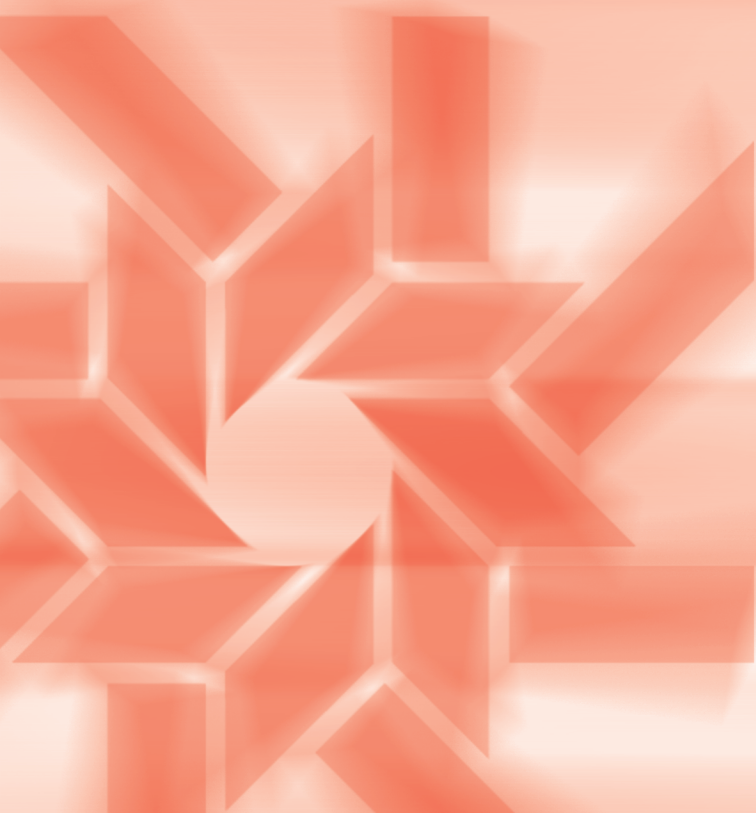


Políticas de familia e infancia, una inversión social para tiempos de bonanza y de crisis económica



María José González



Políticas de familia e infancia, una inversión social para tiempos de bonanza y de crisis económica

Una buena política de familia e infancia es necesaria en tiempos de bonanza económica e imperiosa en tiempos de crisis, pero no todas las políticas familiares tienen la virtud de generar los mismos procesos de igualdad social. Las medidas de intervención pública tienen un coste pero también acarrear beneficios sociales y económicos: evitan que se desperdicie una parte importante del capital humano femenino; tienen en cuenta el valor social del cuidado de los niños; y contribuyen a atajar el problema del envejecimiento demográfico.

Familia eta haurtzaroko politika egokia beharrezkoa baldin bada oparoaldi ekonomikoan, ezinbestekoa bihurtzen da krisi-garaietan, baina familia-politika guztiek ez dituzte gizarte-berdintasuneko prozesu berberak sorrarazten. Esku-hartze publikoko neurriek kostu altua dute, batzuetan, baina onura sozial eta ekonomiko handiak ekartzen dituzte: giza kapital femeninoaren zati handi bat alferrik galtzea saibesten dute; haurrak zaintzeak duen balio soziala aintzat hartzen dute; eta, horrez gain, zahartzte demografikoaren arazoari muga jartzen laguntzen dute.

I. INTRODUCCIÓN

El contexto actual no parece ser el mejor de los momentos para abogar por el desarrollo de políticas de familia e infancia. Después de uno de los periodos de crecimiento más largos e intensos vividos en España desde los años setenta del siglo XX, nos encontramos sumidos en una profunda crisis económica que ha provocado el desplome de la producción, la destrucción de empleo y, en paralelo, ha hecho resurgir viejos debates entorno a la viabilidad del Estado de bienestar. La realidad es que en tiempos de crisis, el mercado es incapaz de responder a la demanda de empleo, los recursos se tornan más escasos y las familias reclaman más apoyos del sector público. En definitiva, se agudiza la tensión social entre defensores y detractores del Estado de bienestar.

Este artículo defiende la tesis de que una buena política de familia e infancia es necesaria en tiempos de bonanza económica y continúa siendo necesaria, incluso imperiosa, en tiempos de crisis para apoyar a las familias. El apoyo se puede canalizar a través de un paquete de medidas públicas dirigidas a promover, a partes iguales, la conciliación entre trabajo y responsabilidades de cuidado, la igualdad de género y el bienestar de la infancia. Cabe señalar, no obstante, que no todas las políticas familiares tienen la virtud de generar los mismos procesos de igualdad social. En este artículo se destacan los aspectos que mejor definen “una buena política”, aquella que —como defienden Gornick y Meyers (2009)— nos acerca un poco más a la utopía de una sociedad formada por “familias de dos ingresos y dos cuidadores”. En estas familias ideales tanto hombres como mujeres podrían trabajar y cuidar de sus hijos pequeños o de sus mayores sin que esta doble responsabilidad mermase su vida laboral o sus derechos sociales, familias en las que hombres y mujeres podrían desarrollar sus proyectos laborales en paralelo, en vez de uno a costa del otro, y familias a las que se les valoraría socialmente el tiempo dedicado a cuidar.

Las medidas de intervención pública tienen un coste, a veces elevado, pero también acarrear grandes beneficios sociales y económicos: evitan que se desperdicie una parte importante del capital humano femenino, mujeres que se retiran del mercado de trabajo o mantienen carreras laborales intermitentes coincidiendo con la maternidad y que son potenciales contribuyentes a las ar-

cas públicas; tienen en cuenta el valor social del cuidado de los niños, los trabajadores productivos del día de mañana, ayudan a que hombres y mujeres alcancen sus deseos reproductivos (el nivel de fecundidad actual está por debajo del número de hijos deseados) y, por ende, contribuyen a atajar el problema del envejecimiento demográfico.

El artículo está organizado en tres apartados. En el primer apartado se describe la transformación demográfica reciente y sus implicaciones en el ámbito de las políticas sociales. En el segundo apartado se propone una definición de política de familia e infancia y, a continuación, se exponen los diferentes enfoques que existen actualmente en el ámbito de las políticas de familia en Europa. En el tercer y último apartado se describe el desarrollo de las políticas de familia en España. El artículo se cierra con una reflexión en torno a la necesidad de aplicar políticas de familia e infancia como mecanismo para promover la igualdad social y de género.

II. CAMBIO FAMILIAR Y NUEVAS NECESIDADES SOCIALES

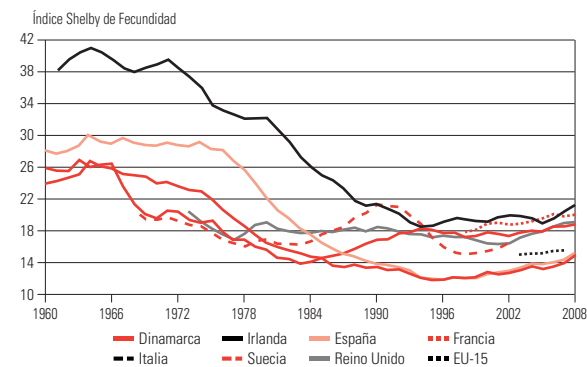
Los Estados de bienestar surgidos en los países occidentales tras la Segunda Guerra Mundial, en lo que se calificó como “edad de oro” del capitalismo, se diseñaron para cubrir los riesgos de pobreza y exclusión social de las familias cuyo sustentador principal quedaba excluido del mercado de trabajo. Las ayudas sociales estaban pensadas para cubrir las necesidades de un modelo familiar muy concreto, basado en uniones matrimoniales estables y duraderas, con una rígida división sexual del trabajo en la que el hombre era el principal sustentador económico y la mujer la principal cuidadora de los miembros del hogar. El receptor de las ayudas era “el cabeza de familia”, generalmente el hombre, mientras el resto de los miembros del hogar eran beneficiarios indirectos por su condición de dependientes. Así, la preocupación de las políticas sociales era evitar los riesgos de pobreza de los hogares mediante transferencias o complementos salariales y la provisión de servicios se limitaba a casos anómalos en los que “fallaba” la familia o en los que las soluciones por la vía del mercado (servicios privados) resultaban inviables.

Durante periodos de crecimiento económico y pleno empleo se confió enteramente en la viabilidad absoluta de los “Estados benefactores”. Tras las primeras señales de crisis económica a mediados de los años setenta (la crisis del petróleo de 1973), el aumento del desempleo, la inestabilidad laboral y la caída de los niveles fecundidad, se inicia un profundo debate sobre la crisis del Estado de bienestar y la necesidad de reformar las políticas sociales. El mismo debate que resurge ahora tras la crisis financiera del 2007. ¿En qué han cambiado las familias del siglo XXI y cuáles son sus necesidades de apoyo público? El objetivo de este apartado es hacer una breve descripción de los cambios sociodemográficos de las sociedades occidentales europeas y, en concreto, del caso español. Este es un paso necesario antes de abordar, en los siguientes apartados, los diferentes enfoques a las políticas de familia en Europa.

La manera más sencilla de entender el gran calado de la transformación sociodemográfica de los países occidentales europeos es seguir la evolución de la fecundidad desde los años sesenta hasta la actualidad. En ese abanico temporal este indicador, ilustrado en la Figura 1, pasa por etapas muy diferenciadas. La primera etapa es la del *baby boom* (generaciones plenas provocadas por altas tasas de fecundidad), que se produjo en gran parte de los países europeos occidentales tras la Segunda Guerra Mundial y que se extendió hasta bien entrados los años sesenta o hasta mediados de los setenta en países del sur de Europa como España. En el año 1960 el índice sintético de fecundidad (ISF) de las mujeres españolas alcanzó los 2,86 hijos por mujer.⁽¹⁾ La segunda etapa es la del *baby bust* (generaciones vacías provocadas por el desplome de las tasas de fecundidad), que transcurre desde mediados de los años setenta hasta mediados de los años noventa y que situó a España entre los países occidentales europeos con los niveles de fecundidad más bajos (un ISF de 1,16 hijos por mujer en 1996).

La tercera etapa coincide con un escenario de cierta estabilidad de las tasas de fecundidad, pero con niveles relativamente bajos o por debajo la fecundidad de reemplazo (estimado en torno a 2,1 hijos por mujer). Dentro de esta etapa destaca el año 2000 por el inicio de una li-

Figura 1 **Índice sintético de fecundidad (hijos por mujer): países europeos seleccionados y Unión Europea de los Quince, 1960-2008**



Fuente: Eurostat (estadísticas on-line).

gera recuperación de las tasas de fecundidad. Un tímido aumento del ISF que, sin embargo, no indica un claro cambio de tendencia en las pautas de fecundidad sino que se atribuye en gran medida a un efecto combinado de la fecundidad de la población inmigrante, una población mayoritariamente joven, y la llegada a la edad fecunda tras un substancial retraso de su calendario de fecundidad de las generaciones del *baby boom*. En la actualidad, España, con un ISF de 1,40 en el año 2009 (niveles ya inferiores al año 2008 con un ISF de 1,46), continúa estando por debajo de los niveles de fecundidad de la Unión Europea de los Quince y bastante alejado de los niveles alcanzados en países como Francia, Suecia o Irlanda (véase Figura 1). La denominada “huelga de cigüeñas”, caída y retraso de la fecundidad, se explicaría por un cúmulo de factores como la prolongación de los periodos formativos, las dificultades de emancipación de los jóvenes, el aumento del coste de los hijos, la precariedad del empleo, el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo y sus mayores expectativas de realización personal, así como las dificultades de conciliación del empleo y las responsabilidades familiares (Castro, 1992; González y Jurado 2006; Sobotka, 2004).

Tras las etapas de la fecundidad antes descritas se encuentran modelos de familias, pautas de formación familiar y sistemas de valores completamente diferentes. Las mujeres del *baby boom* en España se beneficiaron de la expansión del sistema público de educación superior, vivieron en un contexto social mucho más liberal y secula-

⁽¹⁾ El índice sintético de fecundidad (ISF), también denominado tasa global de fecundidad, es el número promedio de hijos que una mujer habría tenido al final de sus años reproductivos si la misma se hubiera ajustado a las tasas de fecundidad por edad observadas en un año específico.

rizado que sus madres y albergaron mayores expectativas laborales. Esto explicaría el aumento y mayor visualización de las relaciones prematrimoniales; los nacimientos fuera del matrimonio (un 33% del total de nacimientos en 2008; INE); las rupturas por separación o divorcio; la formación de familias monoparentales, especialmente las encabezadas por mujeres; familias reconstituidas; los matrimonios civiles (27%); las parejas de hecho o uniones consensuales (el 12,2% de las parejas entre veinte y treinta y nueve años en el año 2001; Miret, 2007) o las uniones entre personas del mismo sexo (un total de 3.412 según el INE, 2009). Asimismo, se produce un retraso significativo en la transición a la vida adulta (Jurado, 2001 y 2007; Miret, 2009 y Miret y Cabré, 2005). En la segunda mitad de los años noventa, la edad en que el 50% de los individuos era residencialmente independiente se situaba en veintinueve años para los hombres en España, en veintiún años en Dinamarca y en veinticuatro años en Francia (Baizán, 2003). La edad media de las mujeres al matrimonio pasaba de los 24,37 años en 1976 a los 31,52 años en el 2008 y a la maternidad de los 28,79 años en 1975 a los 30,83 años en el 2008 (datos del INE).

En definitiva, la fisonomía de las familias occidentales ha cambiado en sus formas, en sus tiempos y sus contenidos. Las familias se tornan más plurales e inestables, al tiempo que se organizan en torno a una distribución más equitativa de las tareas dentro y fuera del hogar. El reparto más equitativo está motivado no solo por el cambio ideológico de hombres y mujeres que albergan mayores aspiraciones de autorrealización e independencia dentro y fuera del hogar, sino por la necesidad económica de que ambos miembros de la pareja participen en el mercado de trabajo (González y Jurado, 2009). La familia tradicional antes descrita, que sentó las bases de los primeros programas de protección social, deja paso a nuevos modelos de familia entre los que se encuentra, por ejemplo, las “parejas de dos ingresos” con dos padres que sustentan económicamente el hogar e, idealmente, con dos padres cuidadores.⁽²⁾ La generalización de este tipo de parejas tiene implicaciones claras en el ámbito de las políticas familiares y de infancia, puesto que las necesidades de cuidados que antes se cubrían en la “economía informal” de la familia tra-

dicional (generalmente a través de las mujeres) son cada día más difíciles de resolver. En el apartado siguiente se analiza la capacidad de las políticas públicas para apoyar a las familias y las consecuencias de aplicar diferentes enfoques de política de familia a partir de la experiencia de los países europeos.

III. POLÍTICAS DE FAMILIA E INFANCIA: DIFERENTES ENFOQUES EN LOS PAÍSES EUROPEOS OCCIDENTALES

Antes de analizar el impacto de las políticas familia es necesario hacer una definición concreta del término. En realidad, la definición resulta compleja, puesto que diferentes ámbitos de las políticas sociales pueden incidir directa o indirectamente en el bienestar de las familias y la infancia. Por ejemplo, políticas laborales dirigidas a la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo o las políticas educativas (becas de estudio) podrían reducir la dependencia económica de los miembros del hogar. En los países europeos con una amplia tradición en política familiar las competencias de este tipo de políticas están claramente delimitadas. Por el contrario, en países en los que no se ha desarrollado una política familiar de manera explícita, las políticas que atañen a la familia y a la infancia suelen estar fragmentadas en diferentes departamentos (infancia, juventud, vejez, vivienda) sin que exista una visión de conjunto.

III.1. ¿En qué consisten las políticas de familia?

Plantenga y Bettio (2004) definen las políticas de familia como el conjunto de medidas públicas destinadas a apoyar a las personas con responsabilidades familiares. Así, el Estado puede apoyar a las familias ofreciéndoles recursos monetarios, recursos de tiempo y de servicios. Los recursos monetarios generalmente se justifican como una compensación de los costes relacionados con la crianza y se ofrecen a través de transferencias directas o desgravaciones fiscales; los servicios están destinados a cubrir las necesidades atención y cuidado de pequeños y mayores (escuelas infantiles, centros geriátricos, ayudas domiciliarias, etc.), y finalmente los recursos de tiempo

⁽²⁾ Según datos del año 2003, en el 44% de las parejas entre veinte y cuarenta y nueve años ambos miembros trabajaban a tiempo completo (Aliaga, 2005). Estas parejas de dos ingresos representaban, por ejemplo, un 52% en Francia, un 63% en Finlandia, un 44% en el Reino Unido y un 38% en Italia.

facilitan la conciliación entre el empleo y las responsabilidades familiares a través de permisos de maternidad, paternidad, parentales, excedencias o reducciones de la jornada laboral.

La configuración de las políticas de familia depende en gran medida de los objetivos implícitos que persiguen. Bajo un mismo concepto de política de familia se esconden diferentes propósitos y, de hecho, cada país tiende a enfatizar diferentes problemáticas. Los objetivos frecuentemente esgrimidos son: compensar el coste de la crianza (promover la equidad horizontal entre familias con hijos y sin hijos) para evitar una caída de los niveles de vida entre las familias con hijos; reducir los riesgos de pobreza de las familias con niños (promover la equidad vertical) para mantener unos niveles mínimos de bienestar independientemente del nivel de renta de la unidad familiar; promover la natalidad para que los adultos puedan hacer realidad sus deseos reproductivos; aumentar el empleo femenino y fomentar la conciliación; y promover la equidad de género especialmente entre familias con padres trabajadores. El objetivo de la política también determina cómo se realiza el gasto social (prestaciones universales, condicionadas a la renta de la unidad familiar o a través de deducciones fiscales) y el impacto social de las intervenciones.

La mayoría de las políticas tienden a centrarse en las necesidades de los padres para afrontar los costes de la crianza y los problemas de conciliación. Las políticas que enfatizan en el bienestar de la infancia, en cambio, se centran en las necesidades de los más pequeños, obviando el hecho de que estas puedan estar en contradicción con las necesidades de los adultos. En realidad, como señalan Gornick y Meyers (2009), las necesidades de la infancia y de los adultos —hombres y mujeres— no están necesariamente reñidas entre sí. El diseño de una “buena política de familia” debería combinar tres objetivos de manera explícita: ofrecer tiempo libre para atender a la infancia; introducir medidas de conciliación entre trabajo remunerado y responsabilidades familiares; e introducir medidas que garanticen la igualdad de género en el mercado de trabajo. En definitiva, se trata de cambiar la organización de la vida laboral (jornada laboral, flexibilidad de horarios, etc.) para hacer posible la vida familiar; cambiar los tiempos de los adultos por el bienestar de ellos mismos y de la infancia. Este enfoque tridimensional de las políticas de familia e infancia podría sustentar

la utopía de las familias de “dos ingresos y dos cuidadores”. Este es un modelo ideal que no se ha alcanzado en ninguno de los países de nuestro entorno, aunque —como se muestra a continuación— una minoría de países se acerca bastante.

III.2. Políticas de familia en Europa

Un indicador clásico para analizar el compromiso de los Estados con las familias es el gasto en protección social.⁽³⁾ Cabe señalar, sin embargo, que este indicador no muestra cómo se utilizan los recursos económicos o los principios distributivos que defienden. Valga, sin embargo, mencionar que España aparece generalmente entre los países de la Unión Europea de los Quince con menor gasto social en concepto de “familias y personas dependientes”.⁽⁴⁾ Otra manera de abordar la comparación entre países es identificar las políticas de familia según su generosidad (gasto público) o prioridades (apoyo en recursos económicos, de tiempo o de servicios). La elección de un tipo de política no es sencilla y a menudo responde a diferentes tradiciones heredadas del pasado o a los supuestos ideológicos de las políticas sociales. Uno de los enfoques que más se han utilizado para interpretar la naturaleza de las políticas familiares desde una perspectiva comparativa parte del análisis de las características de los Estados de bienestar. En los últimos años se ha generado una extensa literatura en torno a los diferentes regímenes de bienestar y las políticas sociales que fomentan cada uno de ellos.⁽⁵⁾ Uno de los autores que ha propuesto una tipología de regímenes de Estados de bienestar es Esping-Andersen (1993). Inicialmente el autor propuso una tipología basada en tres grandes regímenes de bienestar (liberales, conservador-corporativos y socialdemocráticos) a la que posteriormente se añadieron los países del sur de Europa, también calificados como “familistas”.⁽⁶⁾

⁽³⁾ El gasto en protección social se calcula como el porcentaje del producto interior bruto (PIB) destinado a protección social.

⁽⁴⁾ Según datos de Eurostat (2008), en el año 2005 el gasto social en concepto de “familia y dependientes” representó el 2,2% del PIB en el conjunto de la UE-15. España se situaba claramente por debajo de esta cifra con un 1,5% del PIB, mientras los países nórdicos como Dinamarca (4,2%), Suecia o Finlandia (ambos con 3%) se situaban en las posiciones más altas.

⁽⁵⁾ Para una reconstrucción del debate véase: Esping-Andersen, 1993 y 2000; Sainsbury, 1994 y 1999; Hantrais y Letablier, 1996; Flaquer, 2000.

⁽⁶⁾ El término “tipología” se debe entender en el sentido propuesto por el sociólogo Max Weber (véase “tipo ideal” en Abercrombie 1992). Según este autor, desde un punto de vista teórico se pueden definir “tipos ideales”, es decir, crear

Los Estados liberales están representados por países como el Reino Unido o Irlanda. En estos países el principio básico es que el mercado es capaz de proveer bienestar al máximo número de ciudadanos, pero no debe interferir en la esfera privada de la familia. Bajo este principio, la intervención pública tan solo estaría justificada ante “el fracaso” de las familias para alcanzar unos niveles mínimos de bienestar. Uno de los casos en los que la intervención del Estado estaría plenamente justificada sería la atención a las madres solas que a duras penas pueden conciliar el empleo y el cuidado de los hijos. El resultado de este enfoque en la política familiar es que las ayudas son relativamente modestas, gran parte de ellas se basan en la comprobación de medios y los requisitos de los beneficiarios son muy estrictos. Los programas de bienestar están condicionados a la participación del individuo en el mercado de trabajo (derechos contributivos), a las soluciones por la vía del mercado (seguros y servicios privados), mientras que las personas en riesgo de exclusión social se apoyan fundamentalmente en los servicios asistenciales.

En países como Reino Unido e Irlanda la participación de la mujer en el mercado de trabajo es relativamente alta. La conciliación de las responsabilidades familiares se realiza fundamentalmente a través de la reducción de la jornada laboral de las madres mediante el trabajo a tiempo parcial y de la ayuda informal de la familia. En Inglaterra, por ejemplo, el 88% de las guarderías están gestionadas por empresas privadas y gran parte de ellas carece de subvenciones públicas (Rostgaard 2002). Así pues, los servicios públicos de cuidado a los más pequeños son reducidos, las bajas por maternidad y paternidad son relativamente cortas y mal remuneradas y el apoyo en prestaciones económicas es relativamente bajo.

Los Estados corporativos están representados por países como Austria, Francia, Alemania, Bélgica y Holanda según la clasificación de Esping-Andersen (1993). Cabe señalar que algunas autoras se muestran en desacuerdo con esta clasificación en la que se incluye a paí-

ses como Francia dentro de una categoría muy heterogénea de países (Lewis 1992). El argumento esgrimido es que la política familiar en países como Francia es bastante generosa y ha conseguido reducir bastante el peso de las responsabilidades familiares a través de las transferencias y servicios sociales para las familias con hijos menores y, por lo tanto, no debería formar parte de los países conservadores. Según Esping-Andersen (1993), sin embargo, en estos países la familia, e incluso la Iglesia, todavía juegan un papel muy importante en la provisión de bienestar. La premisa de este modelo es que, por encima de todo, el Estado tiene que salvaguardar “la familia tradicional”, es decir, la familia basada en el modelo del “hombre como principal proveedor de ingresos y la mujer como la principal responsable del cuidado de los hijos”. La mayoría de los países cuentan con seguros sociales obligatorios, aunque existen grandes diferencias entre los sistemas de protección social según clases sociales y estatus ocupacionales.

Este segundo grupo resulta mucho más heterogéneo con respecto a las políticas familiares. En países como Austria, Alemania y Luxemburgo los servicios públicos de atención a los menores son bastante reducidos y el cuidado informal de la familia tiene un papel muy importante en la provisión de los servicios (Anttonen y Sipilä, 1996). Este modelo desincentiva la participación de la mujer en el mercado de trabajo, lo que explica la importancia del trabajo femenino a tiempo parcial y el hecho de que solo una minoría de mujeres con hijos pequeños permanezca en el mercado de trabajo. En el caso de Alemania, por ejemplo, la legislación en materia de bajas por maternidad y cuidados incentiva que las mujeres se retiren temporalmente del mercado laboral mientras cuidan de sus hijos (Ostner, 1998).

Los Estados de bienestar socialdemocráticos están representados por países como Suecia, Dinamarca o Finlandia. El Estado de bienestar está basado en el principio de la universalización de los derechos individuales y otorga especial atención a la igualdad de géneros, para que tanto hombres como mujeres puedan participar en el mercado de trabajo independientemente de sus responsabilidades familiares. Estos Estados tienen una clara orientación hacia la inversión en servicios públicos a los que acceden todas las capas sociales indistintamente del nivel de renta, puesto que el acceso se basa fundamentalmente en el principio de ciudadanía o

grupos de casos que comparten unas características institucionales determinadas. La tipología es útil como instrumento teórico a través del cual se puede contrastar la realidad con grupos teóricos fácilmente reconocibles. Esto no significa que todas las características que definen un tipo ideal estén siempre presentes en el mundo real. Así pues, los países que aquí se mencionan por pertenecer a una determinada categoría comparten ciertas características que los acercan a los grupos ideales de regímenes de bienestar sin que cumplan necesariamente todas y cada una de las características que definen los grupos (el liberal, el conservador y el socialista).

residencia (derechos individuales). Aquí el Estado juega un papel muy importante en la provisión de bienestar social en detrimento del mercado (seguros o servicios privados).

El resultado de estas políticas son altas tasas de actividad femenina en todos los grupos de edad. Las principales diferencias de género en estos países radica en la mayor concentración de la actividad femenina en el sector público, que ofrece las mejores condiciones para conciliar familia y empleo remunerado, y en los trabajos con jornadas reducidas. Tan solo a modo de ejemplo de la generosidad de las políticas de apoyo a la familia, en Suecia los padres pueden disfrutar de una excedencia laboral remunerada de trescientos noventa días con el 80% salario base (hasta un máximo establecido), los últimos noventa días se pagan un poco menos, a razón de 6,3 euros por día, la excedencia se puede ampliar hasta un máximo de cuatrocientos ochenta días y se puede disfrutar de manera flexible hasta que el hijo menor cumpla los nueve años.

Finalmente, los Estados “familistas” están representados por los países del sur de Europa: España, Grecia, Italia y Portugal. Los cuatro países meridionales comparten características comunes respecto a su historia, sistemas de valores y peculiaridades institucionales. Todos ello han sufrido, en distinto grado y duración, experiencias de dictaduras y gobiernos autoritarios durante el siglo XX, y han experimentado “retrasos” en los procesos de modernización (excepto en las primeras regiones industrializadas de España e Italia). Una peculiaridad de estos países es la importancia del sistema de solidaridad de la familia extensa, que opera como la principal fuente de apoyo para las personas dependientes (infancia y personas mayores) ante un escaso desarrollo de los servicios públicos (Naldini 2003). Se denominan “familistas”, precisamente, por la confianza permanente en la familia, su solidaridad intergeneracional y su servicio asistencial en la sociedad. Este tipo de Estados se asocia a un escaso desarrollo de los servicios públicos, a tasas de actividad femeninas relativamente bajas, con la excepción del Portugal, y a un escaso desarrollo del trabajo a tiempo parcial.

En definitiva, bajo esta clasificación de regímenes de bienestar se gestan diferentes enfoques respecto a la intervención del Estado en materia de políticas sociales y, en particular, políticas de familia. En cada uno de

estos modelos las responsabilidades de bienestar social se reparten de distinta manera entre el sector público, el mercado y las familias. En la actualidad, los estudios comparativos muestran que existen muchas similitudes con respecto a las políticas sociales en función de la tipología de países anteriormente descrita. Aunque, esta clasificación en tres o cuatro grandes regímenes del bienestar no siempre resulta tan esclarecedora para analizar cualquier tipo de política social. Autores como Anttonen y Sipilä (1996), por ejemplo, sugieren que en un mismo país pueden coexistir diferentes enfoques para diferentes ámbitos de las políticas sociales (por ejemplo, países con políticas muy residuales para la infancia y muy generosas para la tercera edad). Esta tipología, sin embargo, ayuda a entender y situar los diferentes enfoques en los países de la Unión Europea en materia de políticas de familia. A continuación se describe con mayor detalle el caso español.

IV. LAS POLÍTICAS DE FAMILIA E INFANCIA EN ESPAÑA

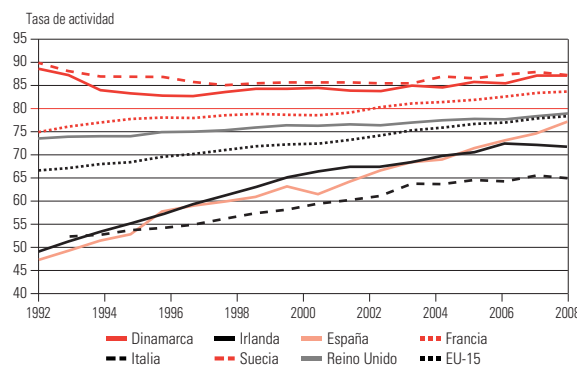
En el Estado de bienestar español los derechos de ciudadanía se adquieren principalmente a partir de la relación del individuo con el mercado laboral (derechos contributivos), existe un escaso desarrollo de servicios sociales y una parte importante del bienestar se obtiene a través del apoyo de la familia. De hecho, la institución familiar constituye aún hoy día una fuente primordial de bienestar, así como un resorte ante los riesgos de exclusión social por desempleo o pobreza en general. Esta peculiaridad del sistema español ha dado origen al calificativo antes descrito de “Estado familista” (Ferrera 1995) o sociedad basada en el modelo de “solidaridad de la familia extensa” (Naldini 2003). Este último término hace referencia a que las redes de apoyo trascienden el ámbito de la familia nuclear e implican a varias generaciones. El cuidado de los menores, por ejemplo, es una muestra por excelencia de solidaridad intergeneracional. Los abuelos juegan un papel muy importante de apoyo al empleo femenino a través de su trabajo como cuidadores de los menores para las familias que no pueden acceder a guarderías o se muestran reticentes ante la idea de dejar a los menores a cargo de trabajadores a domicilio no cualificados (o sin credenciales).

La pervivencia de las responsabilidades familiares en el ámbito de los cuidados se ha explicado por la falta de voluntad de incluir en la agenda política el tema de la familia tras la instauración del Estado democrático, debido a las asociaciones negativas que se establecían con las políticas familiares de la dictadura franquista (Iglesias de Ussel, 1994; Valiente, 1997). También se menciona la ausencia de una institucionalización de la política familiar y la fragmentación de las medidas sociales que afectan a la familia, la existencia de una estructura descentralizada de competencias en materia social, así como la ausencia de una distribución clara de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno (Rubio, 2002).

Una de las críticas del diseño del Estado de bienestar español es que el sistema autoritario de ayudas sociales se convirtió en la base a partir de la cual se construyó “el Estado de bienestar democrático”, con lo cual los desarrollos posteriores no supusieron una ruptura total del modelo asistencial o de ayudas (Carrasco et al., 1997). El diseño del nuevo Estado social no se implicó como debería en la tarea de aumentar las capacidades de independencia de las mujeres, dado que se suponía que tanto mujeres como niños podían ser miembros dependientes de la familia. De hecho, autores como Naldini (2003) afirman que las funciones sociales que desarrollaba, y todavía desarrolla, la familia han desincentivado a los diferentes gobiernos a la hora de promover mayores niveles de protección social. Eso explicaría el reducido gasto social dedicado al apoyo a las familias antes descritas. En la actualidad, sin embargo, la necesidad de aplicar políticas de apoyo a la familia está a la orden del día por parte de la ciudadanía, que reclama más ayudas para conciliar empleo y familia, así como por parte de organismos como la Unión Europea que señala los bajos índices de participación femenina en España como uno de los síntomas de la falta de apoyo institucional.

Actualmente, la participación de la mujer en el mercado de trabajo todavía se encuentra por debajo de la media de la Unión Europea de los Quince, aunque la evolución reciente muestra una tendencia muy positiva. Tal y como se ilustra en la Figura 2, la tasa de actividad de las mujeres entre veinticinco y cuarenta y nueve años —edades centrales de la maternidad— estaba muy alejada de la media europea a principios de los noventa (en España era del 47% y en la UE-15 del 66,4). Cifra que,

Figura 2 **Tasas de actividad femenina (mujeres de 25-49 años): países europeos seleccionados, 1992 y 2008**



Fuente: Eurostat (estadísticas on-line).

sin embargo, cambia drásticamente entre los años noventa y finales del 2000 situándose en la actualidad cercana a la media europea (76,7%), aunque todavía lejana a las cifras alcanzadas por países como Francia (83,6%), Suecia (87,1%) o Dinamarca (87,0%).

En definitiva, los datos reflejan un crecimiento rápido y sostenido de incorporación de la mujer en el mercado de trabajo, a pesar de que la llegada de los hijos todavía influya negativamente en las decisiones de empleo (Gutiérrez-Domènech, 2002 y 2005). La retirada temporal o definitiva del mercado laboral supone para la mujer una pérdida importante de derechos contributivos (maternidad, desempleo, pensiones) y para la sociedad una pérdida de contribuyentes potenciales, así como un factor que aumenta el riesgo de pobreza de las familias especialmente en situaciones de crisis económica como la actual. ¿Qué apoyos tienen los padres y madres trabajadores para conciliar empleo y responsabilidades familiares? A continuación se describe brevemente los recursos dirigidos a las familias con hijos.

IV.1. Recursos monetarios

Las prestaciones familiares no han sido nunca excesivamente generosas. Ya desde mediados de los años ochenta tenían más bien una importancia simbólica (Pérez-Díaz et. al., 2000) y no se actualizaron hasta principios de los años noventa. La actualización, fruto de una amplia reforma, atendió más a criterios de lucha contra

la pobreza y la exclusión social que a una mejora en el diseño de las políticas de familia (Meil, 1994). En los años noventa se regularon las prestaciones contributivas y no contributivas para familias con hijos a cargo —hijos menores de dieciocho años o mayores con algún grado de minusvalía—, sujetas a la comprobación previa de los ingresos familiares, establecidos en niveles de renta muy bajos, aunque en contra partida se revalorizaron ligeramente las asignaciones.

Las ayudas a las familias numerosas también se han ido adaptado al cambio de los tiempos y las nuevas situaciones familiares (monoparentalidad, familias reconstituidas tras procesos de divorcio, etc.), aunque los esfuerzos para mejorar el tratamiento fiscal de las familias han sido más bien tímidos. La prestación económica por familia numerosa consiste en un pago único, cuya cuantía asciende a mil euros siempre que los ingresos del beneficiario no rebasen el límite establecido⁽⁷⁾, y la reducción de determinadas tasas o tarifas como las relativas al sistema educativo.

En enero de 2003 se creó una deducción fiscal o ayuda mensual de cien euros para las mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años (desempleadas e inactivas no tienen derecho a la ayuda), con un mínimo de mil doscientos euros cotizados al año a la Seguridad Social. Por debajo de esa cantidad mínima de cotización se cobraban mensualidades proporcionales a la cantidad cotizada. Finalmente, en 2007 se creó una prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de dos mil quinientos euros que, a raíz de la crisis económica, ha sido suprimida con efectos a 1 de enero de 2011.⁽⁸⁾

IV.2. Recursos de tiempo

Existen tres tipos de recursos de tiempo para que los padres trabajadores atiendan a sus hijos: las excedencias por maternidad (protegen la salud de la madre y el bebé durante las últimas semanas del embarazo y el nacimiento); por paternidad (permiten que los padres puedan asistir al nacimiento y apoyar las responsabilidades

de familiares en los primeros días después del parto); y las parentales (permiten cuidar de los hijos). La licencia de paternidad reconoce la misma compensación económica, pero su extensión es de quince días, en el caso de los trabajadores por cuenta ajena y de trece en el caso de los trabajadores por cuenta propia.⁽⁹⁾ Este permiso puede disfrutarse de forma simultánea al de la madre o tras su finalización. No obstante, para acceder a ambas prestaciones se exige el cumplimiento de un periodo mínimo de cotización que, con carácter general, está fijado en ciento ochenta días a contar en el plazo inmediatamente anterior al inicio del descanso por maternidad o, en su defecto, trescientos sesenta días a lo largo de toda la vida laboral.⁽¹⁰⁾ Igualmente, tanto el padre como la madre tienen garantizados la reincorporación al mismo puesto de trabajo y el mantenimiento de las cotizaciones a la Seguridad Social.

La licencia parental o “excedencia por cuidado de hijos” es un derecho de carácter individual que no lleva aparejada ninguna compensación económica, tiene una duración máxima de la licencia de tres años y comporta una protección laboral específica según su duración (todo el periodo computa para calcular la antigüedad laboral, durante dos años se mantiene la situación de alta de la Seguridad Social, se reserva el mismo puesto de trabajo durante el primer año y la reincorporación en una categoría similar en el tiempo restante). Estas licencias son relativamente generosas en tiempo, pero escasamente protectoras en términos económicos. Esto explica en gran parte su escasa popularidad entre los usuarios potenciales; hecho que ha motivado la creación de un sistema propio de excedencias parentales remuneradas en comunidades autónomas como Navarra, Castilla y León y el País Vasco (Lapuerta, 2004; Lapuerta et al., 2009).

Otros recursos de tiempo son la reducción de la jornada o excedencia para el cuidado de familiares y la reducción de la jornada por lactancia de un hijo menor de

⁽⁷⁾ El mínimo de ingresos con tres hijos a cargo quedó establecido en 16.953,05 euros en el año 2010. Para más detalles, véase el portal de la Seguridad Social (http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Prestacionesfamilia10967/PFN1/index.htm#097735; consultado en noviembre de 2010).

⁽⁸⁾ Para más detalles consúltese el portal de la Agencia Tributaria (<http://www.aeat.es/>).

⁽⁹⁾ En realidad, la licencia por paternidad está formada en España por dos permisos distintos: el permiso por nacimiento de hijo, del que solo pueden disfrutar los trabajadores por cuenta ajena y con una duración de dos días (o cuatro en caso de que se necesite desplazamiento), y el permiso por paternidad, extensible a todos los trabajadores y con una duración general de trece días (ampliable en dos días en los casos de parto múltiple o discapacidad). Este último fue aprobado en abril del 2007 en el marco de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres.

⁽¹⁰⁾ En el caso de que la madre no cumpla los requisitos de cotización, tiene derecho a un subsidio no contributivo por maternidad equivalente al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que en el año 2007 equivalía a 488,68 euros mensuales.

nueve meses, que consiste en una hora de ausencia del trabajo que se puede dividir en dos fracciones de media hora. La mujer también puede optar por sustituir este derecho por una reducción de su jornada en media hora con la misma finalidad y en caso de que ambos trabajen se puede disfrutar indistintamente por la madre o el padre (Escobedo, 2009).

IV.3. Recursos en servicios

Uno de los servicios clave para atender a la infancia son las escuelas infantiles. La ley actualmente en vigor defiende la integración de la educación infantil con carácter voluntario desde los cero a los seis años con el objetivo de estimular el desarrollo personal y el bienestar de los menores. Este marco legal ha facilitado que desde los años noventa se apostase por la creación de plazas en el segundo ciclo de educación infantil hasta alcanzar casi el 100% de la demanda: el 98% de los niños y niñas de tres años estaba escolarizado en el curso 2008-09. El primer ciclo de educación infantil (0-2 años), sin embargo, es altamente deficitario (la oferta de plazas supera con creces la demanda) y el sector privado tiene un peso importante en la provisión de servicios (González, 2003; Baizán y González, 2007). La inversión en escuelas infantiles (0-2 años) depende en gran medida de los recursos disponibles en los municipios y de la voluntad política de las administraciones competentes; que ha gestado importantes desigualdades territoriales en la oferta de plazas.

En definitiva, no existe una política de familiar diseñada de manera explícita, sino un conjunto de medidas dirigidas a compensar el coste de los hijos, sobre todo

entre las familias numerosas, y a atender a los ciudadanos más necesitados. Esto explica, en gran parte, el papel fundamental de las familias como amortiguadoras de los riesgos de exclusión social y proveedoras de bienestar social.

V. CONCLUSIONES

En este artículo se ha defendido la tesis de que una buena política de familia e infancia era necesaria en tiempos de bonanza económica y continúa siendo necesaria en tiempos de crisis para apoyar a las familias. Era necesaria en tiempos de crecimiento económico porque incluso entonces eran evidentes las tensiones sociales que se vivían entre los avances de la mujer en el ámbito educativo y laboral y las dificultades para encajar el proyecto de la maternidad. Los indicadores mostraban, por un lado, un país con una de las tasas de fecundidad más bajas de los países occidentales europeos y, por otro, con un ritmo creciente y sostenido de incorporación de la mujer en el mercado de trabajo. Dos proyectos, la formación familiar y la vida laboral, difícilmente compatibles y que en el contexto español generan desigualdades sociales y de género.

Las desigualdades sociales y de género surgen desde el momento en el que tan solo las mujeres con niveles de renta elevados, que generalmente coincide con las mujeres de mayor nivel educativo, pueden mantenerse en el mercado de trabajo y externalizar los trabajos domésticos y de cuidado de los más pequeños o de los más mayores. Las mujeres con trabajos más inestables o baja cualificación, en cambio, son las más proclives a abandonar el mercado de trabajo de manera temporal o definitiva y a apoyarse en un modelo familiar tradicional basado en un único sustentador económico (generalmente el hombre). Este modelo familiar es económicamente mucho más frágil, aumenta los riesgos de pobreza infantil y se basa en el uso del trabajo doméstico femenino gratuito que perpetúa las desigualdades de clase y género.

En definitiva, las políticas de familia e infancia eran necesarias antes de la crisis y continúan siendo necesarias ahora, puesto que en momentos de crisis persisten y se agudizan las mismas las tensiones sociales. La expe-

Tabla 1 **Tasas de escolaridad en educación infantil: España, 1998-2008**

Edad	Curso académico		
	1998-1999	2003-2004	2008-2009
Menores de 1 año	1,3	3,0	7,0
1 año	6,0	12,1	24,7
2 años	14,6	24,8	43,0
3 años	80,3	95,9	98,0

Fuente: MEC, 2010.

riencia de los países occidentales europeos nos muestra que existen diferentes enfoques a las políticas de familia, que arrojan resultados que son todavía mejorables en términos de igualdad social y de género. Aquí se ha argumentado que, a pesar de la crisis, es lícito anhelar la utopía de un modelo familiar basado en “dos ingresos y dos cuidadores”. Un modelo que permita ejercer

de trabajador y de cuidador. Un modelo no exento de dificultades, pues implica una nueva cultura del trabajo (racionalización de los horarios de trabajo, etc.) y de la paternidad (corresponsabilidad en el cuidado de los hijos), pero que constituye la única vía posible para conciliar las necesidades de los adultos y de la infancia y para promover la igualdad social.