo en Bélgica, o a partir de posteriores hijos en Irlanda (a partir del tercero), Francia (a partir del tercero, dado que en Francia el subsidio es universal a partir del segundo hijo) y en Alemania (a partir del cuarto hijo), o la cantidad que se recibe es invariable, como en España o Suecia (donde se abandonó en 1995 el principio natalista que implicaba un aumento del 50 por ciento en la cantidad a percibir a partir del tercer hijo y un incremento del 160 por ciento a partir del cuarto).

El otro gran tipo de prestaciones económicas en importancia en el ámbito de la Seguridad Social son los subsidios por natalidad, esto es, cantidades que se pagan a las familias a causa del nacimiento de un hijo para colaborar con la familia ante los gastos que ello ocasiona. En España estas prestaciones por natalidad desaparecieron en 1990, al igual que los pagos únicos por matrimonio, y sólo fueron recuperadas de un modo muy restrictivo en 2000, cuando el Real Decreto-Ley 1/2000, que introdujo algunas mejoras en la protección familiar del sistema de Seguridad Social, creó dos prestaciones de este tipo para casos muy específicos: por tercero y sucesivos hijos y por parto múltiple. En el primer caso, la prestación por nacimiento del tercero o sucesivos hijos es un pago único de 450,76 € por cada nacimiento, a partir del tercero y bajo condición de recursos (9.328,39 € en 2007, incrementándose el 15 por ciento por cada hijo que tenga la familia). Evidentemente, considerando que sólo un 10 por ciento de los nacimientos lo son de un tercer hijo y que el umbral de ingresos exigido para acceder a la prestación (al ser familias numerosas el límite de renta es 15.903,65 € para el tercer hijo ó 18.479,80 € a partir del cuarto hijo) restringe aún más el acceso, únicamente el 2 por ciento de las familias se beneficia de dicha medida. La prestación económica por parto múltiple, que también afecta a un número muy limitado de familias (dado que el 98 por ciento de los partos son sencillos), varía según el caso: cuatro veces el salario mínimo interprofesional en el caso de gemelos (2.282,40 € para 2007), ocho veces el salario mínimo en caso de trillizos (4.564,80 € en 2007), etc. Esta prestación sufrirá un cambio notable tras el anuncio realizado por el Presidente del Gobierno en el Debate sobre el Estado de la Nación de que «cada familia con residencia legal en España recibirá 2.500 € por cada nuevo hijo que nazca». Las condiciones concretas, al margen de su carácter universal y no

selectivo, serán especificadas en un Real Decreto de julio de 2007, aunque al cierre del presente texto se especulaba en medios del Ministerio de Trabajo con que pudiera aplicarse un efecto retroactivo a la medida, que abarcaría así desde el comienzo del año en curso. En otros países, como Alemania, Francia, Irlanda, Bélgica, Dinamarca, Reino Unido o Portugal; en el caso francés la *allocation pour jeune enfant* se percibe más generosamente desde el cuarto mes del embarazo hasta los tres meses de vida del niño y puede extenderse más tiempo, condicionada a un umbral determinado de ingresos.

Otras prestaciones económicas de apoyo a la familia, como el pago por matrimonio, vigentes en países como Portugal o Grecia, o las ayudas para hacer frente a los gastos de colegio, como en Francia o Luxemburgo (bajo condición de recursos) tienen un carácter menor y no existen en España.

El tercer gran pilar de las políticas familiares lo constituyen las medidas específicamente laborales, como las licencias parentales o familiares, sobre las que se asienta toda la política de conciliación de la vida laboral y familiar, las medidas de protección frente al despido de la mujer embarazada o la política en torno a la contratación a tiempo parcial. Las políticas de conciliación están basadas en el disfrute por parte de los padres de determinados permisos, reducciones de jornada y programas complementarios de excedencia laboral (Sánchez Trigueros, 1999). En primer lugar, los permisos de maternidad y paternidad, para exámenes prenatales, por nacimiento de hijo, por riesgo durante el embarazo, por hospitalización del recién nacido, por lactancia, por enfermedad o accidente graves y hospitalización constituyen el repertorio básico de estas licencias, unos permisos que pueden aumentar el empleo femenino, según algunos estudios (Ruhm, 1998: 310). El más característico de estos permisos, desde su aprobación en la Convención sobre Protección a la Maternidad de la OIT en 1919 (aunque con anterioridad algunos países habían introducido permisos de maternidad no retribuidos), es el permiso de maternidad por el nacimiento de hijos, un permiso que, al igual que las prestaciones económicas por hijo a cargo, permite una cierta discreción política en su diseño, dado que envuelve múltiples aspectos. Su duración se amplió en 1989 de 14 a 16 semanas, a las que se añaden dos semanas más por cada hijo a partir del segundo en caso de parto múltiple, y ahora también dos semanas en caso de hijo o hija con discapacidad, así como los días adicionales necesarios en casos de partos prematuros o de hospitalización del neonato, hasta 13 semanas como máximo. La duración del permiso de maternidad suele oscilar entre las 14 semanas en Alemania e Irlanda y las 18 semanas del Reino Unido o las 22 semanas en Italia, aunque en los países nórdicos, como Suecia o Finlandia estos permisos suelen ser más generosos, entre 30 y 40 semanas. Éste permiso conlleva

vaba una prestación económica de carácter contributivo, que se recibía de la Seguridad Social, correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora (tras la reforma de 1995), la máxima tasa de sustitución. La tasa de sustitución en otros países, como Francia, Italia o Dinamarca es menor. Tras la entrada en vigor de la nueva Ley de Igualdad se ha establecido una prestación económica no contributiva, equivalente al 100 por 100 del IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples) durante 42 días naturales desde el parto. En España, al igual que en Holanda y Luxemburgo, estas prestaciones están sujetas a las cotizaciones a la Seguridad Social y también están sujetas a tributación, como en Italia o Bélgica. Otro aspecto a regular, que también puede gestionarse con un criterio estrictamente político, son los requisitos o las condiciones de acceso a la prestación por maternidad. Antes de las modificaciones introducidas por la Ley de Igualdad, el período de carencia exigido era de 180 días durante los cinco años previos al nacimiento del hijo (estos 180 días se exigían dentro del año inmediatamente anterior al parto antes de la reforma de 1995), a diferencia de países, como Italia y Holanda, donde no se exige ninguna cotización previa para tener derecho a la prestación por maternidad. Tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, los requisitos de acceso, relativos al período de cotización, se han separado en tres tramos en función de la edad de la mujer en el momento del parto (o en la fecha de la decisión judicial respecto al acogimiento o la adopción): si tiene menos de 21 años de edad no se exige ningún período mínimo de cotización; si tiene entre 21 y 26 años, el período mínimo de cotización deberá ser de 90 días dentro de los siete años inmediatamente anteriores o, alternativamente, 180 días cotizados a lo largo de toda su vida laboral; por último, si es mayor de 26 años el período mínimo es de 180 días dentro de los siete años anteriores o, alternativamente, 360 días cotizados a lo largo de su vida laboral. Tres decisiones adicionales del propio diseño del permiso hacen referencia a la flexibilidad en el uso de la licencia (en España la madre debe disfrutar obligatoriamente seis semanas con posterioridad al parte, pudiendo distribuirse con el padre, simultánea o sucesivamente, las restantes 10 semanas), las garantías respecto al puesto de trabajo o al derecho al reingreso, tras el descanso, en el mismo puesto de trabajo y a los programas «coste cero», que otorgan beneficios en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social de cara a la contratación de personas desempleadas para sustituir al trabajador que dispone de la licencia por maternidad, adopción o acogimiento, una medida obvia de fomento del empleo.

La Ley Orgánica 3/2007 ha introducido también un novedoso permiso de paternidad que permite a los padres, al margen del derecho derivado del permiso de maternidad que pueden ejercitar en los términos antes señala-

dos, disfrutar de un período de descanso de 13 días ininterrumpidos, ampliables en 2 días más por cada hijo a partir del segundo. En Dinamarca y Suecia este permiso es de 10 días y en Finlandia es entre 6 y 12 días. El subsidio por paternidad asciende al 100 por cien de la base reguladora, con un período de carencia o de cotización previo de 180 días dentro de los siete años inmediatamente anteriores o 360 días cotizados a lo largo de toda su vida laboral. En España los padres ya disponían de un permiso por nacimiento de hijo de 2 días naturales (4 días en caso de desplazamiento del lugar de trabajo), a partir de los cuales pueden disfrutar de los 13 días correspondientes al permiso de paternidad, introducidos por la nueva Ley de Igualdad.

Asimismo, existe en España, desde la aprobación de la Ley 39/1999, de conciliación de la vida laboral y familiar, una prestación por riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural, para proteger la salud de la mujer con un subsidio equivalente al 75 por ciento de la base reguladora, que ha sido incrementado hasta el 100 por 100 con la LO 3/2007.

Dentro de las licencias parentales o familiares se incluyen también distintos permisos de reducción de la jornada de trabajo para cuidar al recién nacido o para el cuidado de familiares específicos, así como programas complementarios de excedencia laboral. La reducción puede ser de una hora por lactancia en los casos de hijos menores de nueve meses (tiempo acumulable en jornadas completas a decisión de la mujer y en los términos que prevea la negociación colectiva), dos horas para los supuestos de hospitalización del recién nacido y entre un octavo (mínimo) y la mitad de la jornada de trabajo (máximo) para el cuidado de menores de 8 años, minusválidos y familiares. En cuanto a las excedencias en España los plazos alcanzan hasta 3 años para el cuidado de hijos y hasta 2 años para el cuidado de familiares dependientes distintos hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, a partir de la entrada en vigor de la Ley de Igualdad. Son muy escasos los países que no han incorporado (son excepción, por ejemplo, Estados Unidos o Nueva Zelanda) a su acervo legislativo el derecho a las excedencias parentales para el cuidado de hijos y en el marco de la Unión Europea se extendió tras el Acuerdo marco sobre permiso parental y la aprobación de la Directiva 96/34/CE, ya aludida. Por lo general, este tipo de excedencias no son remuneradas, aunque en algunos países impliquen algunas transferencias económicas, como en Bélgica, Francia (la *allo-cation parentale d'éducation*) o Alemania (*Erziehungsgeld*) y suelen ser usadas muy escasamente por los varones.

El eje laboral de la política familiar se cierra en España con medidas específicas de protección frente al despido objetivo y disciplinario de la mujer embarazada: legalmente es nulo el despido motivado por embarazo,

por la solicitud o disfrute de los permisos de maternidad o paternidad o cuidado de familiares y también el despido de los trabajadores que han suspendido su contrato de trabajo en virtud de alguna excedencia. Del mismo modo, en nuestra legislación se consideran no computables a efectos de extinción de un contrato de trabajo por razones de absentismo laboral las faltas de asistencia al trabajo derivadas de situaciones de riesgo durante el embarazo, parto o lactancia.

Sin embargo, para una correcta política de incentivos a la familia no es suficiente con la transferencia de suficientes fondos públicos, como los subsidios o exenciones fiscales mencionados. Es imprescindible un cuarto pilar sobre el que descansen la disponibilidad de recursos económicos y los derechos de conciliación: servicios sociales de ayuda a las familias (*child care*). El déficit de servicios públicos de apoyo a las familias, como escuelas de infancia o servicios de ayuda domiciliaria a los ancianos y discapacitados, desincentiva la natalidad en la medida en que la mujer desea incorporarse al mercado de trabajo y la carencia de plazas en guarderías y en residencias para cuidar a niños y mayores le impide desligarse de sus tradicionales responsabilidades familiares. Vicenç Navarro (2002: 54, 68, 142), catedrático de Políticas Públicas de la Johns Hopkins University durante muchos años, lo ha explicado muy bien: “La ausencia de esas estructuras públicas de apoyo a la familia tiene también un coste económico enorme: explica la tan baja participación de la mujer en la fuerza del trabajo, la mayor causa de la baja tasa de actividad laboral en nuestro país. Sólo el 38% de las mujeres adultas están integradas en el mundo laboral, cuando la media de la UE es del 53%. No es por casualidad que los países de la UE en los que hay mayor participación de la mujer en el mundo laboral (74%) sean los nórdicos, donde existe un mayor desarrollo de tales servicios de apoyo a la familia... Suecia, por ejemplo, tiene uno de los porcentajes más altos de mujeres trabajadoras (el 79% versus el 38% en España) y goza de un índice de natalidad que dobla el español (2,09 versus 1,04)... Por otra parte, el paro entre las mujeres jóvenes en España es de un 31% y en Suecia sólo de un 8%. La mujer joven sueca tiene estabilidad y seguridad laboral y una infraestructura de servicios de apoyo que facilitan el proceso de formación familiar... No existe en España el derecho a la infraestructura de servicios de ayuda a las familias, lo cual se refleja en la enorme sobrecarga de las familias (y sobre todo de las mujeres) y en la baja participación de la mujer en el mercado de trabajo, y en la bajísima fertilidad.” De hecho, los últimos estudios y simulaciones de modelos de gasto público confirman la correlación existente entre el nivel de gasto en servicios sociales para el cuidado de niños y personas dependientes y la tasa de empleo de las mujeres (Moreno Mínguez, 2004: 268-289). Así, por ejemplo, un informe sobre

el “*Régimen de la seguridad en la UE y su impacto en la conciliación de la vida familiar y la vida profesional*”, presentado en 2004 ante el Parlamento Europeo, demuestra que España registraba la tasa de paro femenino más alta de los quince antiguos miembros de la UE y uno de los más bajos niveles de gasto en protección social por habitante, siendo Portugal el único país por debajo de España. De estos análisis se desprende la necesidad de elevar al gasto social para promover el empleo femenino en aquellos casos en los que se registran los más bajos porcentajes de mujeres trabajadoras, como son España o Grecia.

Esta cuarta «pata» de la política familiar implica, por tanto, un mayor desarrollo de los servicios de guardería pública y de la educación preescolar. Sin embargo, tal vez ésta sea el área de la política de apoyo a las familias donde las diferencias entre países son más acusadas (Randall, 2000; Rubio Barceló, 2002). Por lo que respecta a los centros infantiles para niños de 0 a 3 años, Dinamarca y Suecia, como señalaba Navarro, tienen una red de guarderías muy extendida, pero no sucede lo mismo, por ejemplo, en Italia, donde los *nidi d’infanzia* disponen de muy pocas plazas, o en España, donde la oferta de estos servicios es muy escasa (Valiente, 1996). Según los cálculos del propio Vicenç Navarro, en España se necesitan más de 500.000 plazas en escuelas de infancia, considerando que pudieran cubrir al 20% de los niños menores de 1 año, al 50% de los del tramo de 1 a 2 años y al 80% de aquellos que están entre 2 y 3 años. Las fórmulas para fomentar la oferta de plazas pueden ser muy diversas. Por ejemplo, en Francia y, en bastante menor medida, en el Reino Unido se han impulsado desde los años setenta diversas iniciativas para ampliar y desarrollar la red de guarderías: complementos de ayuda a la familia para contratar cuidadoras o puericultoras, el impago de cotizaciones sociales de las empleadas de hogar (la *allocation de garde d’enfant à domicile*), los contratos de guardería entre la *Caisse Nationale des Allocations Familiales* y diversas empresas privadas para la creación de más centros en Francia o más deducciones fiscales o el *Childcare Tax Credit* en el Reino Unido, etc. En cambio, en España la educación preescolar (de niños de cuatro y cinco años) registra tasas de escolarización muy altas y el servicio se provee en centros públicos; también en Francia, Bélgica o Italia este tramo educativo está muy desarrollado.

También son claramente insuficientes en España en cuanto a su cobertura los servicios de ayuda domiciliaria, un déficit que contribuirá a paliar progresivamente la puesta en marcha de la recién aprobada Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de Dependencia. Como reconoce en su propia Exposición de Motivos dicha ley, la atención a este colectivo de población se

convierte, pues, en un reto ineludible para los poderes públicos, que requiere una respuesta firme, sostenida y adaptada al actual modelo de nuestra sociedad. No hay que olvidar que, hasta ahora, han sido las familias, y en especial las mujeres, las que tradicionalmente han asumido el cuidado de las personas dependientes, constituyendo lo que ha dado en llamarse el «apoyo informal». Los cambios en el modelo de familia y la incorporación progresiva de casi tres millones de mujeres, en la última década, al mercado de trabajo introducen nuevos factores en esta situación que hacen imprescindible una revisión del sistema tradicional de atención para asegurar una adecuada capacidad de prestación de cuidados a aquellas personas que los necesitan.” En este ámbito también es bastante variable el esfuerzo que los distintos países están haciendo: en los países nórdicos las tasas de cobertura de la ayuda a domicilio se sitúan entre el 15 y 20 por ciento de la población mayor de 65 años, mientras que en Holanda y Bélgica estas tasas apenas fluctúan entre el 5 y el 10 por ciento del mismo grupo etario. En nuestro país, está aún por ver el despliegue de la Ley de Dependencia y sus efectos sobre la familia, un tema que desborda los estrechos límites de este ensayo.

### *Conclusiones*

En un artículo de opinión publicado en el diario El País en 2001, Gosta Esping-Andersen, uno de los más destacados expertos en el estudio del estado de bienestar contemporáneo señalaba: “La política de familia española es anticuada, basada en esquemas ideológicos que ya no se corresponden con la realidad. Los gobiernos, en las pasadas décadas, han ignorado completamente el hecho de que el papel de la mujer está cambiando y que la familia debe hacer frente a dificultades cada vez mayores... En un 10% de familias, ninguno de los padres tiene un empleo. El 30% de hogares con madre sola viven en situación de pobreza. Lo que es más revelador aún es que las familias jóvenes están empeorando su situación económica. Además, la familia convencional es crecientemente vulnerable a causa de que los padres no pueden seguir contando con un empleo seguro y bien retribuido. El empleo de la madre está convirtiéndose en una precondition para prevenir la pobreza... ¿Cómo deberían responder los poderes públicos? Una política inteligente de familia no implica simplemente asegurar el bienestar de los niños de hoy... Esta política debe empezar por tres principios básicos: prevenir la pobreza infantil, promover el empleo de las madres y hacer compatibles el trabajo profesional y la formación de la familia... El gran desafío de los políticos es modernizar el concepto de política familiar. La

pasividad que actualmente la caracteriza tiene que ser considerada implícitamente como una forma de política antifamiliar." (El País, 21/11/2001).

Evidentemente, como nuestro estudio sugiere, los retos y desafíos para la construcción de una nueva política familiar en diversas áreas ya están planteados. Si el anuncio efectuado recientemente por el Presidente del Gobierno, afirmando que «el futuro comienza hoy», supone un cambio significativo en el modelo general de política familiar es algo que sólo podremos comprobar con el tiempo. En cualquier caso, sería de desear que las políticas públicas, al igual que en el caso del desarrollo de la igualdad de la mujer aplican una perspectiva de género transversal (*mainstreaming*), también comenzaran a aplicar una «perspectiva» de familia en el conjunto de las políticas sectoriales con incidencia en la familia (Harding, 1996: 206-209). Posiblemente, el gran desafío de los políticos es desarrollar una política explícita en esta área y una perspectiva «amistosa con la familia» (*family-friendly policies*) en el resto de las políticas públicas, así como, en línea con lo que sugiere Esping-Andersen, modernizar definitivamente el concepto de política familiar.

*Bibliografía:*

- ALEMÁN BRACHO, C. "Servicios sociales y políticas públicas para la familia," *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* vol. 22 (2001), pp. 109-122.
- BALLESTER PASTOR, *La Ley 39/1999, de conciliación de la vida familiar y laboral* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2000).
- CASTÓN BOYER, P., et al., "Familia y asistencia: una relación a revisar," *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* vol. 23 (2002), pp. 3-22.
- FANTOVA AZCOAGA, F. "Política familiar e intervención familiar: una aproximación," *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* no. 50 (2004), pp. 121-134.
- FLAQUER, L. "Family Policy and Welfare State in Southern Europe," Working Paper no. 185, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000.
- FLAQUER, L. *Las políticas familiares en una perspectiva comparada* (Barcelona: Fundación La Caixa, 2001).
- FLAQUER, L. *Las políticas familiares en la Unión Europea* (Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002).
- FUKUDA, N. "Comparing Family-Friendly Policies in Japan and Europe," *Journal of Population and Social Security* vol. 1, no. 1 (2003), pp. 31-45.
- GARRIDO GÓMEZ, M. I. *La política social de la familia en la Unión Europea* (Madrid: Dykinson, 2000).
- GAUTHIER, A. *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries* (Oxford: Clarendon Press, 1996).
- GORNICK, J. C., M. K. MEYERS, Y K. E. ROSS, "Public Policies and the Employment of Mothers: A Cross-National Study," *Social Science Quarterly* No. 79, (1998), pp. 35-54.
- GUILLÉN, A.M. "Regímenes de bienestar y roles familiares: un análisis del caso español," *Papers* no. 53 (1997), pp. 45-63.
- GUILLÉN, A. M. *La construcción política del sistema sanitario español: de la posguerra a la democracia*, (Madrid: Ed. ExLibris, 2000), pp. 214-215.
- HALL, P. A., "Policy Paradigms, Social Learning and the State," *Comparative Politics* vol. 25, no. 3 (1993), pp. 275-296.
- HANTRAIS, L. "Comparing Family Policies in Europe," en J. Clasen, ed., *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, (Oxford: Blackwell, 1999), pp. 95-113.
- HANTRAIS, L. Y M. LETABLIER, *Families and Family Policies in Europe* (Londres: Longman, 1996).
- HARDING, L. *Family, State and Social Policy* (Londres: Macmillan, 1996).
- KAMERMAN, S. Y A. KAHN, *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries* (Nueva York: Columbia University Press, 1978).
- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Nueva York: Harper Collins, 1984).

- IGLESIAS DE USSEL, J. *La familia y el cambio político en España* (Madrid: Tecnos, 1998).
- IGLESIAS DE USSEL, J. Y G. MEIL, *La política familiar en España* (Barcelona: Ariel, 2001).
- LEÓN BORJA, M. "Reconciling Work and Family: Impact on Gender Equality," Manuscrito, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Instituto Universitario Europeo, Florencia 2001.
- LINOS, K. "The Politics of Family Policies: Cross-National Diffusion and Translation of International Law", Manuscrito, Harvard University, Noviembre 2006.
- LINOS, K. "How Can International Organizations Shape National Welfare Status? Evidence from Compliance with European Union Directives," *Comparative Political Studies*, vol. 40 (2007), pp. 547-570.
- MAHONEY, J. "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society* vol. 39 (2000), pp. 507-548.
- MEIL, G., "Política familiar: contenido y significado," *Revista Internacional de Sociología*, no. 1 (1992), pp. 173-191.
- MEIL, G. "La política familiar española durante el franquismo," *Revista Internacional de Sociología* no. 11 (1995), pp. 47-87.
- MEIL, G. "Presente y futuro de la política familiar en España," *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* no. 70 (1995), pp. 67-90.
- MEIL, G. "El papel de los poderes públicos en la promoción de la natalidad," *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* no. 50 (2004), pp. 135-153.
- MORENO MÍNGUEZ, A. "Cambios en la fecundidad y el empleo femenino en los Estados de Bienestar del Sur de Europa en perspectiva comparada: el papel del mercado laboral, la familia y las políticas familiares," Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2004.
- NALDINI, M. "Family allowances in Italy and Spain: Long ways to reform," en A. Pfennig y Thomas Bahle, eds. *Families and Family Policies in Europe* (Frankfurt: Peter Lang, 2001), pp. 70-89.
- NALDINI, M. *The Family in the Mediterranean Welfare States* (Londres: Frank Cass, 2002).
- NASH, M. "Pronatalism and Motherhood in Franco's Spain," en G. Bock y P. Thane, eds., *Maternity and Gender Policies: Women and the Rise of the European Welfare States, 1880s-1950s* (Londres: Routledge, 1991), pp. 160-177.
- NAVARRO, V. *Bienestar insuficiente, democracia incompleta* (Barcelona: Anagrama, 2002).
- PÉREZ-DÍAZ, V., E. CHULIÁ Y C. VALIENTE, *La familia española en el año 2000* (Madrid: Fundación Argentaria, 2000).
- PIERSON, PAUL. "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics," *American Political Science Review*, vol. 94 (2000), pp. 251-268.
- RUHM, C. J. "The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 1 (1998), pp. 285-317.

- RANDALL, V. "Childcare Policy in the European States: Limits to Convergence," *Journal of European Public Policy* vol. 7, no. 3 (2000), pp. 346-368.
- RUBIO BARCELÓ, E. "Las políticas familiares," en M. Grau y A. Mateos, eds., *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2002), pp. 185-219.
- SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. *Los permisos retribuidos del trabajador* (Pamplona: Aranzadi, 1999).
- STETSON, D. M. Y A. MAZUR, eds., *Comparative State Feminism* (Thousand Oaks: Sage, 1995).
- VALIENTE, C. "The Rejection of Authoritarian Policy Legacies: Family Policy in Spain (1975-1995)," *South European Society & Politics* vol. 1, no. 1 (1996), pp. 95-114.
- VALIENTE, C. "Las políticas de cuidado de los niños a nivel nacional en España (1975-1996)," *Papers* no. 53 (1997), pp. 101-136.