

Colección Estudios Sociales

Núm. 3

Las políticas familiares en una perspectiva comparada

Lluís Flaquer



Fundación "la Caixa"

Por políticas familiares se entiende en este libro las intervenciones de la Administración pública para facilitar recursos a las personas con responsabilidades familiares a fin de que puedan desempeñar las mismas en mejores condiciones. En España, tenemos ya una larga tradición de políticas familiares, cuya instrumentación ha ido variando a lo largo de los años, que presenta notables diferencias, tanto cualitativas como cuantitativas, con las de los demás países europeos. El objetivo de este volumen, tal como indica su título, es el de describir estas políticas, a fin de que la comparación de las mismas nos permita ver la coherencia de su instrumentación con la finalidad que persiguen.

Las políticas familiares se encuentran actualmente ante retos importantes que están obligando a su adaptación, tales como los cambios en la estructura de las familias, y la necesidad de conciliar ocupación laboral de los padres con atención a los hijos. Pero además, hoy en España, donde algunos de los instrumentos de las políticas familiares habían tenido una finalidad natalista, nos encontramos con que somos un país con una de las tasas de natalidad más bajas del mundo. Todos estos retos justifican ampliamente la publicación de un estudio sobre estos temas.



Colección Estudios Sociales

Núm. 3

Las políticas familiares en una perspectiva comparada

Lluís Flaquer



Fundación "la Caixa"

© Lluís Flaquer
© Fundació "la Caixa", 2000

La responsabilidad de las opiniones emitidas en los documentos de esta colección corresponde exclusivamente a sus autores. La Fundació "la Caixa" no se identifica necesariamente con sus opiniones.

ÍNDICE

	PÁG.
PRESENTACIÓN	5
I. INTRODUCCIÓN	7
II. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS FAMILIARES?	10
2.1. Vicisitudes de un concepto	10
2.1.1. La dimensión institucional	13
2.1.2. La dimensión europea	19
2.2. Cambio familiar y Estado de bienestar	22
2.2.1. Historia y tendencias recientes	25
2.2.2. Principales modelos de política familiar en Europa	31
2.2.3. ¿Hacia un régimen de bienestar mediterráneo	36
III. LA PROTECCIÓN ECONÓMICA DE LAS FAMILIAS	40
3.1. Concepto e historia de los subsidios familiares	41
3.1.1. Características y principales tendencias en Europa	42
3.1.2. El sistema español actual de subsidios familiares	50
3.1.3. Otras prestaciones monetarias	54
3.2. Fiscalidad y familia	59
3.2.1. El impuesto sobre la renta de las personas físicas	59
3.2.2. El caso español	69
IV. LA CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR	78
4.1. Tendencias europeas en la actividad económica femenina	83
4.2. La atención a la infancia	86
4.2.1. Guarderías y educación preescolar	87

	<u>PÁG.</u>
4.3. La flexibilidad laboral y la reducción del tiempo de trabajo extrafamiliar	100
4.3.1. El empleo a tiempo parcial	102
4.3.2. Otras estrategias de flexibilización y modalidades de empleo	108
4.4. Las licencias parentales	112
4.4.1. El descanso y las prestaciones por maternidad	113
4.4.2. Las excedencias parentales	120
4.5. Horarios comerciales, escolares y de servicios públicos	129
V. EL DEBATE SOBRE LAS FAMILIAS MONOPARENTALES	134
5.1. Las experiencias francesa y británica	139
5.2. La monoparentalidad en España	148
VI. CONCLUSIONES	150
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	161

Presentación

Por políticas familiares se entiende en este libro las intervenciones de la Administración pública para facilitar recursos a las personas con responsabilidades familiares a fin de que puedan desempeñar las mismas en mejores condiciones. En España, tenemos ya una larga tradición de políticas familiares, cuya instrumentación ha ido variando a lo largo de los años, que presenta notables diferencias, tanto cualitativas como cuantitativas, con las de los demás países europeos. El objetivo de este volumen, tal como indica su título, es el de describir estas políticas, a fin de que la comparación de las mismas nos permita ver la coherencia de su instrumentación con la finalidad que persiguen.

Las políticas familiares se encuentran actualmente ante retos importantes que están obligando a su adaptación, tales como los cambios en la estructura de las familias, y la necesidad de conciliar ocupación laboral de los padres con atención a los hijos. Pero además, hoy en España, donde algunos de los instrumentos de las políticas familiares habían tenido una finalidad natalista, nos encontramos con que somos un país con una de las tasas de natalidad más bajas del mundo. Todos estos retos justifican ampliamente la publicación de un estudio sobre estos temas.

Su realización ha corrido a cargo de Lluís Flaquer, profesor de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología de la

Universidad Autónoma de Barcelona. El profesor Flaquer cuenta con numerosos estudios publicados sobre políticas familiares, y confiamos en que la lectura de su libro contribuya a un mayor y mejor conocimiento de las mismas.

Alejandro Plasencia

Vicepresidente de la Fundación "la Caixa"

Barcelona, octubre de 2000

I. Introducción

En todos los países occidentales la familia se halla asociada históricamente con la idea de lo privado. El ámbito de lo familiar es aquél donde se plasma la esfera privada por antonomasia, aquél en que los individuos desarrollan sus vidas íntimas dentro del círculo doméstico. Hablar, pues, de políticas familiares parece una contradicción en sus propios términos. Significa romper, de alguna manera, con el concepto de que el espacio privado deje de ser inmune a la influencia de los asuntos públicos. Aceptamos fácilmente la noción de que el Estado intervenga en la existencia de los individuos a través de la regulación del mercado de trabajo, de la reforma de la fiscalidad o de las inversiones en carreteras y hospitales, pero en cambio nos cuesta admitir que pueda legítimamente pretender ordenar nuestra vida de familia. Lo que parece normal es tratar de resolver los problemas que surgen en el seno de las familias a través de las estrategias privadas de los individuos en vez de apelar a medidas de alcance colectivo. Porque el diseño de una política familiar se basa precisamente en eso: plantear como un asunto común, que atañe a toda la ciudadanía, problemas que afectan a la gran mayoría de las unidades familiares e intentar darles una respuesta colectiva mediante la elaboración y aplicación de políticas públicas.

La redacción de este libro obedece a un modesto objetivo. Tratar de presentar al público español el acervo de tradiciones europeas de intervención social en el campo familiar. Como veremos a lo largo del texto, en varios países europeos se ha ido abriendo camino, en versiones e intentos de legiti-

mación muy distintos, la posibilidad de que en determinadas circunstancias pueda ser beneficioso y conveniente que desde ciertas instancias públicas se pueda apoyar la vida de familia o bien ayudar a algunos de sus miembros a desempeñar sus responsabilidades en las mejores condiciones posibles. Mi pretensión es presentar al público español un conjunto de medidas poco divulgadas en nuestro país para que tanto los partidos políticos y los agentes sociales como, en general, los ciudadanos tengan la ocasión de valorar sus aciertos y fracasos y ponderar sus logros. La puesta en circulación de la moneda única probablemente comportará una mayor necesidad de armonización de las políticas sociales en la Unión Europea y ello supondrá tener que adoptar ciertas líneas de actuación acreditadas en otros países.

Dada su intención de texto introductorio sobre la materia, este estudio tiene un carácter más descriptivo que explicativo. Con ello quiero decir que me limitaré a hacer una reflexión sobre el concepto y los fines de la política familiar y a exponer un catálogo de medidas e instrumentos de intervención en este campo, acompañados de una relación de experiencias prácticas en algunos de los países de la Unión Europea y de las concepciones ideológicas que avalan y legitiman dichas intervenciones. De entre ellas me centraré sobre todo en aquéllas que se basan en políticas públicas, soslayando en cambio todo el importante campo de actuaciones consistentes en medidas legales. Así, quedará fuera del ámbito de este libro el examen comparado del Derecho de familia, ya que constituye toda una especialidad en sí, cultivada especialmente por juristas.

En principio, no está previsto examinar a fondo tanto la eficacia de las medidas de política familiar como su impacto en otras áreas de intervención social. Por supuesto, toda política pública que se precie debe tomar en consideración sus consecuencias, a veces imprevistas y, en particular, el ajuste existente entre las finalidades proclamadas y sus efectos reales. No obstante, me pareció que en un trabajo de estas características elementales dicha cuestión complicaría enormemente sus propósitos didácticos. En esta investigación tampoco se analizan otros temas que a menudo descuellan en los textos sobre políticas públicas. Me refiero a los procesos institucionales de elaboración e implementación de las políticas familiares. Constituye éste un aspecto esencial en su expediente de gestación y puesta en práctica, que permite comprender la filosofía que subyace a ellas, su orientación ideológica y hasta el grado de su

cumplimiento. El contexto político en que surgen los distintos programas de política social es básico para entender gran parte de su nacimiento, desarrollo y perspectivas futuras. Sin embargo, una vez más, estas importantes cuestiones desbordan ampliamente los objetivos de este libro. Si bien en el curso de la exposición será inevitable hacer alusiones al origen y trayectorias de las políticas familiares en distintos países europeos, estas interesantes temáticas no encontrarán un cumplido tratamiento en las presentes páginas.

Considerando que la dimensión de este estudio es básicamente europea, conviene también que los conceptos utilizados sean los que se han impuesto mayoritariamente en nuestro continente. Así, se entiende la familia en el sentido de los hogares nucleares con hijos menores a cargo. Esto significa que quedan excluidas del ámbito de este trabajo las familias donde conviven personas ancianas con determinadas problemáticas. Las medidas para atender a las necesidades de la tercera edad constituyen un importante apartado dentro de las políticas sociales pero, en general, se examinan aparte de las políticas familiares porque en la mayoría de países europeos la norma es que las personas ancianas no convivan con sus hijos. Del mismo modo, no entra dentro de la finalidad de este libro el análisis de aquellas familias que presentan dificultades específicas y que requieren una atención especial (por ejemplo, con personas enfermas o dependientes, con hijos disminuidos físicos o psíquicos, con drogadictos, ludópatas, alcohólicos, etc.). Al contrario, al referirnos a las familias en el contexto de este estudio hacemos alusión principalmente a las unidades de convivencia más o menos «normales» en que comparten la misma residencia padres con hijos menores o dependientes de ellos en proceso de emancipación.

Quisiera agradecer la inestimable colaboración de Cristina Brullet en la concepción y realización de este estudio. Aunque la responsabilidad de la autoría es sólo mía, numerosos análisis y puntos de vista que aparecen en el texto son compartidos en la medida en que se han reflejado anteriormente en otros trabajos conjuntos. Teniendo en cuenta que llevamos investigando en común desde hace unos años, en el resultado final de esta obra a veces resulta difícil deslindar las respectivas contribuciones. Por consiguiente, debo expresarle mi gratitud por haberme permitido utilizar algunas de sus aportaciones.

Serra de Daró, enero de 2000

II. ¿Qué son las políticas familiares?

El capítulo que sigue constituye un apartado conceptual y teórico. En un tema novedoso y espinoso como el que nos ocupa es preciso dedicar unas páginas a aclarar de qué hablamos cuando nos referimos a las políticas familiares. El hecho de que existan diversas concepciones de la política familiar en las distintas naciones europeas y de que también aparezca una pluralidad de opciones en el arco político e ideológico plantean la necesidad de acotar los universos de significado que acompañan a esta noción. En particular, este capítulo hace un breve repaso de los aspectos históricos, institucionales e ideológicos asociados con la emergencia del concepto de política familiar en Europa. Por supuesto, una de las dimensiones que más merece destacarse es su relación con la tradición europea de los Estados de bienestar, en la medida que la política familiar surgió como una de las políticas públicas desarrolladas en dicho marco. En este contexto, se dedica un apartado a los diversos regímenes europeos de bienestar, uno de cuyos criterios de caracterización más destacados es el lugar que ocupa la familia en su diseño institucional.

2.1. Vicisitudes de un concepto

Hasta hace relativamente poco la expresión «política familiar» era casi desconocida para el gran público. En los últimos años, sin embargo, tanto en círculos académicos, periodísticos como políticos, su uso se ha ido

generalizando. Esto no es óbice para que, como veremos más adelante, algunos de los conceptos y fenómenos que cubre sean muy anteriores en el tiempo al apelativo que actualmente tiende a designarlos.

Alva Myrdal hablaba en 1939 de un «programa para la seguridad familiar» y en un artículo publicado en alemán en 1958 apareció por vez primera el término «política familiar». A mitad de los años sesenta se empezó a detectar en Europa un interés creciente sobre la cuestión. El Gobierno sueco creó en 1965 un Consejo Consultivo de Política Familiar y dos años más tarde lo hizo el Gobierno de Austria. Hasta 1978 no apareció un estudio comparativo de cariz académico sobre las políticas familiares de diversos países industrializados.⁽¹⁾ La creación en 1989 del Observatorio Europeo de las Políticas Familiares Nacionales, dependiente de la Comisión Europea, y la celebración en 1994 del Año Internacional de la Familia bajo los auspicios de Naciones Unidas han acompañado una toma de conciencia cada vez mayor de la contribución de las familias al bienestar social. En un contexto de reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa resulta imperativo conocer cuáles son los lindes de las responsabilidades asignadas al Estado, a la familia o a otras instituciones y cuál es el mejor sistema de ajuste entre ellas.

En este libro he optado por la utilización genérica del término «política familiar» para designar los programas y medidas de intervención en las familias así como los principios y directrices que los inspiran. Mi elección es debida a que se trata del más inclusivo y también del más antiguo y acreditado de los que han hecho fortuna en este ámbito de intervención. Por ejemplo, a veces se habla de política de protección a la familia, de política de apoyo a la familia o a las familias, de políticas de infancia o, recientemente en inglés, de *parenting policies*. Otra expresión que encontramos a menudo es la de medidas «amigables para la familia» (*family-friendly*). De la misma manera que se habla de medidas «amigables para el medio ambiente», las políticas amigables para la familia serían aquellas que tratarían de ser sensibles o receptivas a las problemáticas de los padres con hijos a cargo o, en general, de las personas con responsabilidades familiares. Cada una de

(1) Kamerman y Kahn, eds., 1978.

estas expresiones aporta un matiz determinado a la intervención. Así, por ejemplo, la noción de medidas amigables para la familia apela más bien a la necesidad de armonización de disposiciones ya existentes en lugar de diseñar nuevos tipos de intervenciones. Como en este libro adopto un enfoque puramente descriptivo y eludo pronunciarme sobre los debates de toda laya que están teniendo lugar sobre estas cuestiones, me ha parecido que el término «política familiar» es lo suficiente amplio como para abarcar todo este conjunto de modalidades de intervención. Si en el título del libro aparece la expresión «políticas familiares» en plural es para resaltar la pluralidad de opciones y la variedad de modelos que existen en este campo, ya sea desde un punto de vista político e ideológico como desde el punto de vista de las tradiciones culturales de los distintos países europeos. De la misma forma, si a lo largo de la obra aparece a menudo el vocablo «familias» en vez de «familia» o «institución familiar» es porque en las últimas décadas se ha impuesto la tendencia a hablar de la familia en plural para hacer hincapié en la diversidad creciente de las formas de convivencia frente a un campo familiar institucional monolítico, legitimado por la tradición patriarcal.

En función de los objetivos de este libro, adoptaré aquí una definición de política familiar relativamente restrictiva, inspirada en parte en el modelo presentado por Meil Landwerlin y en otros trabajos míos anteriores.⁽²⁾ Entiendo la política familiar como un conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar en las mejores condiciones posibles las tareas y actividades derivadas de ellas, en especial las de atención a sus hijos menores dependientes. En este sentido, los instrumentos concretos de la política familiar dependen de la naturaleza y del carácter de los recursos aportados a las familias desde el exterior, ya sea desde las mismas instancias públicas o por otros agentes bajo la previsión, el control y la responsabilidad de la Administración. En particular, debemos distinguir los recursos monetarios, aportados ya sea en forma de transferencias o de desgravaciones fiscales, los servicios externos destinados a atender las necesidades de los menores dependientes y, por último, el tiempo extraordinario de dedicación familiar otorgado a las personas con hijos a su cargo, ya sea en forma

(2) Meil Landwerlin, 1992; Flaquer y Brullet, 1999.

de permiso de maternidad, de excedencia o de reducción de la jornada laboral, con objeto de que puedan realizar ellas mismas las tareas de cuidados y atenciones. Dicho de otra forma, las medidas de apoyo a las familias son aquéllas que facilitan a las personas con cargas familiares un mejor desempeño de sus responsabilidades y sin que ello comporte para ellas ningún tipo de penalización económica, social y profesional. Así, la política familiar ha de hacer posible que las necesidades de los miembros de las unidades familiares, y en particular las de los niños, sean satisfechas tanto a través de las dependencias y solidaridades mutuas, que constituyen el núcleo de las relaciones familiares, como a través de la aportación de recursos externos derivada de la actuación o de la previsión de organismos públicos.

2.1.1. La dimensión institucional

La política familiar, como cualquier otra forma de intervención social, consiste en medidas políticas y no en exhortaciones morales sobre los valores o principios que debieran inspirar el ordenamiento familiar. Dicho esto, todas las políticas sociales, incluidas las familiares, pretenden modificar de alguna manera la realidad existente y ello supone primero formular unos determinados objetivos y después establecer las disposiciones concretas más aptas para alcanzar dichas metas.

En la medida en que estos objetivos aparecen expresados de forma clara y diáfana en el momento de enunciar el programa de intervención en cuestión, decimos que se trata de una política explícita. En este caso existe una voluntad política manifiesta de intervención a través de una serie de medidas y disposiciones activas a partir de un determinado diagnóstico de la situación. En países en que, como por ejemplo Francia, existe una elevada institucionalización de la política familiar o bien, como en el caso de Suecia, en que hallamos una clara voluntad de socializar los costes de la reproducción humana, encontramos no tan sólo un conjunto de organismos especializados encargados de diseñar y aplicar determinadas políticas en este campo, sino también un conjunto de agentes de la sociedad civil que actúan como grupos de interés a la hora de demandar ayudas a las instituciones públicas y elaborar propuestas de intervención. Por otra parte, hay países

como España en que la política social que afecta a las familias se halla fragmentada entre las acciones cuyo objetivo apunta al bienestar de diversas categorías familiares o sociales (mujer, infancia, juventud, tercera edad, etc.) o repartidas en diversos ámbitos de intervención política (vivienda, mercado de trabajo, fiscalidad, etc.) sin que necesariamente exista ni una visión ni una previsión de conjunto. Así, pues, el carácter explícito de la política familiar va a menudo unido al grado de su institucionalización, pero no debemos descartar la posibilidad de que las medidas de política familiar, junto a unos objetivos legítimos y explícitos, tengan otros ocultos y escasamente accesibles al debate público.

Igualmente, la ausencia de un campo institucional en que se puedan dilucidar las distintas propuestas, así como la fragmentación y dispersión de medidas cuyo objeto es una misma parcela de la realidad, pueden conducir a menudo a una falta de coordinación de las políticas y a posibles contradicciones entre ellas. Por último, debe tenerse en cuenta que con frecuencia los efectos de las políticas son múltiples y que a veces pueden contradecir las intenciones originales del legislador o decisor político e ir mucho más allá o acá de lo que pretendían.

La organización del campo familiar es importante porque en los países en que existen asociaciones y organismos especializados en la familia parte de los programas o planes que se aprueban son el resultado de las sugerencias hechas o de las presiones ejercidas por grupos de interés familiar. En muchos países el dinamismo de la sociedad civil se expresa a través de la proliferación de asociaciones familiares de distinto signo político, que defienden los intereses de las familias en la arena política. A nivel europeo la COFACE (Confederación de Organizaciones Familiares de la Comunidad Europea) reúne grupos organizados de los países miembros, que representan diversos intereses que giran en torno a la familia. La existencia de un campo familiar está también asociada a la presencia de determinados organismos del Gobierno, de la Administración o de la sociedad civil encargados de formular propuestas, elaborar políticas o hacer su seguimiento y evaluación. Por ejemplo, en la República Federal de Alemania existe el Ministerio para la Familia, la Tercera Edad, las Mujeres y los Jóvenes (Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend). Este ministerio fue

creado en 1953-54 con el nombre de Ministerio para los Jóvenes, para la Familia y para la Salud. Hasta 1969 el ministro fue cristianodemócrata. En 1963 se publicó en la República Federal de Alemania el primer informe sobre la familia (*Erster Familienbericht: Bericht über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland*).

Al contrario, en países como España en que no hay ningún campo político institucionalizado para la familia los programas que se aprueban, se dejan de aprobar o se suprimen dependen tan sólo de la buena voluntad del gobierno de turno, en ausencia de un debate suscitado por los agentes políticos y sociales interesados en el asunto. En países como el nuestro muchas de las discusiones públicas acerca de la familia versan sobre cuestiones de principio o constituyen controversias ideológicas sobre los distintos modelos de familia en vez de referirse a presupuestos, prestaciones o programas sociales.

El caso de Francia es paradigmático por la fuerte institucionalización de su campo familiar. Los movimientos familiares designan en Francia asociaciones según la ley de 1901, con frecuencia reunidas en federaciones nacionales, cuyo objetivo es la representación y la defensa de los intereses de las familias que forman parte de ellas, la gestión de servicios, pero también la defensa del principio familiar en sí. Otra particularidad francesa es que la gran mayoría de esas asociaciones son miembros de agrupaciones regionales, las uniones departamentales de las asociaciones familiares (UDAF). Con esas uniones departamentales los grandes movimientos nacionales constituyen la Unión Nacional de Asociaciones Familiares (Union nationale des associations familiales, UNAF). Este dispositivo institucional original, que mantiene un monopolio de representación de todas las familias de Francia, halla sus orígenes en la ley Gounot, de diciembre de 1942, que fue legitimada por la ordenanza Billoux de 1945. Estas disposiciones introducen en la legislación francesa una asociación de derecho semipúblico, institución privada constituida según el régimen de la Ley de asociaciones de 1901, pero a la cual se atribuye un papel artificial de representación al extender su capacidad jurídica y confiándole la gestión de ciertos servicios de interés público. El reconocimiento del papel de representación de la UNAF queda confirmado a través de su financiación a partir de un por-

centaje del conjunto de prestaciones legales de la rama Familia del sistema francés de seguridad social (originalmente el 0,03% y el 0,1% desde 1988).⁽³⁾

De entre los movimientos que integran la UNAF, siete tienen fines generales y pueden ser considerados como representativos de las diferentes sensibilidades del mundo familiar, ya sean más tradicionales o progresistas. Por otra parte, una cincuentena de movimientos con fines específicos defienden los intereses de determinadas categorías de familias (adoptivas, monoparentales, padres de niños inadaptados).

La influencia política de dichos movimientos es considerable. Por ejemplo, si el partido socialista francés, después de la victoria de Lionel Jospin en las urnas en 1997, ha evolucionado hacia un mayor compromiso con la política familiar, ha sido gracias al influjo de las asociaciones familiares de izquierda. En 1998, Lionel Jospin reunió en el Palais Matignon una conferencia sobre la familia, donde entre otras resoluciones se decidió crear una delegación interministerial para la familia.⁽⁴⁾

En Francia existe también desde los años cuarenta un Alto Comité de la Población y de la Familia, que en 1985 se convirtió en el Alto Consejo de la Población y de la Familia (Haut Conseil de la Population et de la Famille). Dicho Alto Consejo está presidido por el presidente de la República y está integrado por un reducido número de expertos y personalidades de origen y formación diversos, nombrados por un mandato de tres años. La misión de este organismo consultivo es aconsejar al presidente de la República y al Gobierno en lo concerniente a los problemas demográficos y sus consecuencias y a las cuestiones relativas a la familia. Se encarga de emitir dictámenes sobre las cuestiones que examina o que le son planteadas por el presidente de la República o por el Gobierno y de proceder a una reflexión permanente sobre la orientación futura de la política de la población y de la familia, teniendo en cuenta sus perspectivas a medio y largo plazo. Con este fin, el Alto Consejo forma grupos de trabajo que, para cada problema, comprenden algunos de sus miembros así como, en su caso, determinados expertos externos y también puede hacer uso de estudios de diversos organismos y servicios competentes, o incluso encargarlos. El

(3) Commaille y Martin, 1998.

(4) *Le Monde*, sábado 13 de junio de 1998.

secretariado del Alto Consejo depende de la Dirección General de la Población y de las Migraciones que forma parte del Ministerio de Asuntos Sociales y de la Integración.

Otra de las singularidades de Francia es la existencia de una potente caja de subsidios familiares (Caisse Nationale des Allocations Familiales, CNAF), que formando parte del sistema de la seguridad social tiene otras funciones determinadas. La misión de la rama Familia de la seguridad social desborda actualmente el ámbito de la familia. También se encuentra implicada en otras políticas públicas, en especial en el ámbito de la vivienda y de la lucha contra la precariedad. Así, la rama Familia gastó, en 1995, 285 mil millones de francos (un 60% para los programas de familia, un 25% para los programas de vivienda y un 15% en ayudas a la lucha contra la pobreza). Aparte de gestionar estas prestaciones, la CNAF posee un servicio de estudios que de forma sistemática evalúa los efectos de las políticas de familia. Publica una revista científica trimestral (*Recherches et Prévisions*), dispone de un programa de investigación propio y a menudo encarga y financia estudios e informes sobre la situación de la familia en Francia y en la Unión Europea.

En contraste con Francia, en el Reino Unido la institucionalización del campo familia es incipiente. El Gobierno británico anunció en julio de 1998 su intención de crear un nuevo Instituto Nacional para la Familia y la Parentalidad para apoyar a las familias (National Family and Parenting Institute). El nuevo instituto constituye una organización sin ánimo de lucro, ideológicamente independiente del Gobierno, sensible a la diversidad de los valores culturales de las familias británicas y preocupado por las necesidades de todas ellas, sea cual sea su carácter. El Gobierno se ha comprometido a ofrecer a lo largo de tres años una financiación inicial de dos millones de libras esterlinas. El Gobierno de Tony Blair ha identificado cinco temas clave como fundamento de su nueva política familiar: 1) dar una ayuda financiera mejor a las familias, especialmente a las trabajadoras, para garantizar que sean satisfechas las necesidades de los niños; 2) fortalecer el apoyo al matrimonio y estimular la estabilidad de las relaciones entre personas adultas; 3) ayudar a las familias con niños a afrontar el reto de conciliar presiones contradictorias entre trabajo y familia; 4) mejorar los servicios y el apoyo ofrecidos a los padres, en especial a aquellos que tienen hijos

pequeños; y 5) focalizar algunos de los problemas más graves que experimentan ciertas familias: violencia doméstica, delincuencia juvenil y embarazo adolescente. La voluntad del Gobierno de Tony Blair es cambiar las actitudes de los padres de tal forma que, en caso de problema, buscar ayuda y consejo no sea considerado como un signo de fracaso, sino como una prueba de la responsabilidad y de la preocupación de los padres.

Un reciente estudio realizado en Gran Bretaña por la Fundación Joseph Rowntree mostró que los padres tienen un escaso conocimiento de los tipos de apoyo a la parentalidad, pero la mayoría de padres entrevistados expresaron un deseo de recibir mayor apoyo y creían que este servicio podría ser de utilidad. Según el Gobierno, existe una clara necesidad de establecer un sólido banco de conocimientos sobre temas familiares y de parentalidad, al cual puedan acudir en busca de asesoramiento tanto la Administración, los colegios profesionales y las organizaciones voluntarias. También existe la necesidad de mejorar la calidad y la accesibilidad de los servicios ofrecidos. Tanto el sector del voluntariado como los colegios profesionales coinciden en que el Gobierno debiera prestar una atención preferente a temas de familia y parentalidad estableciendo un nuevo centro nacional. Este centro ofrecerá un asesoramiento riguroso al Gobierno y a otras agencias en temas relativos a política familiar, parentalidad, relaciones entre adultos y las necesidades de los niños. También diseminará información competente en sus especialidades, ayudará a desarrollar programas y actividades de apoyo a los padres, ejercerá un influjo sobre los programas de investigación en temas de familia y analizará y difundirá sus resultados, promoverá la toma de conciencia de la importancia de la paternidad, la maternidad y las necesidades de los niños, contribuirá a plantear estas cuestiones en los medios de comunicación de masa y, por último, trabajará estrechamente con una nueva línea de ayuda telefónica (ParentLine), que ofrecerá información y apoyo a los padres. El nuevo instituto promovido por el Gobierno británico se inspira en experiencias similares de otros países: el Instituto Australiano de Estudios Familiares, el Instituto Austríaco de Estudios Familiares, el Instituto Varnier de la Familia y el Consejo de la Columbia Británica para las Familias, ambos del Canadá, y el Consejo Nacional de Relaciones Familiares de Estados Unidos.

2.1.2. La dimensión europea

En principio, este libro tiene por objeto la descripción y el análisis de las políticas familiares en la Unión Europea, si bien esto no tiene por qué impedir hacer referencias o alusiones a otros países occidentales extracomunitarios (Estados Unidos, países del este de Europa, etc.). En la mayoría de países de la Unión Europea no se considera como política familiar ni la política de vivienda, ni la de juventud ni la de tercera edad, por más que esos ámbitos de intervención, por activa o por pasiva, tengan una gran incidencia sobre la estructuración de la familia. En los países mediterráneos, en cambio, los tres ámbitos citados tienen una gran relevancia sobre el tema, al estar relacionados tanto con el proceso de formación de las familias como con la convivencia en el núcleo familiar de diversas generaciones. Dicho de otra forma, el hecho de que en los países del sur de Europa una gran parte de los jóvenes convivan con sus padres hasta el momento de su matrimonio hace difícil deslindar lo que son políticas de familia propiamente dichas (atención a los menores) de las políticas de juventud (bienestar y emancipación de los jóvenes). Las políticas de vejez no se consideran como parte de la política familiar, ya que en los países del centro y del norte de Europa muy pocas personas ancianas viven con sus hijos.

Desde los albores de la ciencia social el método comparativo se ha revelado como uno de los más fructíferos para descubrir analogías, regularidades y oposiciones y producir nuevas teorías. En los últimos tiempos se han multiplicado los estudios comparativos sobre las características de la estructura social europea, sobre la diversidad de los Estados de bienestar y de las políticas sociales y sobre las variaciones en las políticas familiares. El marco de la Unión Europea se nos antoja a los investigadores sociales como un inmenso laboratorio donde poder experimentar con las tendencias de cambio.

Los países europeos presentan tanto una estructura de la familia como unas políticas familiares bastante diferentes. La formación y el desarrollo de la Unión Europea no han eliminado la diversidad existente entre los países miembros. A pesar de estas diferencias, que pueden parecer muy grandes si contrastamos unas regiones con otras, cuando alejamos el foco y

comparamos el conjunto de Europa con países de distintas culturas, la variedad se desvanece. Si bien es cierto que se pueden observar acusadas diferencias nacionales en el conjunto de la Unión Europea, sin embargo las tendencias a largo plazo son muy parecidas. La diversidad se debe más a los distintos ritmos de cambio y a ciertos brotes menores que a una diferente dirección en la evolución. La dinámica de la población europea sigue en lo esencial un modelo compartido por todos los países desarrollados, cuyos rasgos más sobresalientes son una baja mortalidad, una baja fecundidad y, en consecuencia, una baja tasa de crecimiento natural. En la actualidad, si la población de la Unión Europea aún aumenta es gracias a la inmigración exterior, que en 1994 representó dos tercios del crecimiento total. Tras los indicadores demográficos, se observa la incidencia de cambios sociales en profundidad, que se cifran en el nuevo papel de las mujeres y en la transformación de la dinámica familiar. Los matrimonios son menos numerosos y menos estables y tienen lugar más tarde, mientras que el número de nacimientos extramatrimoniales está aumentando en todos los países. Las consecuencias más destacables de estas tendencias son una aceleración en el envejecimiento de la población, una atomización en los estilos de vida, una reducción en el tamaño de los hogares y un incremento de las personas que viven solas y de los hogares monoparentales. Este conjunto de nuevas tendencias recibe el apelativo de «segunda transición demográfica».⁽⁵⁾

En un intento de explicar la variedad de políticas y estructuras familiares podríamos caer en la tentación de atribuir éstas a aquéllas, algo que en parte es cierto pero demasiado simple. De hecho, tanto unas como otras son alimentadas por tradiciones y sistemas de valores distintos que las modelan y que constituyen el motor de su reproducción. Otro factor que los expertos citan a ese respecto es la inercia institucional. Según ellos, el desarrollo de los Estados de bienestar es *path-dependant*, o sea depende en gran parte de las instituciones que se han ido creando en el pasado y que no se pueden borrar de un plumazo porque generan intereses corporativos, tanto entre los organismos de la Administración como entre los actores políticos y los agentes sociales.

(5) Bégeot y Fernández-Cordón, 1997.

Una de las posibles razones de la persistencia de la relativa diversidad en las estructuras y en las políticas familiares es que la Unión Europea no tiene competencia explícita en este campo. No obstante, si bien no ha habido voluntad política para desarrollar un espacio social europeo a causa de un desacuerdo entre los países miembros, la consolidación de la moneda única podría comportar la necesidad de armonizar hasta cierto punto las políticas sociales y, entre ellas, las familiares.

En efecto, la cuestión de la competencia de la Unión Europea en materia de familia no está nada clara. El Tratado de Roma no incluye ningún tipo de declaración explícita a favor de la familia. De la misma forma, el Tratado de Maastricht sólo menciona a la familia indirectamente. No fue hasta principios de los años setenta cuando empezaron a aparecer referencias a la familia en la legislación comunitaria. Las primeras intervenciones se produjeron en el campo de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, de la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad y de la armonización entre la vida profesional y familiar.

En julio de 1982, el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea aprobó el Primer Programa de Acción Comunitario para la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (1982-1985) con el objetivo de reforzar los derechos individuales de las mujeres y poner en práctica el principio de igualdad ante la ley. El Segundo Programa de Acción (1986-1990) se orientó hacia la promoción de la ocupación femenina en condiciones de igualdad, especialmente en los lugares de trabajo relacionados con las nuevas tecnologías. El Tercer Programa de Acción Comunitario (1991-1995) definía tres ejes principales de actuación: la aplicación y el desarrollo del marco legal en relación con la igualdad de oportunidades, la promoción de la inserción profesional de las mujeres a través de la iniciativa NOW y la mejora de su estatus social. Así, mediante la armonización de la legislación laboral en punto a la igualdad de oportunidades y mediante medidas de conciliación entre la vida profesional y familiar la Unión Europea ha ido configurando un conjunto de principios y disposiciones que están influyendo decisivamente en las políticas familiares de los países miembros.

Desde su creación en 1989 el Observatorio Europeo de las Políticas Familiares Nacionales está encargado por la Comisión de las Comunidades

Europeas de hacer el seguimiento de las características de las familias y de las políticas familiares (así como el impacto que pueden tener otras políticas sobre la familia) en todos los Estados miembros de la Unión Europea. El Observatorio Europeo depende de la Dirección General para la Ocupación, las Relaciones Industriales y los Asuntos Sociales de la Comisión Europea. Cada año, el Observatorio elabora dos informes complementarios: el primero establece la evolución de las políticas familiares nacionales en cada uno de los países miembros y el segundo constituye una síntesis de conjunto de todo ello. A veces el informe de síntesis se concentra en ciertos temas monográficos. Los miembros del Observatorio Europeo son expertos independientes de cada uno de los países de la Unión Europea. Las reuniones del Observatorio tienen lugar dos veces al año en Bruselas. Específicamente, el Observatorio Europeo tiene los siguientes objetivos:

- seguir las tendencias de la evolución diversa de las formas familiares;
- seguir los cambios demográficos, socioeconómicos y políticos que afectan a las familias;
- analizar la acción pública y evaluar el impacto de las políticas familiares;
- estimular investigaciones independientes y de alta calidad sobre las familias y las políticas familiares;
- aconsejar a la Comisión Europea en lo concerniente a las políticas familiares; y
- contribuir al debate público y teórico sobre las políticas familiares.

2.2. Cambio familiar y Estado de bienestar

La aparición relativamente reciente, y variable según los países, de medidas públicas destinadas a la familia tiene que ver con transformaciones estructurales profundas, que se relacionan con la evolución del mundo de la economía y del trabajo y con el aumento de la incorporación más o menos masiva y rápida de las mujeres al mercado laboral. Las disposiciones a favor de la familia responden a la multiplicación de situaciones en que

algunas mujeres con hijos a cargo se hallan solas, con la extensión de nuevas formas de pobreza o con la creación de nuevas necesidades de asistencia y ayuda educativa, que reclaman respuestas colectivas.

No hay ningún tipo de intervención que sea neutro. Tanto las intervenciones como su ausencia tienen determinados efectos sobre la familia. Situados en el campo familiar, considerado como área de intervención pública, debemos aceptar que toda política familiar incide sobre las formas de vida y comportamientos familiares e individuales y vehicula inevitablemente, explícita o implícitamente, preferencias políticas o normativas con respecto a tal o cual modelo de familia. Esta normatividad deriva del hecho de que, en la vida y en la experiencia reales, las políticas familiares no afectan simplemente al individuo ante algún riesgo social como la enfermedad o el desempleo, sino que afectan a un grupo social institucionalizado como es la familia. Y esta institución es configurada por un sistema de relaciones sociales complejas entre sexos y generaciones, caracterizadas por desigualdades profundas y relaciones de dependencia y dominación. Por ello, el componente normativo que toda política familiar comporta hace que las opciones ideológicas y políticas al respecto puedan ser bien dispares y hasta incluso opuestas. A guisa de ejemplo, un experto en política familiar formula los siguientes interrogantes que, por su claridad y concisión, se reproducen aquí en su tenor casi literal:⁽⁶⁾

- ¿Debe la política familiar favorecer una división de trabajo tradicional entre los sexos y promover el retorno de las mujeres al hogar o, contrariamente, debe ayudar a las madres a armonizar su vida familiar con sus aspiraciones profesionales? Y, todavía más, ¿debe o no llevar a cabo una política activa para una integración de los hombres-padres en el trabajo llamado de «reproducción» para que también armonicen sus tiempos y responsabilidades como profesionales y padres?

- ¿Hay que privilegiar a la familia llamada «normal» o «completa» o bien se trata de aportar justamente una ayuda particular a las familias llamadas «monoparentales»? Y esta ayuda, ¿ha de tender a que las personas que encabezan familias monoparentales, al menos de manera temporal, puedan

(6) Schultheis, 1998.

ser independientes del mercado de trabajo o bien tiene que permitirles externalizar una parte de su trabajo reproductivo en beneficio de una carrera profesional sin interrupciones y a tiempo completo?

- ¿Debe la política familiar orientarse únicamente a compensar las cargas familiares en función del número de hijos o bien ha de tender a compensar las desigualdades entre las familias de diferente condición social, ofreciendo un ingreso familiar mínimo, independiente del ejercicio del trabajo asalariado?

- ¿Puede servirse el Estado, de forma legítima, de las políticas sociales para regular o modificar el comportamiento de los ciudadanos en el seno del grupo doméstico siguiendo su propia «razón» –por ejemplo, una razón demográfica por la cual conviene aumentar la natalidad o una razón ética por la cual es preciso promover la responsabilidad del padre en la crianza? ¿O bien resulta que estas conductas han de ser un asunto puramente «familiar» y «privado»?

- ¿Puede el Estado pretender un monopolio legítimo de las intervenciones sociopolíticas sobre las familias o, contrariamente, más bien debería reconocer y hasta incluso otorgar a otros actores colectivos –como sindicatos, asociaciones familiares, iglesias, empresas, etc.– competencias y responsabilidades en la materia?

- ¿La financiación de las prestaciones familiares debería hacerse según una lógica de cotización análoga al funcionamiento de la seguridad social clásica o bien según una lógica de ingresos basados en una fiscalidad progresiva?

Estas cuestiones ponen en evidencia el carácter profundamente polivalente y polifuncional de lo que se denomina «política familiar». Bajo esta etiqueta pueden ocultarse estrategias sociopolíticas totalmente opuestas: una política demográfica natalista o una política neomalthusiana, una política de emancipación a favor de las mujeres y los niños o una política a favor de un modelo familiar paternalista. Así, pues, parece claro que toda política familiar implica una toma de decisiones en torno a cuestiones normativas y es por ello por lo que en los países en que desde hace tiempo las políticas familiares han formado parte de la agenda política también han

sido un campo de conflictos entre grupos ideológicos que presentan posiciones opuestas y a menudo enfrentadas.

2.2.1. Historia y tendencias recientes

Éste no es el lugar más apropiado para pergeñar una historia de las políticas familiares. El lector interesado en dicha cuestión puede acudir con provecho a algunos estudios recientes como los de Bahle y Gauthier, ambos con una dimensión histórica importante.⁽⁷⁾ El cuadro 2.1 sobre los hitos más relevantes en el desarrollo de las políticas familiares sintetiza las medidas, planes y programas que fueron introducidos en cada período en los diversos países occidentales. Como se puede observar, las primeras medidas aprobadas corresponden a la fase embrionaria de surgimiento de los Estados de bienestar a finales del siglo XIX. De la misma forma, la época dorada de la política familiar coincide con la fase de expansión y auge de los Estados de bienestar europeos, o sea, el período que da comienzo con el final de la Segunda Guerra Mundial y se extiende hasta la crisis económica de principios de los años setenta.

El cuadro 2.2 sobre la fecha de aprobación de algunas políticas sociales para las mujeres y para la familia en una selección de países europeos completa el anterior. Lo que se desprende de este cuadro es que las naciones como Suecia en que la correlación de fuerzas políticas permitió la aprobación de una legislación avanzada sobre los derechos de las mujeres son también aquéllas en que se desarrollaron más rápidamente unas políticas familiares más «universalistas» e «individualistas». Así, conviene examinar el desarrollo de políticas sobre la familia en el contexto del reconocimiento de derechos sociales y del avance en la emancipación femenina.

Desde un punto de vista histórico podemos distinguir entre varias generaciones de políticas familiares. Es preciso reconocer que las políticas familiares de los años treinta, especialmente en los países centrales de Europa occidental (Francia, Bélgica, Alemania), tuvieron un carácter claramente natalista y fueron contrarias a la emancipación femenina. Se trataba de arbitrar una serie de medidas (básicamente transferencias monetarias)

(7) Bahle, 1995 y Gauthier, 1996.

para que las mujeres casadas no tuvieran necesidad de integrarse en el mercado laboral, pudieran quedarse en el hogar como amas de casa y así poder dedicarse al cuidado de sus hijos. En este sentido, las políticas familiares de primera generación admitían explícitamente el modelo patriarcal de división de funciones entre hombres y mujeres. Mientras que los primeros eran los cabezas de familia y su responsabilidad principal era sustentar a los demás miembros del hogar, las mujeres eran las encargadas del trabajo doméstico y del cuidado de los hijos y otras personas dependientes. Dicho de otra forma, a los primeros les incumbían las funciones relativas al mundo de la producción, mientras que las segundas se hallaban confinadas en el ámbito reproductivo.

Cuadro 2.1

HITOS EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS FAMILIARES

Período	Hitos
1. 1870-1929	Primeros planes de permisos de maternidad (retribuidos y no retribuidos). Medidas sanitarias y de bienestar preventivas para madres e hijos pequeños. Subsidios para madres, viudas y huérfanos en estado de necesidad. Legislación muy estricta sobre la prohibición del aborto y la contracepción.
2. 1930-1944	Subsidios para trabajadores con hijos dependientes (ya sean gratificaciones a causa de la carestía de la vida o bien subsidios familiares). Políticas pronatalistas explícitas (en algunos países como Francia, Alemania, Italia, Japón y España).
3. 1945-1959	Subsidios familiares universales (en algunos países con una cobertura limitada inicial, que gradualmente se extendió a todas las familias y a todos los hijos menores). Actualización de los programas de permisos de maternidad. Otras prestaciones a las familias en el campo de la seguridad social, de la vivienda y de la salud.
4. 1960-1974	Prestaciones bajo condición de recursos para familias con rentas bajas y prestaciones específicas para familias monoparentales. Reforma de las desgravaciones fiscales para personas con hijos a cargo. Liberalización de la legislación sobre la contracepción y el aborto (en algunos países).
5. 1975-	Nueva actualización y mejora de los programas de permisos de maternidad. Otras prestaciones para padres trabajadores. Política familiar integral (en algunos países). Aumento de las guarderías financiadas. Reforma de los subsidios familiares e introducción de una prueba de recursos (en algunos países). Liberalización de la legislación sobre aborto (en algunos países).

Fuente: Gauthier, 1996, pág. 193.

Cuadro 2.2

AÑO DE APROBACIÓN DE DETERMINADAS POLÍTICAS SOCIALES PARA LAS MUJERES Y PARA LA FAMILIA EN UNA SELECCIÓN DE PAÍSES EUROPEOS

	Francia	Alemania	Italia	España	Suecia	Reino Unido
Sufragio femenino	1944	1919	1945	1978 (1931-36) (2ª República)	1919	1928 (1918) (+ 30 años)
Subsidios familiares						
Pagados a los padres	1939-79	1954 (1935)	1936	1938		
Pagados a las madres					1947	1946
Préstamos con ocasión de matrimonio concedidos a los cabezas de familia	?	1933	1937	1938	1937	-
Desgravaciones fiscales por hijos a cargo concedidas a los padres	?	1934	1933	hacia 1940-50	1952 (madres)	1911-1975
Abolición del permiso del marido para trabajar la mujer	1965	1977	?	1975	-	-
Abolición legal de la ilegitimidad	?	1977	1975	1981	1977	1989
Reconocimiento constitucional de la igualdad entre cónyuges	1970	1977	1975	1978	1915	-
Divorcio por consentimiento	1975	1977	1970	1981	1920	1971
Legalización de la contracepción	1967	1976	1975	1978	1938	1938
Excedencia parental	1977	1986	a	1989	1974	-
Legalización del aborto	1975	1976	1975	1985	1965	1967
Igualdad de salario entre hombres y mujeres	1950	1980	1954	1975	1980	1975

Nota: Leyenda: ? = se desconoce; - = no aplicable; a = la excedencia parental en Italia se regula mediante convenios colectivos. Se desconoce la fecha de su aprobación.

Fuente: Cousins, 1999, pág. 122.

Esta situación duró hasta los años sesenta en que, como consecuencia de las presiones ejercidas por los movimientos feministas y a raíz de la incorporación de las mujeres de clase media al trabajo remunerado, los objetivos de las políticas familiares empezaron a cambiar. Una vez admitida como positiva e irreversible la participación creciente de las mujeres al mercado de trabajo, se han ido desarrollando en muchos países otros tipos de políticas familiares de segunda generación que, al admitir como hecho consumado y altamente favorable la intervención femenina en el mundo de la producción, tratan de resolver algunos de los problemas planteados por esta nueva situación. Así, pues, insisten en una mejor conciliación entre la profesión y la vida de familia, un reparto más equitativo del trabajo familiar, un incremento de la oferta de servicios destinados a las familias; en suma, un mejor ajuste entre la esfera productiva y la reproductiva.

Los años sesenta fueron los tiempos esplendorosos del Estado de bienestar en los países industrializados, mientras que los noventa se han caracterizado por el planteamiento de la necesidad de reformas profundas. Estas reformas han tenido una doble orientación: reducir los gastos públicos, por un lado, y responder a las nuevas necesidades de las familias, por otro. En efecto, al tiempo que las tendencias económicas han forzado a contener el gasto público, las realidades demográficas de las familias –envejecimiento de la población, inestabilidad conyugal, incremento de la monoparentalidad– han exigido gastos crecientes. En este contexto, la mayor parte de los gobiernos europeos se han planteado cómo reforzar la institución familiar, cómo sostener mejor a las familias y cómo responder, financiera y legalmente, ante la nueva pluralidad familiar.⁽⁸⁾ En Inglaterra y en Estados Unidos las respuestas han estado dominadas por el discurso de la Nueva Derecha, que considera el Estado de bienestar como una de las causas más importantes de la inestabilidad y del declive de las familias. En Europa, en cambio, las nuevas realidades demográficas han sido percibidas de forma muy diferente y, en general, han suscitado un debate público y han incitado a los gobiernos, liberales o socialdemócratas, a examinar la manera de sostener las necesidades emergentes de las familias.

(8) Gauthier, 1998.

Los debates en torno al Estado de bienestar se han hecho más intensos cuando se han tratado de reducir los programas sociales; algo que, en grados diversos, se ha llevado a cabo en países ricos como Estados Unidos, Canadá, Francia e, incluso, Suecia. Pero, si bien las ayudas a las familias han experimentado recortes financieros, las reducciones han sido menores que en otras partidas de la política social (por ejemplo, subsidios de desempleo o pensiones) y ello porque en la mayoría de países europeos la familia es un tema sensible para muchos sectores de opinión.

Así, pues, sobre la base común de la contención del gasto público, por una parte, y de los cambios sociodemográficos, por otra, los debates que están orientando las decisiones en las políticas familiares de los diversos países europeos tratan de responder a tres grandes cuestiones: a) ¿Qué se debe hacer ante la débil tasa de fecundidad?; b) ¿Qué se debe hacer ante el aumento de la pobreza de las familias?; y c) ¿Cómo lograr una mejor conciliación entre ocupación y familia?⁽⁹⁾ Esos tres debates –y en especial, los que hacen referencia a la tensión entre la intervención pro natalista y el no intervencionismo, por una parte, y a la conciliación entre vida laboral y familiar, por otra–, se mezclan entre sí porque se relaciona de manera simplista la caída de la fecundidad y el aumento de la actividad profesional de las mujeres. De hecho, en todos los países modernos avanzados han disminuido las tasas de natalidad y, al mismo tiempo, se ha incrementado la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Pero no se puede demostrar una relación de causalidad entre ambos fenómenos. De hecho, hay países con altas tasas de actividad económica de las mujeres y niveles de fecundidad relativamente altos, como es el caso de Suecia, mientras que otros, a pesar de tener unas bajas tasas de actividad femenina, no presentan niveles altos de fecundidad, como es el caso de España, Italia y Holanda.

A través de las decisiones concretas que toman los diferentes gobiernos en relación con las políticas dirigidas a las familias, a la infancia o a las personas dependientes se ponen de manifiesto diversas posiciones con respecto al principio de no intervención en la vida privada, las formas de vida familiar y el lugar reservado a las mujeres en la esfera doméstica y profesio-

(9) Gauthier, 1998; Dandurand y Pitrou, 1996; Schultheis, 1998.

nal. En este sentido, las políticas familiares pueden ser analizadas como un campo de controversia ideológica en el cual los distintos agentes sociales y políticos confrontan diversos modelos de sociedad y diferentes concepciones de lo que para ellos es la familia.

Algunas de las últimas aportaciones teóricas sobre políticas familiares en Europa están acotando cada vez más sus análisis al campo de las «políticas de infancia», de «conciliación entre la vida familiar y profesional», de las «políticas de parentalidad» y de las «políticas para familias con bajos ingresos». Es decir, en el contexto actual de importantes transformaciones demográfico-familiares, aquello que se valora especialmente es la protección de los niños, en un intento de apoyar también los procesos de incremento de igualdad entre hombres y mujeres.

Aunque las diferentes políticas familiares en Europa forman todavía un mosaico heterogéneo, empiezan a aparecer ciertos signos de convergencia: deslizamiento del principio de aseguramiento hacia el de solidaridad, reconocimiento de los derechos del niño y de la voluntad de las madres a ejercer una actividad profesional, por más que existan aún grandes disparidades en las medidas que aspiran a la conciliación entre ocupación y familia. Por otra parte, las políticas de empleo o sociales de los países europeos engloban todas las dimensiones familiares. La preocupación común de controlar los gastos de salud conduce a una selectividad cada vez más frecuente de las ayudas hacia las familias desfavorecidas.

De hecho, las reformas recientes de los Estados de bienestar han hecho estallar en parte los rasgos que diferenciaban tan netamente los diversos modelos de políticas familiares durante los años sesenta y setenta. A pesar de este proceso de convergencia, las diferencias continúan de tal forma que, a fines de los años ochenta y principios de los noventa, se pueden identificar tres grandes tendencias de las políticas familiares en Europa: a) una tendencia pro familia acompañada de una mayor selectividad en materia de apoyo financiero a las familias, esto es, un abandono parcial de las prestaciones universales; b) el objetivo de una mejor conciliación entre ocupación y familia como respuesta al aumento de madres con niños pequeños en el mercado de trabajo; y c) una mejor diversificación de las

fuentes de apoyo en servicios a las familias, con fórmulas más fuertes de cooperación entre gobiernos y actores no gubernamentales, con inclusión de los empresarios.⁽¹⁰⁾

Estas últimas tendencias, presentes en la mayoría de países occidentales, marcan una ruptura con los tiempos anteriores en que se había restado importancia a la contribución de los agentes no gubernamentales al bienestar de las familias y había permanecido invisible ante los ojos de los analistas la contribución específica y fundamental de las mujeres a sus familias en términos de bienestar. La importancia de la contribución gratuita de las mujeres al bienestar familiar se ha ido haciendo más visible a medida que su participación en el mercado de trabajo ha obligado a ampliar, en la gran mayoría de países, la red de servicios para los niños y otras personas dependientes, además de los servicios de salud que han proporcionado ocupación remunerada a la mano de obra femenina. También algunas empresas han comenzado a reconocer los efectos beneficiosos de las medidas de apoyo a las familias sobre las tasas de absentismo de las mujeres trabajadoras. Sin embargo, estas medidas de apoyo han sido introducidas solamente por grandes empresas (por ejemplo, McDonald's), que ya ofrecen buenas condiciones de trabajo, y en cambio no lo han sido en las pequeñas empresas ni en el caso de ocupaciones precarias. De la misma manera, también es motivo de preocupación que los llamados «trabajos de proximidad», denominados asimismo nuevos yacimientos de ocupación, ofrecidos mayoritariamente a mujeres y jóvenes, sean hoy por hoy trabajos muy precarios y con una escasa protección social. Ello podría acabar desembocando en una distribución muy desigual del bienestar entre las familias.

2.2.2. Principales modelos de política familiar en Europa

Las principales propuestas de política familiar actualmente en circulación están asociadas con determinados regímenes de bienestar que se han desarrollado históricamente en el mundo occidental. Si aceptamos que la política familiar no es más que una de las dimensiones del Estado de bienestar, la caracterización de los distintos modelos de bienestar vigentes en

(10) Gauthier, 1998.

Europa nos puede ayudar a situar mejor las diversas ofertas de apoyo a las personas con responsabilidades familiares. Éste no es el lugar apropiado para glosar las numerosas clasificaciones que se han sugerido para tratar de dar cuenta de las amplias variaciones de los Estados de bienestar en Europa occidental. Nos limitaremos a comentar una de las más recientes en la medida en que su publicación generó un fructífero debate que ha incidido directamente en nuestra comprensión de las complejas relaciones entre familia y política social.

Esping-Andersen ha tratado de perfilar tres modelos de bienestar según el reparto de responsabilidades entre el Estado, el mercado y la familia.⁽¹¹⁾ Este autor concuerda con la propuesta de T. H. Marshall, expresada ya en los años cincuenta, de que la idea de ciudadanía social constituye el núcleo central del Estado de bienestar. Con objeto de dar cuerpo a este principio abstracto recoge el criterio de desmercantilización (*de-commodification*) como la piedra de toque que permite caracterizar el grado de desarrollo de los distintos Estados de bienestar. Por desmercantilización entiende la medida en que los ciudadanos gozan de unos derechos que les permiten emanciparse de su dependencia del mercado, teniendo en cuenta que en las sociedades avanzadas los mercados se han vuelto universales y hegemónicos y que la suerte de los individuos ha pasado a depender cada vez más de la relación monetaria.

Una de las grandes aportaciones de Esping-Andersen ha sido la idea de que nuestros esfuerzos no deben ir encaminados a identificar diversos modelos de Estado de bienestar, sino más bien de regímenes de bienestar. Por régimen de bienestar Esping-Andersen entiende un conjunto integrado de relaciones entre el Estado, el mercado de trabajo y el sistema de estratificación social. Así, cada régimen de bienestar incluye no tan sólo determinadas políticas sociales con sus derechos y prestaciones correspondientes, sino también ciertas oportunidades laborales y un cierto grado de desigualdad social. A partir de estas premisas distingue en el mundo occidental tres regímenes distintos de Estado de bienestar: el liberal, el corporativo y el socialdemócrata.

(11) Esping-Andersen, 1993.

En el régimen liberal, que encontramos en países anglosajones como Estados Unidos, Canadá y Australia, la asistencia social es residual y se limita a aquellos casos en que la familia y/o el mercado son incapaces de resolver el problema y, por lo tanto, grava a sus destinatarios con un estigma. Tanto las transferencias universales como los planes de seguridad social son modestos. El Estado estimula el mercado como proveedor de servicios, ya sea pasivamente (garantizando sólo un mínimo), ya sea activamente a base de subvencionar planes privados. Este régimen está asociado con un grado de desmercantilización muy bajo y fomenta una estructura social dualista: de una parte, los beneficiarios de las prestaciones -los pobres y marginados- y la clase media mayoritaria.

En segundo lugar, el régimen corporativo, basado en el sistema de seguridad social de raíz bismarckiana, se encuentra implantado en Alemania, Austria, Francia, Bélgica e Italia. Se trata del modelo más conservador de todos, y ello en diversos sentidos. Por una parte, porque es resultado de la transformación al alza del antiguo sistema de seguridad social alemán, que en especial tenía una función legitimadora de un régimen político escasamente democrático. Se trataba sobre todo de mantener las diferencias de estatus entre las diversas categorías de trabajadores. Por tanto, el goce de los derechos sociales estaba asociado con la clase social y con el estatus laboral y ocupacional. También podemos detectar en este régimen una considerable influencia de la Iglesia, especialmente de la católica, determinada a mantener un reparto tradicional de roles en función de género en el interior del hogar. Al tiempo que este modelo de bienestar fomenta la maternidad, desincentiva asimismo la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, en especial cuando sus hijos son pequeños, lo cual las convierte en dependientes de sus maridos, ya que éstos, como cotizantes, son los auténticos titulares de los derechos sociales. Así, pues, el régimen corporativo alemán parte de la idea de que el Estado tan sólo interviene cuando se agota la capacidad de las familias para prestar servicios a sus miembros, servicios que en principio están sobre todo a cargo de las amas de casa.

Por último, el régimen socialdemócrata, surgido en los países escandinavos, es el que ha ido más lejos en la extensión de los principios de des-

mercantilización y universalismo. En vez de tolerar un dualismo entre el Estado y el mercado, promueve una igualación desde arriba y no desde abajo. Uno de los requisitos característicos de este modelo es el pleno empleo, sin el cual no podría funcionar. Si la financiación del gasto social tiene que provenir básicamente de una fiscalidad progresiva, es preciso que trabaje todo el mundo que pueda con el fin de hacer frente a los enormes gastos del Estado. Todos contribuyen al sistema, todos se benefician de él, pero al mismo tiempo todos dependen de él. El modelo escandinavo se basa en la socialización máxima de los costes del trabajo de reproducción de las familias con la finalidad de que no se agoten los recursos de sus miembros. Por otra parte, el Estado asume la responsabilidad de prestar cuidados a la gente mayor, a los incapacitados y a los menores, mientras que estas categorías sociales, con la inclusión de los menores, son los beneficiarios directos de las transferencias. Este es el modelo que más estimula la inserción más completa de las mujeres en el mercado de trabajo, inherente al principio del pleno empleo para todos los ciudadanos.

Como se puede ver, no sólo cada uno de estos regímenes asigna unas determinadas funciones al Estado y al mercado, sino que esboza un papel determinado para la familia. En la actualidad, pues, cada uno de los tres modelos representa una respuesta específica a los problemas derivados de la transformación de la familia en las sociedades de capitalismo avanzado. Sin embargo, Esping-Andersen dejó de teorizar la familia en su influyente libro, por lo que una gran parte de las críticas que recibió se cebaron en este flanco más débil de su propuesta.

En efecto, dio por sentado que en todas las sociedades de bienestar las unidades familiares eran las encargadas de proveer servicios y cuidados gratuitos a sus miembros sin parar mientes en que ello era el resultado de la peculiar posición ocupada por las mujeres en el sistema de reproducción social. Dicho de otro modo, todos los Estados de bienestar contienen una importante dimensión de género que había permanecido teóricamente invisible hasta que fue puesta de relieve por la crítica feminista. Según este punto de vista, el criterio de desmercantilización sería insuficiente para dar cuenta de la medida en que los ciudadanos gozan de derechos sociales ya

que, en el caso de las mujeres que no están integradas en el mercado laboral, no pueden recibir los beneficios de la desmercantilización si previamente no han entrado en él.

Una de las primeras reacciones críticas a la obra de Esping-Andersen fue la de Jane Lewis.⁽¹²⁾ Esta autora planteó la necesidad de incorporar al concepto de «régimen de bienestar» la relación entre el trabajo remunerado y no remunerado y la contribución de éste último al bienestar de las familias. Lewis propone analizar la medida en que los Estados de bienestar se basan en el modelo de familia llamado del «varón sustentador» (*male breadwinner family model*), que tiende a superponerse a los distintos tipos propuestos. Así, por ejemplo, en Irlanda y Gran Bretaña aparece un modelo familiar del varón sustentador «fuerte», con una participación marginal de las mujeres en el mercado de trabajo, escasos servicios de guardería infantil y exiguos derechos de maternidad. En cambio, en Francia encontramos un modelo familiar del varón sustentador «modificado», con una integración de las mujeres en el mercado laboral mucho más intensa y un mayor reconocimiento de sus derechos como trabajadoras y madres al mismo tiempo. Por último, Suecia constituye un buen ejemplo de modelo familiar del varón sustentador «débil», ya que durante los años sesenta y setenta diversos gobiernos socialdemócratas impulsaron la inserción laboral de las mujeres, avanzando hacia una familia de doble empleo mediante la introducción de servicios de guardería, excedencias parentales y un impuesto sobre la renta individualizado.

El artículo de Lewis supuso el pistoletazo de salida para la publicación de una serie de trabajos que lidiaban con la dimensión de género de los Estados de bienestar, que los trataban de clasificar partiendo de una perspectiva de género, que estudiaban los efectos de las políticas sociales sobre las mujeres y los niños y que se concentraban en las complejas relaciones entre el trabajo remunerado y no remunerado en el contexto de los regímenes de bienestar. Todos estos estudios han mejorado nuestra comprensión de los principios subyacentes a los distintos regímenes de bienestar, de las limitaciones de las tipologías propuestas y de la importancia que

(12) Lewis, 1992.

tiene incorporar la dimensión familiar a la hora de comparar las cotas de bienestar de los diversos países.

2.2.3. ¿Hacia un régimen de bienestar mediterráneo?

Una segunda línea de críticas dirigidas al libro de Esping-Andersen se cifró en su omisión de los países del sur de Europa. No debemos olvidar que el único país meridional estudiado por Esping-Andersen fue Italia, al que clasificó junto a los integrantes de la tradición corporativa continental. Ni Portugal, ni España, ni Grecia aparecían mencionados en su estudio de 1990.⁽¹³⁾ En primer lugar, ¿era justo alinear en un mismo apartado países como Italia y Alemania con distintos grados de desarrollo del Estado de bienestar y con valores y estilos tan diversos? En segundo lugar, si Italia formaba parte del grupo liderado por Alemania, ¿debían también integrarse en el mismo los restantes países mediterráneos o había que adscribirlos a otros regímenes? ¿No sería más adecuado crear un cuarto tipo que englobara al conjunto de naciones meridionales?

El primero en sugerir esta posibilidad fue Leibfried. Según este autor, los países del «arco latino» (España, Portugal, Grecia, hasta cierto punto Italia y mucho menos Francia) podrían constituir un tipo de Estado de bienestar propio.⁽¹⁴⁾ Frente a los tres regímenes descritos por Esping-Andersen, Leibfried llama a este cuarto tipo «rudimentario» en la medida en que en estos países se da una contradicción entre el derecho al trabajo y al bienestar proclamado en los textos constitucionales y su puesta en práctica tan sólo parcial. Lo que parece faltar en los países del «arco latino» es la implementación jurídica, institucional y social de las promesas constitucionales, que sin embargo abren la vía hacia el desarrollo de sistemas de bienestar «normales».

La caracterización de Leibfried de los países mediterráneos pone el acento en su relativo «subdesarrollo», centrándose más en sus ausencias en relación con otras naciones europeas que en sus características propias.

(13) Esping-Andersen, 1993. Hasta esta fecha no apareció en castellano su estudio publicado originalmente en inglés en 1990.

(14) Leibfried, 1992.

Esta segunda posibilidad es la que explora Ferrera, quien trata de identificar algunos rasgos comunes de los Estados de bienestar mediterráneos.⁽¹⁵⁾ Para este autor, serían los siguientes: 1) un sistema de mantenimiento de rentas muy fragmentado y «corporativo», con una marcada polarización interna (extremos de generosidad como sucede con las pensiones –sobre todo en Italia– acompañados de enormes vacíos en otras áreas de protección social); 2) alejamiento de las tradiciones corporativas en el campo de la sanidad y establecimiento (al menos parcial) de servicios nacionales de salud basados en principios universalistas; 3) un bajo grado de penetración del Estado en la esfera del bienestar y una mezcla colusiva entre actores e instituciones públicos y privados; y 4) la persistencia del clientelismo y la formación –en algunos casos– de «máquinas de patronazgo» muy elaboradas para el reparto selectivo de los subsidios monetarios.

En los últimos años se ha ido desarrollando una vasta literatura sobre el modelo de bienestar meridional. En la actualidad incluso se publica una revista científica especializada sobre el tema: *South European Society and Politics*. Sin embargo, se debe reconocer que hasta la fecha se han realizado pocos estudios empíricos comparativos sobre los países del sur de Europa. Buena parte de los análisis realizados han basado sus conclusiones en datos extraídos del sistema de bienestar italiano –o a lo sumo, sobre el español–, partiendo de la premisa de que el resto de los países del arco latino comparten estas mismas características. Unos autores han destacado el elevado familismo de las sociedades mediterráneas. Se puede entender el familismo como «una confianza permanente en la familia, en su solidaridad intergeneracional y en su estructura de género, como proveedora de trabajo y servicios asistenciales y como integradora de medidas inadecuadas de apoyo a los ingresos».⁽¹⁶⁾ Aunque debe añadirse, a renglón seguido, que «el régimen de bienestar familista italiano no se basa exclusivamente o incluso prioritariamente en una fuerte figura del varón sustentador, sino en una familia percibida como una unidad de ingresos y recursos, donde cada uno contribuye de acuerdo con sus oportunidades, aunque estas oportunidades difieran según el género. Lo que se da por supuesto no es tanto la figura del

(15) Ferrera, 1995.

(16) Saraceno, 1995, pág. 271.

varón sustentador como la solidaridad familiar y de los parientes y la responsabilidad prioritaria de las mujeres (casadas y madres) en el suministro de asistencia».⁽¹⁷⁾ Otros trabajos han puesto de relieve el empeoramiento de la posición de las mujeres en dicho sistema así como el círculo vicioso que se establece entre una baja participación femenina en el mercado de trabajo y una baja fecundidad. Por último, algunos estudios han subrayado la importancia que tiene en los Estados de bienestar mediterráneos la vivienda de propiedad como substitutivo de un sistema de mantenimiento de ingresos inadecuado e insuficiente.

En su reciente libro sobre *Social Foundations of Postindustrial Economies* Esping-Andersen recoge y admite muchas de las críticas formuladas por las autoras feministas, pero en cambio se niega a aceptar la existencia de un régimen de bienestar mediterráneo.⁽¹⁸⁾ Para él, los Estados europeos disponen todavía de un margen considerable para tomar decisiones en materia de política social y ello hace que hoy en día existan grandes diferencias en la estructura social de cada país. Si bien introduce la dimensión familiar con firmeza en su obra, continua defendiendo la idea de que todos los casos empíricos de Estados de bienestar europeos encajan en su tipología tripartita. Según él, los países mediterráneos como España, Italia y Grecia no serían sino casos extremos del régimen corporativo continental, uno de cuyos rasgos más sobresalientes sería el familismo (*familialism*). «Un régimen de bienestar familista [...] asigna un máximo de obligaciones de bienestar al hogar [...]». «Un sistema familista [...] es aquél en que las políticas públicas dan por supuesto –e incluso proclaman con insistencia– que los hogares deben asumir la responsabilidad principal por la provisión del bienestar de sus miembros. [...] Los regímenes familistas a menudo están influenciados por las enseñanzas sociales de la Iglesia católica y por el principio de subsidiariedad [...]. Esta es la razón por la que el familismo corre parejas con una política familiar pasiva y muy poco desarrollada». «El familismo [como uno de los rasgos del conservadurismo corporativo continental] constituye una mezcla del sesgo de protección social basado en el varón sustentador con la centralidad de la familia como proveedora de cuidados y como responsable final del bienestar de sus miembros». «En los países fami-

(17) Saraceno, 1995, págs. 279-280.

(18) Esping-Andersen, 1999.

listas existe la prescripción legal de que padres e hijos adultos son ante todo recíprocamente responsables de su mantenimiento en caso de necesidad. Se da también una aversión sistemática a proveer de servicios de cuidados a las familias y cuanto más familista es un Estado de bienestar, menos generosas son las prestaciones familiares. Se da por sentado que las familias son los marcos relevantes de la ayuda social y se parte del supuesto de que las familias nunca “fallan”. Si esto es así, un régimen desfamiliarizador es aquél que trata de descargar el peso de los hogares en la provisión de bienestar y disminuir la dependencia de los individuos de las redes de parentesco. La desfamiliarización [consiste pues en] políticas que aminoran la dependencia de los individuos de la familia y que maximizan su control de los recursos económicos independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales.»⁽¹⁹⁾

(19) Esping-Andersen, 1999.

III. La protección económica de las familias

Una de las formas en que las familias pueden recibir recursos de la colectividad es a través de prestaciones monetarias. En los tiempos modernos, el coste de los hijos menores se ha acrecentado considerablemente. El aumento de los gastos ocasionados por este incremento ha tenido consecuencias graves para la economía de todas las familias y se ha traducido en situaciones de pobreza para aquéllas con los niveles de renta más bajos. Las prestaciones monetarias representan un reconocimiento por parte de la sociedad de la carga financiera que representa mantener una familia. Supone una compensación por la labor y el esfuerzo que realizan las personas con responsabilidades familiares y también una garantía de que la escasez de medios económicos de determinadas unidades familiares no afecte a las posibilidades de desarrollo de los menores.

A grandes rasgos se pueden distinguir dos tipos de prestaciones: los subsidios familiares y las desgravaciones fiscales. Los primeros son transferencias monetarias hechas a las familias con cargo a la tesorería de la seguridad social o a los Presupuestos Generales del Estado con objeto de aumentar su renta disponible; por otra parte, las desgravaciones fiscales representan diversos tipos de condonaciones de los impuestos que gravan las rentas de las familias, que también tienen por efecto aumentar su disponibilidad financiera.

3.1. Concepto e historia de los subsidios familiares

Las transferencias monetarias son unos de los instrumentos de política familiar que surgieron primero. Básicamente consisten en prestaciones pecuniarias que se facilitan a las familias para que puedan realizar mejor sus funciones. Los subsidios familiares son las prestaciones de este tipo más conocidas y extendidas. En sus diversas denominaciones (*allocations familiales* en Francia; *family allowances* o *child benefits* en Inglaterra; *Familienbeihilfe* en Austria; *Kindergeld* en Alemania; *assegni familiari* en Italia; *abono de familia* en Portugal; *barnbidrag* en Suecia; *kinderbijslag* en Dinamarca; *lapsisila* en Finlandia) prácticamente los hallamos en todas las naciones europeas avanzadas.

Francia fue el primer país en que aparecieron. El 11 de marzo de 1932 se aprobaba la Ley de subsidios familiares (Loi sur les allocations familiales). Según esta ley, los empresarios de la industria y del comercio venían obligados a afiliarse a cajas de compensación que se encargaban de recaudar fondos y distribuir los subsidios. Estos subsidios eran considerados como una especie de complemento salarial.

En el Reino Unido los subsidios familiares fueron introducidos en 1944 por el gobierno de guerra de coalición presidido por Winston Churchill. Fue una de las repercusiones tempranas de la publicación del informe de Sir William H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services* (1942), ya que fue el gobierno laborista de Clement Richard Attlee el encargado de poner en práctica la mayoría de las disposiciones de este famoso plan tras ganar las elecciones en 1945: National Health Service (1946), National Insurance Act (1946) y National Assistance Act (1948).

En Suecia entró en vigor el 1º de enero de 1948 una ley que concedía prestaciones monetarias a todas las familias con hijos menores, independientemente del rango del hijo y de la renta de los padres. La prestación se pagaba anualmente para todo niño menor de 16 años (18 para los huérfanos), ascendía a 260 coronas y representaba el 3,1% del salario medio de un trabajador. Fue una de las consecuencias de la publicación en 1934 de *La crisis demográfica*, de Alva y Gunnar Myrdal, que generó uno de los primeros debates públicos sobre cómo evitar el descenso de la fecundidad. En los

años treinta, Suecia tenía una de las fecundidades más bajas de Europa (1,7 hijos por mujer), mientras que en 1900 era de 4,06. Sin embargo, los Myrdal estaban totalmente en contra de las ayudas a las familias que no fuesen en especie, mientras que los conservadores defendían transferencias financieras horizontales (de los hogares sin hijos a las familias con hijos) y los partidos de izquierda eran favorables a las transferencias verticales (de las familias ricas a las familias pobres).

Los programas de subsidios familiares fueron aprobados entre los años treinta y cincuenta. Así, en Bélgica, Italia, España y Holanda fueron creados durante los años treinta; en Portugal, Irlanda, Luxemburgo y Finlandia, durante los años cuarenta; y en Dinamarca, Alemania y Grecia, durante los años cincuenta. La introducción de los subsidios familiares fue una de las respuestas más importantes que siguieron al debate sobre la caída de la fecundidad de los años treinta. Su justificación fue la idea de que si se había producido un fuerte descenso de la natalidad entre las clases trabajadoras era a causa de su pobreza. Por tanto, las prestaciones monetarias debían poder paliar de alguna manera esta situación. Después de la Segunda Guerra Mundial, los subsidios familiares se extendieron a casi todos los países europeos. Dado que, de hecho, fue en esta época cuando se desarrollaron los Estados de bienestar modernos, los programas de transferencias monetarias por hijos a cargo pasaron a formar parte de ellos de forma substancial.

3.1.1. Características y principales tendencias en Europa

Si bien en sus orígenes las transferencias monetarias estuvieron asociadas con las políticas familiares más natalistas y conservadoras, la evolución hacia medidas más progresistas no determinó necesariamente su abandono. Ello no obsta para que en algunos países se haya abierto un debate sobre la conveniencia de mantener los subsidios familiares como prestaciones de tipo universal. En un régimen de subsidios universales tienen derecho a percibir las asignaciones todas las familias que tienen a cargo hijos menores de una cierta edad. En cambio, en un régimen de prestaciones bajo condición de recursos (*means-tested* en inglés; *sous condition de res-*

SOURCES en francés) tan sólo tienen derecho a ellas aquellas familias que obtienen unos ingresos por debajo de un techo determinado.

Ante el aumento de la pobreza de las familias con escasos recursos se plantea la necesidad de optar entre la universalidad o la selectividad de las prestaciones familiares. Uno de los elementos que más ha hecho tambalear los sistemas tradicionales de apoyo a las familias, en todas sus variantes, es el crecimiento de las tasas de desempleo y la elevada incidencia de la pobreza que están afectando de manera grave a muchas familias con niños en todos los países occidentales. Mientras que la pobreza entre las personas de edad avanzada ha disminuido en numerosos países desde los años cincuenta, la de las familias con hijos a cargo no ha hecho más que aumentar. Esta situación de relativo mayor empobrecimiento de una parte de la población infantil, combinada con las restricciones presupuestarias, ha llevado a los expertos y a los gobiernos a cuestionar el carácter universal de las prestaciones familiares. Así, el universalismo, propio de los años más esplendurosos del Estado de bienestar, empezó a ser impugnado en el nuevo contexto económico. Fue Margaret Thatcher quien puso en duda por vez primera, desde posiciones neoliberales, la universalidad de determinados recursos a las familias, considerando que una asignación a todas las madres (y a todos los niños), sin condición de recursos, era como tirar el dinero por la borda. Pero la medida propuesta, que implicaba eliminar, entre otros, el subsidio a las familias monoparentales, recibió un rechazo generalizado por parte de la población británica que forzó al Gobierno a reafirmar un subsidio familiar de carácter universal. Pero, desde 1975, en países como Dinamarca (1976), Japón (1978), Alemania (1983), Italia (1988), Australia (1988), Grecia (1989), España (1991), Canadá (1992) y Francia (1997) el subsidio familiar universal fue reemplazado por una prestación bajo condición de recursos. Sin embargo, en cuatro de esos casos la comprobación de recursos fue eliminada con posterioridad: Dinamarca (1981), Japón (1985), Alemania (1996) y Francia (1998). De todas formas, más allá de las etiquetas de universalidad o selectividad, en la práctica lo realmente importante es la tasa de cobertura efectiva de las prestaciones familiares. Así, en Alemania, en 1989, un 90% de los menores de 18 años recibía subsidios, mientras que en países como España, durante los años noventa, esta tasa apenas alcanzaba un 20%.

El debate sobre el carácter universal o no de las prestaciones familiares no se ha cerrado todavía. En estos momentos se está llevando a cabo una discusión sobre la eficacia de los subsidios para todas las familias, sea cual sea su nivel de renta. De todas formas, la tendencia dominante en Europa sigue siendo el universalismo, refrendada por el reciente acceso de gobiernos de izquierda en los países centrales del continente. Por ejemplo, Lionel Jospin, que poco después de ganar las elecciones en Francia en junio de 1997 había decretado el paso a un régimen de subsidios familiares bajo condición de recursos, hizo marcha atrás y volvió un año más tarde al sistema universalista (junio de 1998).⁽¹⁾ Por otra parte, el Gobierno de Tony Blair no tan sólo ha mantenido en el Reino Unido el universalismo de las prestaciones familiares, sino que ha reafirmado el sistema a base de establecer un incremento del importe de la asignación para el hijo mayor de 2,5 libras esterlinas semanales desde el mes de abril de 1999. En Alemania también se ha retornado recientemente a las prestaciones universales y se han producido aumentos de las asignaciones.

El origen de los subsidios familiares en unos momentos en que el modelo de familia del «varón sustentador» era incuestionado ha hecho que en algunos sectores, especialmente en España, se les haya colgado el sambenito de conservadurismo. Así, se aduce que son contrarios a la participación femenina en el mercado de trabajo, ya que en sus inicios estuvieron asociados con el llamado «salario familiar», que debería permitir al trabajador mantener a los miembros de su familia. Es cierto que, en particular, si los subsidios son excesivamente generosos, hoy en día pueden comportar el riesgo de que algunas mujeres, especialmente aquéllas que tienen las cualificaciones educativas más bajas, se queden en el hogar como amas de casa y renuncien a su actividad económica. Pero ese riesgo no es exclusivo de los subsidios familiares: tanto las excedencias parentales como el fomento del trabajo a tiempo parcial pueden tener efectos similares.

En su versión universalista, también se los acusa de ser instrumentos conservadores, pues suponen destinar las mismas transferencias para todas las familias con hijos menores, sea cual sea su nivel de renta. Así, cobrará la

(1) *Le Monde*, sábado 13 de junio de 1998.

misma asignación por hijo tanto una familia muy rica como una muy pobre. En el caso de aquellos sistemas que aumentan la asignación en función del rango del hijo, la falta de equidad incluso puede verse acrecentada. Sus críticos creen que fuera más oportuno establecer unos subsidios más generosos para aquellas familias con escasos recursos económicos y, de otra parte, suprimir las prestaciones para las más acomodadas. Pero ello también presenta sus inconvenientes. En primer lugar, pagar los subsidios bajo condición de recursos puede transformarlos en una prestación de asistencia social con el estigma que ello conlleva. En segundo lugar, la selectividad en las prestaciones a veces hace que las personas más necesitadas, en este caso los niños, no lleguen a recibirlos al no solicitarlos sus padres, ya sea a causa de su ignorancia o negligencia. En tercer lugar, pagar subsidios substanciosos a las familias más pobres puede ser un desincentivo para la participación en el mercado de trabajo de aquellas mujeres con niveles económicos y educativos más bajos y, por tanto, estimular la pasividad y la dependencia de este colectivo femenino. Por último, la universalidad de las prestaciones familiares no tiene porque presentar ningún problema si se combinan adecuadamente el sistema de subsidios con el fiscal, de tal forma que se consiga un equilibrio aceptable entre la equidad horizontal y la vertical. Ésta parece ser una de las tendencias de los años noventa.

En efecto, al referirnos a las prestaciones por hijos a cargo un tema muy importante a tener en cuenta es su tratamiento fiscal. Éste constituye uno de los caballos de batalla de las transferencias monetarias en muchos países europeos. Así, por ejemplo, ¿son computables los subsidios familiares como ingresos en la declaración de IRPF o bien están exentos de ese impuesto? (véase 3.2.1). En Alemania, antes de enero de 1996, eran acumulables dos prestaciones: la desgravación fiscal por hijo a cargo y la percepción del subsidio familiar. A partir de esta fecha ya no fue así, de tal manera que los beneficiarios habrán de optar entre una u otra. Aquellas familias que estén exentas de la presentación de la declaración de la renta sólo podrán percibir las prestaciones por hijo a cargo, que serán pagadas por la Caja Familiar Federal (*Familienkasse*), a diferencia de los trabajadores obligados a declarar, que recibirán las prestaciones conjuntamente con su salario, pagado directamente por el empresario. La substitución del término técnico

para denominar el programa (*Familienlastenausgleich*, igualación financiera de las cargas familiares, por *Familienleistungsausgleich*, compensación financiera de la productividad familiar) ilustra el principio básico del nuevo reglamento que entró en vigor el 1º de enero de 1996: tener una familia no es una carga a compensar, sino una ventaja para la comunidad, lo que la hace acreedora de apoyo. Las asignaciones por hijo a cargo son relativamente generosas en Alemania y determinan en gran medida el nivel de vida de las familias. Así, en el momento actual, una familia con cuatro hijos recibe en concepto de subsidios familiares unas 101.000 pesetas mensuales (véase el cuadro 3.1).

Cuadro 3.1

SUBSIDIOS FAMILIARES EN ALEMANIA

Rango del hijo	A DEM	B DEM	C PTA	D Índice
1 hijo	270	270	22.950	100,00
2 hijos	270	540	45.900	100,00
3 hijos	300	840	71.400	111,11
4 y más hijos	350	1.190	101.150	129,63

Clave: A) En esta columna figura el importe mensual de la asignación para cada hijo en función de su rango en marcos alemanes.

B) En esta columna figura el importe de las asignaciones mensuales acumuladas para una familia con un determinado número de hijos, también en marcos alemanes.

C) En esta columna figuran los contravalores en pesetas de los importes de la columna B.

D) Índice de incremento de la asignación en función del rango de los hijos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Statistisches Bundesamt Deutschland.

Una de las preocupaciones más grandes de las familias es la pérdida de poder adquisitivo que puede derivarse de la inflación en caso de que las prestaciones no sean revalorizadas periódicamente. En algunos países europeos, los subsidios familiares se revalorizan automáticamente, ya que están indicados según el coste de la vida, tal como sucede con las pensiones de jubilación. En otros, su actualización depende de una decisión discrecional del Gobierno o bien es el Parlamento el encargado de autorizar por ley su subida. Si bien la tendencia general es que su actualización sea al alza, podemos consignar una excepción. Suecia siempre ha sido uno de los países con las prestaciones familiares más espléndidas, ya que además de su sustancioso importe no eran fiscalmente imponentes, pero en cambio no estaban

indiciadas. Hasta 1992, la asignación anual base (para un solo hijo) había seguido una tendencia ascendente hasta llegar a las 10.020 coronas (unas 187.000 pesetas). A partir de esta fecha se fue reduciendo hasta quedar reducida a unas 7.500 coronas (unas 140.000 pesetas) en la actualidad.

Bélgica es uno de los países en que los subsidios familiares están indiciados en función del valor de la inflación. Se trata de un sistema que incentiva la natalidad, ya que incrementa las asignaciones según el rango de los hijos. Una de sus peculiaridades es que, en caso de desaparición de un hijo, la asignación se mantiene durante cinco años para permitir a la familia afrontar los gastos de su búsqueda. Durante el año 1996 algunas de estas asignaciones tuvieron que reducirse por razones presupuestarias. Con todo, la originalidad del sistema radica en el hecho de que el importe de los subsidios se incrementa a medida que los hijos se hacen mayores. Así, un solo hijo con 18 años recibe una asignación superior en un 28% a la que percibe un hijo solo de menos de 6 años. De esta forma, se trata de ayudar a las familias en función del incremento del gasto real que puede suponer el crecimiento de los hijos, teniendo en cuenta que las necesidades de un adolescente pueden representar unos desembolsos mucho más elevados que las de un niño pequeño. El incremento de las asignaciones en función de la edad también lo encontramos en países como Luxemburgo (1976), Austria (1981) y Holanda (1983), aunque en otros países se aprobaron suplementos por edad para los recién nacidos.

Cuando se examinan comparativamente los programas de prestaciones por hijos a cargo, uno de los factores que más los diferencian es su carácter natalista o no. Hay programas cuya finalidad primordial es simplemente compensar el menoscabo financiero que representa tener y criar hijos; otros, en cambio, pretenden, además, incentivar la natalidad a base de ofrecer una protección adicional a las familias numerosas. Históricamente muchos de los programas trataban de conjugar las dos finalidades, pero en la actualidad algunos países están abandonando la inclinación natalista. Por ejemplo, como ya hemos visto, Alemania incrementa las prestaciones según el rango de los hijos. Algo parecido sucede en Bélgica. En Francia, por otra parte, las familias tan sólo perciben pagos a partir del segundo hijo, prestaciones que se van incrementando según aumenta el rango de tal forma que

el sexto cobra una asignación superior en 511% a la del segundo. La idea que late tras este programa es que se deben dosificar las transferencias a tenor del esfuerzo realizado por las familias. Como el primer hijo lo tienen casi todas las parejas no se considera que haya que arbitrar ninguna compensación. Por el contrario, a medida que crece el número de hijos también aumentan los quebraderos de cabeza financieros de los padres y es justo que la colectividad trate de restablecer este desequilibrio resultante.

En la actualidad, este sistema constituye una excepción en el continente europeo. Hasta 1975 en Alemania y hasta 1977 en el Reino Unido tampoco se pagaban asignaciones para el primer hijo, pero luego se hicieron extensibles estos beneficios a la totalidad de los hijos. Suecia es uno de los países que ha abandonado recientemente el natalismo. Antes de la reforma de diciembre de 1995, las familias numerosas (de tres o más hijos) tenían una prestación adicional. A partir del tercer hijo la asignación aumentaba en un 50% y en un 160% a partir del cuarto y siguientes. Los hijos nacidos en Suecia después del 1º de enero de 1996 son tratados todos por igual, independientemente de su rango, y gozan de los mismos beneficios.

A la hora de hacer un análisis comparativo de los subsidios familiares en Europa debemos plantear una importante cuestión: ¿qué se entiende por hijo a cargo? El examen de la legislación de los países miembros de la Unión Europea permite constatar que este concepto varía mucho, de tal modo que la edad y las características de lo que se considera como un hijo dependiente son bastante distintos. Así, por ejemplo, en Portugal se consideran como dependientes los menores de 15 años; en Irlanda, en el Reino Unido y en Suecia, los menores de 16 años; en Holanda, los menores de 17; en Dinamarca, los menores de 25; y en el resto de países, los menores de 18 años. Por otra parte, en muchos países existen cláusulas de prórroga de la edad en determinadas circunstancias: en general, el hecho de cursar estudios se considera un signo de dependencia, pero también dentro de unos límites de edad y en función del tipo de estudios. El hecho de que algún hijo sea disminuido físico o psíquico puede hacerle acreedor al subsidio de forma permanente y las asignaciones pueden ser netamente superiores.

Cuando se trata de juzgar la intencionalidad política de los programas de subsidios familiares uno de los factores a considerar es la medida en

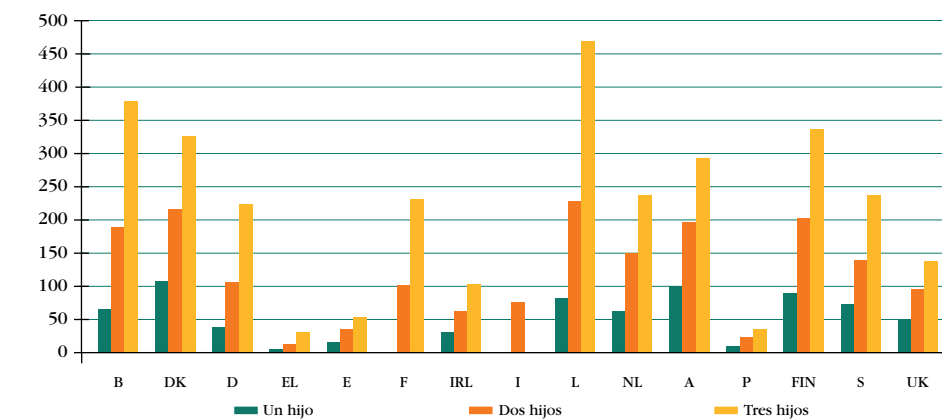
que pueden contribuir a apuntalar el modelo familiar del «varón sustentador». Uno de los indicadores que nos puede ayudar más en este sentido es examinar quién percibe las prestaciones: ¿el padre o la madre? El cuadro 2.2 nos muestra cómo, originariamente, en la mayoría de países europeos se pagaban las prestaciones familiares a los padres. Sin embargo, debemos consignar dos excepciones: tanto en el Reino Unido (1946) como en Suecia (1947) se pagaron desde el principio a las madres. En la Alemania actual, los subsidios familiares pueden pagarse indistintamente al padre o a la madre, previo acuerdo de ambos, pero en la práctica el 90% de los receptores son hombres. En Francia se pagaron a los padres hasta 1979. En el presente sistema español se pueden pagar indistintamente a los padres o a las madres, si ambos trabajan.

En lo que respecta al valor de los subsidios familiares, diversos estudios han puesto de relieve grandes disparidades entre los países. El gráfico 3.1 presenta gráficamente el valor mensual de los subsidios en ecus en los países de la Unión Europea (1995). En las últimas décadas el valor de los subsidios ha variado poco. Los subsidios de 1990 eran ligeramente superiores a los de 1975. En términos del gasto, su papel dentro del Estado de bienestar se ha tendido a reducir, al haberse incrementado considerablemente distintas partidas de gasto en otras áreas de protección social. En 1990 encontramos los sistemas de subsidios familiares más generosos en Austria, Bélgica, Noruega y Luxemburgo, mientras que las asignaciones más bajas las hallamos en Italia, Japón y España.

Unas breves observaciones sobre la organización de la gestión de los distintos sistemas de subsidios familiares en Europa nos pueden servir para poner un colofón a estos comentarios sobre los mismos. En los países en que los sistemas de seguridad social están basados en el principio de aseguramiento, las cotizaciones laborales son las principales fuentes de financiación y los subsidios se pagan como parte del salario. Sin embargo, la universalización de los subsidios ha comportado en muchos países la necesidad de una financiación externa a la seguridad social. Así, en países como España existe una modalidad contributiva junto a otra no contributiva. En casos como Bélgica, Francia, Italia y Luxemburgo los empleados no cotizan, con lo cual los empresarios corren con la mayor parte de las aportaciones,

Gráfico 3.1

ASIGNACIÓN MENSUAL LEGALMENTE ESTABLECIDA DE SUBSIDIOS FAMILIARES PARA UNO, DOS O TRES NIÑOS, EN ECU. UNIÓN EUROPEA, 1995



Nota: B: Bélgica; DK: Dinamarca; D: Alemania; EL: Grecia; E: España; F: Francia; IRL: Irlanda; I: Italia; L: Luxemburgo; NL: Holanda; A: Austria; P: Portugal; FIN: Finlandia; S: Suecia; UK: Reino Unido.

La comparabilidad de estos datos se ve limitada a causa de las acusadas diferencias en los sistemas nacionales (en algunos países las prestaciones están sometidas a tributación, en otros, no; en algunos países las prestaciones se expresan con un techo monetario fijo, en otros se expresan como un porcentaje del último salario o de los salarios del último período trabajado, etc.). Los datos que se presentan aquí se refieren a las situaciones comunes a todos los países.

Bibliografía complementaria: *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, Vol. 4: Familia, 1993, Eurostat. Missoc: *Social Protection in the Member States of the European Union – Situation on 1st July 1994 and Evolution*, European Commission, DG V.

Fuente: Eurostat.

aunque la tendencia es que reciban subvenciones del Estado. En Dinamarca, Alemania, Irlanda, Holanda, Suecia y el Reino Unido su financiación proviene únicamente o principalmente de los presupuestos generales del Estado. En Austria dos tercios de los ingresos proceden de las cotizaciones sociales y un tercio de los impuestos.⁽²⁾

3.1.2. El sistema español actual de subsidios familiares

Aunque el sistema español moderno de subsidios familiares arranca de la aprobación de la Ley General de la Seguridad Social (1966), podemos

(2) Hantrais y Letablier, 1996.

encontrar sus antecedentes en los inicios del régimen franquista (Subsidio familiar, 1938; Plus familiar, 1945).⁽³⁾

En la España actual, los subsidios familiares, llamados técnicamente prestaciones familiares por hijo a cargo, son gestionados por la Seguridad Social. Estas prestaciones están destinadas a cubrir la situación de necesidad económica o de exceso de gastos que produce, para determinadas personas, la existencia de hijos a cargo. Toda la legislación vigente sobre la Seguridad Social se puede encontrar en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.⁽⁴⁾ La aprobación de esta ley supuso la derogación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, sobre prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, pero de hecho la refundición dejó inalterado el sistema establecido a finales de 1990. Básicamente la novedad de esta importante reforma respecto del sistema anterior fue el abandono del carácter universal de estas prestaciones y su ampliación a una modalidad no contributiva. En 1985 ya se había suprimido la asignación mensual por esposa y en 1990 también desaparecieron las anteriores prestaciones de pago único por nupcialidad y natalidad. El importe de las asignaciones había quedado congelado desde 1971 hasta 1990 a 250 pesetas mensuales por hijo.

En virtud de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, y el Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo, las asignaciones familiares por hijo a cargo pasaron a concederse bajo condición de recursos, pero en contrapartida se revalorizó el importe de la asignación. Las prestaciones familiares por hijo a cargo consisten en una prestación económica, en sus modalidades contributiva y no contributiva, para cada hijo menor de dieciocho años o mayor de esa edad en caso de estar afectado por una disminución de un grado igual o superior al 65%, que esté a cargo del beneficiario, sea cual sea la naturaleza de la filiación existente entre ellos. Se considera un hijo a cargo aquel que viva con el beneficiario y a sus expensas. No obstante, aunque haya convivencia, no se considerará a cargo el hijo que trabaje por cuenta propia o ajena o sea perceptor de una pensión contributiva, procedente de un régimen público de protección social, distinta de la pensión de orfandad. Los

(3) Meil Landwerlin, 1995a.

(4) Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (BOE de 29 de junio de 1994).

nietos y hermanos del causante, titulares de pensión en favor de familiares, quedan equiparados, a estos efectos, a pensionistas de orfandad.

Desde el inicio de este nuevo sistema en 1991, el importe de la asignación económica para los hijos menores de 18 años era de 36.000 pesetas anuales. Ello suponía en condiciones normales una asignación de 3.000 pesetas al mes por hijo, cobrable cada seis meses en la entidad bancaria que escoja el beneficiario. En el momento de cerrar esta edición, el Real-Decreto 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar en la Seguridad Social acaba de actualizar la asignación desde 1º de enero de 2000, pasando a 48.420 pesetas anuales (4.035 pesetas al mes), lo cual supone un incremento de casi el 35%. Asimismo se revaloriza retroactivamente desde 1º de enero de 1999 a 47.460 pesetas anuales (3.955 pesetas al mes), con lo cual los beneficiarios pasarán a percibir las diferencias acumuladas. En el momento de escribir estas líneas 763.999 familias se acogían a estas ayudas. En el caso de los hijos menores con una minusvalía en un grado igual o superior al 33% la asignación pasa de las 72.000 pesetas anuales (6.000 pesetas al mes) hasta las 94.860 pesetas anuales (7.905 pesetas al mes) desde 1º de enero de 1999 y hasta las 96.780 pesetas anuales (8.065 pesetas al mes). Esta actualización afecta a 70.923 familias.⁽⁵⁾

Tienen derecho a la asignación por hijo a cargo en su modalidad contributiva todos los trabajadores, sea cual sea su nacionalidad, que se encuentren residiendo legalmente en el territorio español y que se hallen comprendidos dentro del campo de aplicación de la Seguridad Social, siempre y cuando no perciban ingresos anuales, de cualquier naturaleza, superiores a 1.237.899 pesetas (desde el 1º de enero de 2000). Hay que destacar que, si bien el importe de la asignación por hijo menor a cargo no se había revisado en la última década, la cuantía máxima de los ingresos familiares que da derecho a su percepción sí se había actualizado regularmente. La cuantía de este techo se incrementará un 15% para cada hijo a cargo, a partir del segundo, incluido éste. Cuando los hijos a cargo sean disminuidos no existe un límite de ingresos para obtener esta asignación.

(5) *El País*, 15 de enero de 2000, pág. 26.

Tienen derecho a la asignación en su modalidad no contributiva aquéllos que residan legalmente en el territorio español, tengan hijos en quienes concurren las condiciones establecidas, no perciban ingresos anuales superiores al mencionado techo y no tengan derecho, ni el padre ni la madre, a prestaciones de esta misma naturaleza en cualquier otro régimen de protección social. Así, pues, tanto en la modalidad contributiva como en la no contributiva el importe de la asignación y los requisitos para percibirla son parecidos.

Debe tenerse en cuenta que, de cara a determinar el derecho a la percepción de las asignaciones por hijo a cargo, hay que sumar todos los ingresos de la unidad familiar, salvo que los padres estén separados o divorciados. En este caso, los ingresos anuales a computar serán únicamente los del padre o de la madre a cuyo cargo se encuentre el menor. El volumen de ingresos se acredita mediante la declaración de IRPF del último ejercicio, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por el beneficiario, que no se computará. Tampoco se computarán las asignaciones económicas por hijo a cargo otorgadas por el sistema de la seguridad social. Si existe convivencia familiar y, por tanto, tanto el padre como la madre pueden tener derecho a la prestación, tan sólo se le reconocerá a uno de ellos, si bien, en el caso de que trabajen los dos, pueden solicitarla indistintamente tanto el uno como el otro.

A tenor del presupuesto de 1999 de la Seguridad Social española, al pago de las prestaciones familiares, consistentes en asignaciones por hijos a cargo, se destinan 99.177 millones de pesetas, de los que 44.113 millones corresponden a prestaciones contributivas que se financian con cotizaciones sociales, y 55.064 millones a prestaciones no contributivas, financiadas por aportaciones del Estado. El incremento de estas prestaciones respecto al Presupuesto de 1998 es de 1.607 millones de pesetas, equivalentes al 1,65%.

Entre 1966 y 1990, las asignaciones por hijos a cargo prácticamente no fueron revalorizadas hasta el punto que a lo largo de estos 24 años la relación entre esta prestación y el Salario Mínimo Interprofesional pasó del 5,6% en 1970 al 0,5% en 1990. Así, en una tabla establecida con datos de 1989 a base de ordenar 21 países occidentales usando cuatro criterios dife-

rentes, con la finalidad de ponderar el valor de los subsidios familiares, España figuraba en último lugar en todas las listas. La revisión de 1991 supuso una cierta mejora de la situación, pero tras una larga década durante la cual no se actualizó el valor de las prestaciones, se corría el riesgo de repetir el mismo proceso de la etapa anterior con su consiguiente desvalorización, pérdida de poder adquisitivo, ineficacia y desprestigio. Es de esperar que de ahora en adelante se revisen con una mayor regularidad.

3.1.3. Otras prestaciones monetarias

Hay que mencionar también otras prestaciones, relacionadas con la existencia de hijos a cargo, que técnicamente son independientes de los subsidios familiares y generalmente acumulables. En primer lugar, tenemos los subsidios por natalidad, que consisten en sumas de dinero que se pagan a las familias con motivo del nacimiento de un hijo para hacer frente a los gastos que genera. Contrariamente a los subsidios familiares, cuya legitimación se puede encontrar en principios de justicia social, los premios de natalidad son considerados como medidas de carácter natalista. Otra justificación que se cita es que pueden constituir una medida contra la interrupción voluntaria de los embarazos en curso.

Tan sólo ocho de los quince países de la Unión Europea tienen prestaciones por natalidad. Algunos de esos países pagan un premio o cantidad fija con ocasión del nacimiento; otros, como Francia, establecen un subsidio (*Allocation pour Jeune Enfant*) cuya percepción se extiende desde el cuarto mes del embarazo hasta los tres meses de vida del niño y, bajo ciertas condiciones de recursos, se puede prolongar hasta que cumple los tres años. Este subsidio, que fue creado en 1985, se paga a todos los hijos, incluido el primero.

En segundo lugar, hay países como Francia o Luxemburgo en que los padres con hijos en edad escolar reciben cada otoño unas ayudas para afrontar los gastos de su vuelta al colegio tras las vacaciones de verano. Así, en Francia existe desde 1974 la *Allocation de Rentrée Scolaire*, que consiste en una cantidad fija al año con motivo del inicio del curso escolar, que se paga a las familias con las rentas más bajas. En Luxemburgo se paga anual-

mente un complemento de los subsidios familiares a todos los niños en edad escolar. Su importe, que se percibe en el mes de agosto, depende de la edad del niño y del número de hijos. Al igual que los subsidios familiares este complemento está indiciado.⁽⁶⁾

Cuadro 3.2

PRESTACIONES POR NACIMIENTO (1993)

País	Tipo de prestaciones
Bélgica	857 ECU para el primer hijo (natural o adoptado). 645 ECU para cada uno a partir del segundo hijo.
Dinamarca	178 ECU por trimestre hasta el 7º aniversario de los niños en caso de nacimiento de más de un hijo o en caso de adopción de más de un niño.
Alemania	Prestación de cuantía fija para los gastos del parto.
Francia	925 ECU por mes e hijo (<i>Allocation pour jeune enfant</i>). Esta prestación, existente desde 1985, se percibe a partir del cuarto mes de embarazo hasta los tres meses después del nacimiento, sin condición de recursos. En caso de no superar ciertos límites de renta, la prestación se puede recibir hasta los tres años de vida del niño.
Irlanda	249 ECU en caso de nacimiento de mellizos. 373 ECU en caso de nacimiento de trillizos. 497 en caso de parto cuádruple, etc.
Luxemburgo	1.361 ECU en total para las mujeres con domicilio en Luxemburgo.
Portugal	Prestación por nacimiento: 121 ECU en total para cada hijo nacido vivo. Prestación por lactancia: 22 ECU por mes durante los 10 primeros meses.
Reino Unido	130 ECU para las personas que reciban prestaciones bajo condición de recursos.

Fuente: López, 1996, pág. 52, parcialmente actualizado por el autor.

Algunos países como Grecia y Portugal establecen una prestación por matrimonio. Se trata de una cantidad fija que se paga con ocasión de la boda. En Grecia se otorga a la recién casada; en Portugal a cada uno de los esposos. En España existieron hasta 1990 premios de nupcialidad y de nata-

(6) En España, el Congreso de los Diputados está estudiando el carácter gratuito de los libros de texto como una de las formas de paliar la pérdida de poder adquisitivo de las familias con ocasión de la vuelta al colegio de los niños. Los gastos de vuelta al colegio para el curso 1999-2000 son de 35.724 pesetas de media en el caso de un centro público y 144.772 pesetas en el caso de un privado, y ello sin contar el importe de la matrícula (*El País*, viernes 27 de agosto de 1999, pág. 24).

lidad con un importe de 6.000 y 3.000 pesetas, respectivamente. Igualmente, hasta 1985 existió una prestación por esposa a cargo con un importe de 375 pesetas mensuales.

En otro orden de cosas, cabe asimismo mencionar el programa de prestaciones familiares vigente en Italia (*assegno per il nucleo familiare*), que técnicamente no representa una ayuda monetaria por el coste de los hijos, sino un apoyo para la familia en su conjunto. El sistema actual, que funciona desde 1988, prevé una prestación de carácter asistencial otorgada bajo condición de recursos para familias pobres. Lo singular de este programa es que toma en consideración, de cara a la determinación del importe de la asignación, el número de miembros y la tipología del hogar del solicitante, de manera que pueden computarse, además de la esposa e hijos menores, hermanos y sobrinos menores de edad, si están a cargo suyo, son huérfanos de padre y madre y no perciben ninguna pensión. En cambio, no se tienen en cuenta los hijos mayores de edad que se hallan bajo la dependencia familiar por ser estudiantes o buscar su primer empleo.⁽⁷⁾

Al hablar de beneficios familiares hay que hacer alusión a las prestaciones por muerte y supervivencia, en particular las pensiones de orfandad y viudedad, que existen en todos los sistemas europeos de seguridad social. No voy a entrar en esta materia por quedar al margen de lo que se entiende por política familiar en Europa. Sin embargo, voy a dedicar un breve comentario a las pensiones y subsidios en favor de familiares, que encontramos en España dentro de este capítulo. Son beneficiarios de estas pensiones una serie de parientes como nietos y hermanos, madre y abuelas, padre y abuelas, padre y abuelos, hijos y hermanos que cumplan ciertos requisitos entre los cuales cabe mencionar haber convivido con el causante y a sus expensas con dos años de antelación al fallecimiento de aquél, no tener derecho a pensión pública y carecer de medios de subsistencia. A diferencia de lo que sucede con las pensiones de jubilación, viudedad u orfandad, estas prestaciones exigen una auténtica situación de necesidad. Por tanto, no son compatibles con algún ingreso o medios alternativos de subsistencia.⁽⁸⁾ En este caso, la Seguridad Social se subroga en el lugar del causante fallecido y cum-

(7) Saraceno, 1998, pág. 103.

(8) López, 1996, pág. 21.

ple sus obligaciones de dar alimentos a determinados parientes que convivían con él. Con este sistema se lleva hasta el extremo la lógica del modelo familiar del «varón sustentador». Hay que advertir que de las pensiones contributivas de la Seguridad Social, las prestaciones en favor de familiares son aquéllas cuyo número de beneficiarios ha crecido más desde 1990. Su número, aunque relativamente modesto (unos 46.000 en 1999), se incrementó un 74% en el último decenio, muy por encima de la media del crecimiento de los beneficiarios de las demás pensiones (22,5%).⁽⁹⁾

El Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social acaba de crear una prestación económica de pago único de 75.000 por cada hijo nacido, a partir del tercero. Se trata de una prestación bajo condición de recursos para aquellas familias que no superen la cuantía de ingresos cuyo techo da derecho a la percepción de los subsidios familiares por hijos menores a cargo (en estos momentos, de 1.237.899 pesetas anuales). Esta medida supone un restablecimiento parcial de los antiguos premios de natalidad, aunque bajo condición de recursos y reservados para los hijos de rango tercero y posterior.

El mismo decreto-ley instituye unas prestaciones de pago único con ocasión de parto múltiple. En el caso del nacimiento de gemelos los padres percibirán una asignación de una cuantía consistente en cuatro veces el salario mínimo (282.720 pesetas); en el caso de nacimiento de trillizos, ocho veces el salario mínimo (565.440 pesetas), y en el caso del nacimiento de cuatrillizos (o más niños), doce veces el salario mínimo (848.160 pesetas).⁽¹⁰⁾ La prestación por parto múltiple no estará sometida a condición de recursos.

En ambos casos, se trata de prestaciones de la Seguridad Social y, por consiguiente, no parece que sean aplicables en su versión no contributiva. Si tenemos en cuenta que en nuestro país tan sólo un tercio de los nacimientos dan lugar a una prestación por maternidad, la cobertura de los beneficios de estas nuevas medidas será inevitablemente modesta y, por tanto, su eficacia bastante limitada.

(9) Cálculos del autor a partir de datos publicados por *El País*, 21 de agosto de 1999, pág. 39.

(10) *El País*, 15 de enero de 2000, pág. 26.

Para terminar, haré una acotación relativa al programa español sobre las familias numerosas, que en nuestro país constituye uno de los pocos que entra de lleno dentro del apartado de la protección familiar. El sistema actual data de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección de las familias numerosas, cuyo contenido sigue prácticamente vigente tras efectuar las modificaciones exigidas por la Constitución de 1978. Su actualización no tuvo lugar hasta 1995 con la aprobación del Real Decreto 1801/1995, de 3 de noviembre, que amplió la consideración de familia numerosa a partir de tres hijos.⁽¹¹⁾ Tienen derecho al título oficial de familia numerosa aquellas familias con tres o más hijos a cargo tanto si son monoparentales como biparentales; en el caso de las familias biparentales los hijos han de ser comunes o los padres estar casados. También tienen derecho al título las familias con dos o más hijos cuando el padre y la madre sean minusválidos o estén incapacitados para el trabajo o bien lo estén dos de los hijos. Son hijos a cargo los menores de 21 años o los mayores de esta edad hasta los 25 incluidos que puedan acreditar que están cursando estudios, haciendo el servicio militar o la prestación social substitutoria.

Los beneficios a que da lugar la posesión del título de familia numerosa consisten, básicamente, en la exención o reducción de determinadas tasas (académicas y administrativas) o tarifas (transporte público) y una cierta preferencia en la concesión de préstamos o en la adjudicación de viviendas de promoción pública. Las familias numerosas se dividen en tres categorías según el número de hijos a cargo y su inclusión en cada una de ellas determina el grado de exención o reducción. Con todo, actualmente, los descuentos por las tasas universitarias son las únicas ayudas a que se acogen mayoritariamente las familias numerosas, mientras que los beneficios en transporte público y vivienda son menos utilizados.

Según los últimos datos disponibles, correspondientes a 1997, existen 247.895 familias españolas con título de familia numerosa. De esas familias un 99,2% son de primera categoría; un 0,6%, de segunda; y un 0,3%, de

(11) Recientemente, a tenor de la Ley 47/1999, de 16 de diciembre, los beneficios del programa de familias numerosas se han hecho extensivos a los ciudadanos comunitarios residentes en otros Estados miembros de la Unión Europea que ejercen una actividad por cuenta propia o por cuenta ajena en España. En la disposición final el Gobierno se compromete, en el plazo máximo de seis meses, a elaborar y aprobar un proyecto de ley que reforme en profundidad la Ley 25/1971, de 19 de junio. De esta forma, desaparecería una de las principales leyes de política familiar elaborada bajo el franquismo todavía vigente en la actualidad.

la categoría de honor. Del total de familias numerosas tan sólo un 2,4% tienen hijos con minusvalías. La gran mayoría de las familias numerosas tienen tres hijos (77,8%) o cuatro (16,7%).⁽¹²⁾

3.2. Fiscalidad y familia

Los ciudadanos de los países europeos reciben prestaciones familiares no tan sólo en forma de transferencias directas sino que, a través de diversas disposiciones del sistema fiscal y en función de determinadas características de sus familias, obtienen también un conjunto de beneficios que, al permitirles disponer de un volumen mayor de renta, redundan en una mejor situación de bienestar. Por lo tanto, el análisis de la dimensión familiar del sistema fiscal es esencial si queremos determinar el sentido global de las transferencias totales de la comunidad a los ciudadanos. Podría suceder, por ejemplo, que a través de la fiscalidad se generaran mayores beneficios para las familias que por medio de las prestaciones monetarias o en especie o bien, a la inversa, que lo que el Estado diera a los ciudadanos con una mano se lo quitara con la otra. Es pues importante no olvidar el estudio del tratamiento fiscal de las rentas de las familias, ya que de otro modo, si tan sólo nos centráramos en las prestaciones pecuniarias, como hacían los primeros analistas del Estado de bienestar, podríamos obtener una visión bastante distorsionada del proceso cabal de transferencias. Sin embargo, conviene añadir a renglón seguido que los estudios comparativos de los sistemas fiscales europeos están en mantillas y mucho más si nos referimos específicamente a su dimensión familiar. Así, pues, las notas que siguen deben ser tomadas como provisionales a la espera de disponer de datos más completos y fiables.

3.2.1. El impuesto sobre la renta de las personas físicas

Me centraré principalmente en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, tributo que por su generalidad, progresividad y por los ingresos que genera para el Estado constituye el espinazo de los sistemas fiscales

(12) Cálculos del autor a partir de datos del *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 1998*.

modernos. Ello significa soslayar el tratamiento de otros tributos directos como el impuesto sobre el patrimonio o sobre sucesiones, que tienen indudablemente una incidencia sobre la familia, pero que no abordaré aquí dado el carácter elemental de este estudio.

Antes de entrar en materia, no obstante, convendría hacer algunas observaciones sobre la fiscalidad en relación con la financiación de la protección social en Europa. Las diferencias en la presión fiscal entre los países europeos son bastante considerables, especialmente entre los países del norte y del sur de Europa, si bien cabe observar que en la última década ha crecido mucho más en las naciones meridionales que en las septentrionales. Los países que presentan una menor presión fiscal son Grecia, Irlanda, Reino Unido, España y Portugal. Por el contrario, Dinamarca, Suecia, Bélgica, Finlandia y Holanda son aquéllos en que los ciudadanos aportan más al erario público. Otra consideración a tener en cuenta es la medida en que los gastos públicos son financiados a través de impuestos directos. Se trata de una cuestión importante, ya que éstos son más progresivos que los impuestos indirectos o las cotizaciones sociales y, por lo tanto, los Estados de bienestar que así se financian tienen un impacto redistributivo mayor. Los países con un porcentaje mayor de los impuestos directos con respecto del PIB son Dinamarca, Suecia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo; los que, por el contrario, presentan porcentajes menores son Grecia, Portugal, Francia, Alemania y España.

Para la mayoría de las familias, la regulación del impuesto sobre la renta es un tema esencial, ya que determina en gran medida la cuantía de la renta disponible que los hogares pueden dedicar al consumo. Se han diseñado diversos sistemas para tratar de ajustar el gravamen tributario del contribuyente a sus circunstancias familiares por medio de distintos tipos de desgravaciones y deducciones. El primer problema que aparece al abordar la diversidad de sistemas de imposición sobre la renta de las personas físicas es la determinación de la unidad de tributación. ¿Debe considerarse como unidad de tributación el individuo o la familia? Si tomamos al individuo como unidad de tributación, ponemos el acento sobre el productor de la renta. En cambio, si tomamos como unidad fiscal la familia o, más precisamente, el hogar, ponemos el acento sobre la unidad de consumo.

El debate sobre la tributación conjunta o individual no está resuelto del todo, si bien en los últimos años la balanza se ha inclinado claramente a favor de la segunda. Si hacemos un breve repaso del tratamiento de las rentas familiares en los países comunitarios veremos cómo todos ellos tienen modelos mixtos que tratan de mantener un equilibrio más o menos inestable entre las dos posiciones, aunque la misma dinámica de los Estados de bienestar está empujando en todas partes hacia la individualización. De hecho, los cambios recientes en las legislaciones de los países comunitarios avalan esta tesis.

Los sistemas basados en la individualización de las rentas tan sólo admiten la tributación separada. En esta modalidad cada individuo debe declarar al Estado las rentas que ha generado, independientemente de su situación familiar. En la tributación conjunta, en cambio, los integrantes de la unidad familiar deben declarar juntos sus rentas acumuladas. Dado que en gran parte de los países europeos los hijos mayores de edad que pueden generar rentas ya no viven con sus padres el problema de la tributación conjunta o individual se reduce a determinar si los matrimonios, en caso de que trabajen el marido y la mujer, deben declarar sus ingresos juntos o separados. Como veremos, también algunos sistemas fiscales tratan de combinar de manera más original las dos modalidades: conjunta o separada.

La forma de definir la unidad de tributación se relaciona particularmente con el concepto de equidad horizontal: el principio de igualdad de trato para todos aquellos que tienen la misma capacidad imponible. ¿Tienen que ser gravados los individuos como tales –tanto si son solteros como casados– o debería existir una unidad de tributación especial para los casados? Estas consideraciones pueden afectar de forma significativa la distribución de la renta entre las familias. La discusión sobre la agregación de las rentas de las personas casadas se plantea de forma muy distinta si esta disposición se contempla como una opción o como una obligación. ¿Debería ofrecerse a las familias el derecho a elegir entre si quieren ser tratadas como una sola unidad financiera o como individuos separados?

La tributación conjunta obligatoria plantea diversos problemas. Dado que los sistemas europeos modernos de imposición directa son progresivos, con esta modalidad de tributación de acumulación de rentas, las unida-

des familiares podrían pagar más impuestos que los individuos solteros o sin familia. Ello no tendría por qué ser objetable desde el punto de vista de la equidad vertical, pero sí desde la óptica de la equidad horizontal. En efecto, podría suceder que el mayor volumen de rentas de las familias fuera consecuencia de la doble participación en el mercado de trabajo del marido y de la mujer. Así, el sistema de agregación de rentas penalizaría los matrimonios en que ambos cónyuges tuvieran trabajo remunerado, ya que al ser su base imponible mayor también pagarían según un tipo más alto de la escala de gravamen.

Cuando los sistemas de tributación eran rudimentarios la cuestión de la equidad era un asunto secundario. En cambio, en un sistema fiscal moderno es esencial. En la mayoría de países europeos la agregación de rentas fue la norma hasta hace un par de décadas. La familia era una unidad económica y social y por lo tanto también lo era desde un punto de vista fiscal. Cuando imperaba de forma indiscutida el modelo de familia basado en el «varón sustentador», la acumulación de rentas no hacía más que reflejar la realidad. Al no participar en el mercado de trabajo las mujeres de clase acomodada que podían generar rentas altas, las familias solían disponer de un salario único (el del varón), incrementado a lo sumo en las clases más bajas por un segundo sueldo complementario a cargo de la esposa. Con la incorporación masiva de las mujeres en mercado laboral este sistema resultaba altamente discriminatorio contra las familias con dos proveedores. No solamente eso; mantenerlo suponía desincentivar el acceso de la mujer al trabajo remunerado y, por tanto, atentar contra el principio de la igualdad de sexos, que hoy en día defienden todos los países civilizados. El concepto de igual salario para el hombre y la mujer dejaría de tener sentido si continuara existiendo un sistema tributario que penalizara a la mujer. La acumulación de rentas, diseñada en principio para lograr la equidad horizontal entre las unidades familiares, origina discriminaciones entre las personas singulares al disuadir o penalizar el trabajo remunerado de la mujer casada respecto al realizado por una soltera.⁽¹³⁾

El segundo problema que plantea la tributación conjunta obligatoria se refiere a la protección de la familia legítima. Una vez más, esta cuestión

(13) González García, 1993, pág. 59.

aparece cuando empiezan a proliferar formas de convivencia alternativas a la familia tradicional. En muchos países se han incrementado considerablemente las uniones de hecho y han crecido los hijos habidos fuera del matrimonio. Lo más característico es que hoy en día, al existir una mayor optatividad en los comportamientos conyugales, las personas establecen sus relaciones de pareja en función de determinados intereses. El mantenimiento de la acumulación de rentas para las parejas casadas podría traer consigo que éstas, obligadas a declarar conjuntamente, estuviesen en peores condiciones que las parejas cohabitantes de los mismos niveles de renta, que al no estarlo, llegarán a pagar menos impuestos. Tal vez convendría extender a las parejas no casadas los beneficios fiscales del matrimonio, pero lo que resulta más difícil de defender es lo contrario: que los casados, que han aceptado las responsabilidades inherentes a la institución legítima, diseñada y protegida por la colectividad, acabaran pagando más impuestos que los cohabitantes.

Admitido, pues, que el sistema de tributación conjunta obligatoria tiene tantos inconvenientes en el contexto actual de una alta participación femenina en el mercado de trabajo y de crecimiento de las uniones consensuales, un sistema de imposición individual también presenta otras desventajas. Una de las funciones primordiales de la familia es la crianza y la socialización de los hijos y éstas se han hecho cada vez más onerosas. El coste de los hijos se ha incrementado considerablemente y ésta es una de las razones por las que, en muchos países de Europa, el Estado transfiere recursos monetarios a las familias para compensar este menoscabo; por ejemplo, en forma de subsidios familiares. Pues bien, la elección pura y simple del individuo como unidad de tributación podría atentar contra el principio de protección económica a la familia, recogido en numerosas constituciones europeas, dado que entonces se vulneraría la equidad horizontal en otro sentido: los matrimonios con hijos a cargo podrían ser tratados fiscalmente de la misma forma que las personas sin cargas familiares, con lo cual resultarían claramente discriminados. Se podría aducir que vivir en familia ya constituye una cierta ventaja en sí, puesto que cuanto mayor es el hogar las posibilidades de realizar economías de escala son superiores: «Donde comen dos, comen tres», decía el antiguo proverbio. Sin embargo, en la actualidad

estos pequeños ahorros no pueden reequilibrar el elevado gravamen financiero que comporta la educación de los hijos.

Así, pues, según parece, la discusión precedente nos está llevando hacia un atolladero. No hay ningún sistema perfecto. Cada uno plantea dificultades. Es por ello por lo que, para evitar estas diversas posibles discriminaciones, la mayoría de legislaciones europeas, prevén un conjunto de técnicas que permitan adaptar la presión fiscal a la situación familiar de los contribuyentes y ello sin tratar de desincentivar ni el matrimonio ni la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. No obstante, como veremos, los resultados a menudo distan de ser satisfactorios desde el punto de vista de la equidad. Las exenciones y las desgravaciones fiscales que forman parte de la estructura del impuesto y se utilizan con fines de política social influyen la progresividad del sistema fiscal. Partiendo de los dos grandes sistemas de tributación (conjunta o individual), se han arbitrado una serie de mecanismos correctores que intentan evitar los efectos indeseados. Si de lo que se trata es reducir de alguna manera la presión fiscal para las familias con hijos menores, ello se puede lograr ya sea mediante una minoración de la base imponible usando diversas fórmulas en función de determinadas características familiares (composición de la unidad familiar y/o número de perceptores de ingresos) o bien estableciendo ciertas detracciones en virtud de las cargas familiares del contribuyente (número de hijos u otros dependientes a cargo, etc.), sumas que se aplican ya sea sobre la base imponible o bien sobre la cuota resultante de la liquidación.

Los sistemas de tributación conjunta o de acumulación de rentas pueden dividirse en dos grandes grupos. El primero comprende Alemania, Francia y Luxemburgo, con un procedimiento de reparto claro entre los cónyuges, y el segundo Bélgica, con un tipo mixto en que el hogar constituye la unidad de tributación pero las rentas no se acumulan. Dentro de este apartado me centraré en los dos sistemas más conocidos que permiten una reducción de la base imponible en función de ciertas características de la unidad familiar: el alemán y el francés, llamados también de reparto.

En Alemania, aunque existe la posibilidad de la tributación separada en caso de matrimonio, ésta no resulta ventajosa dada la existencia del método llamado de *splitting* para la tributación conjunta (*Ehegattensplitting*).

Con este tratamiento fiscal de las rentas familiares, si bien se suman los ingresos de los dos cónyuges, el tipo aplicable no es el correspondiente a la suma, sino el que se obtiene al dividir por dos el total de ingresos, que es siempre menor dada la progresividad de la tarifa y es este tipo más bajo el que se aplica a cada uno de los cónyuges y no al total. La creación del sistema alemán de *splitting* fue consecuencia de una decisión del Tribunal Constitucional de 1957, que advirtió que la simple acumulación de rentas de los cónyuges, sometida a la acción propia de un impuesto progresivo, lejos de prestar una protección especial al matrimonio, penalizaba con una carga adicional su existencia.

En el sistema francés, denominado de cociente familiar, que data de 1945, la unidad imponible no es el individuo sino el hogar fiscal. El tipo de la tarifa se aplica al cociente de dividir las rentas acumuladas de los cónyuges y de los hijos por un divisor que viene determinado por el número de hijos. A cada situación familiar le corresponde un coeficiente (a cada cónyuge 1; a cada hijo, hasta dos inclusive, 0,5; a partir del tercer hijo, 1; en caso de que haya algún minusválido en el hogar se eleva el coeficiente). A este cociente se le aplica el tipo correspondiente de la tarifa, y la cuota así obtenida se multiplica por el número de partes para calcular la cuota íntegra. En realidad, el funcionamiento del sistema de cociente familiar actual no es tan sencillo, ya que se utiliza no tan sólo para reducir el gravamen en función del número de hijos menores bajo la responsabilidad del contribuyente, sino para realizar muchas otras desgravaciones en virtud de determinadas cargas o situaciones familiares (minusválidos, personas ancianas, viudedad, madres solas), con una casuística resultante altamente compleja. Así, la presencia en el hogar de un contribuyente (esposa, hijo o persona inválidos o de un anciano a cargo) da derecho a una media parte suplementaria. Igualmente, las madres con hijos a cargo que viven solas tienen derecho a otra media parte. Por último, los efectos del cociente familiar están sometidos a una condición de recursos para evitar que las familias más ricas salgan beneficiadas por el sistema.

Como se puede observar, ambos sistemas de reparto son fórmulas que, de alguna manera, desincentivan la participación femenina al mercado de trabajo. Además, el sistema de cociente familiar francés tiene un fuerte

regusto natalista porque discrimina positivamente desde un punto de vista fiscal aquellas familias que tienen un mayor número de hijos. Por otra parte, los sistemas de reparto resultan ventajosos para las familias con un solo perceptor (en contraste con los sistemas de tributación individual que priman las de dos perceptores). Pero no sólo eso. Los sistemas de reparto también benefician a las familias en que trabajan los dos cónyuges cuando los ingresos del marido y la mujer son muy desiguales. Si ambos ganan sueldos parecidos, este sistema no les reporta ninguna ventaja. Ya sea de una forma intencional o no, los sistemas de reparto no incitan a las mujeres casadas a buscar un trabajo remunerado. En cambio, la tributación individual y, en particular, la «desacumulación» –el paso de la tributación conjunta a la individual– estimula a todos los miembros de la familia a entrar en el mercado de trabajo.

Una de las características del sistema alemán de *Ehegattensplitting* es que no tan sólo es contrario a la participación de las esposas en el mercado laboral, sino que también desalienta la cohabitación. En efecto, solamente tienen derecho a acogerse a este sistema de reparto las parejas casadas. En cambio, a principios de los años noventa, los cohabitantes franceses podían incluso gozar de alguna ventaja fiscal sobre los casados si tenían uno o dos hijos o rentas muy desiguales.

En el sistema de tributación individual se pueden distinguir tres grandes grupos. El primero consiste en la tributación individual simple que encontramos en países como Dinamarca, Grecia, Italia y el Reino Unido. Un segundo grupo está integrado por los Estados que disponen de una fórmula mixta, ya sea porque permiten la elección entre la tributación acumulada y la individual o porque combinan elementos de los dos sistemas: Bélgica, Alemania, Irlanda, Portugal y España forman parte de este apartado. Por último, Holanda constituye un caso particular, puesto que toma como base de imposición el individuo en su situación familiar.

Una segunda modalidad de desgravaciones fiscales son las deducciones que se aplican ya sea a la base imponible o bien al montante de la cuota a pagar en función de determinadas características de las unidades familiares o de ciertos gastos relacionados con la familia. Este tipo de desgravaciones son típicas de los sistemas en que la unidad de tributación es el individuo. En el caso de las desgravaciones por razón de cónyuge, se pueden dis-

tinguir tres grandes estrategias. La primera consiste en salirse del sistema de tributación individual para situarse en el acumulativo, con tipos diferenciales y preferenciales. Este sistema lo encontramos en España e Irlanda. Un segundo procedimiento estriba en establecer importes fijos (que pueden consistir en rentas no imponibles o en deducciones), como sucede en Dinamarca, Holanda, Grecia, Italia o el Reino Unido. A esta segunda estrategia de desgravación se le pueden añadir otras medidas basadas en deducir del montante de la renta ciertos gastos ocasionados por el cónyuge y/u otras personas, o bien detraer de la cuota un porcentaje de tales gastos. Se trata de gastos relacionados con la salud, la educación, la compra, el alquiler o la rehabilitación de la vivienda habitual, los servicios de guardería, las primas de seguros de vida, etc. Grecia, Irlanda, Italia, Holanda y España son países en que se utilizan estas fórmulas. Sin embargo, se debe tener en cuenta que las concesiones fiscales quedan «capitalizadas» en la estructura de los precios de mercado. Por ejemplo, las desgravaciones concedidas a los propietarios de viviendas hace subir el valor de las fincas, procurando una ganancia a los que ya lo son, pero reduciendo la capacidad de adquirentes potenciales para comprar su primera vivienda.

En lo que respecta a las desgravaciones por razón de hijos o dependientes a cargo, se pueden distinguir tres sistemas. Cuatro países europeos (Dinamarca, Irlanda, Holanda y Reino Unido) prácticamente no otorgan ningún tipo de desgravación por razón de hijos. En Francia, como ya se ha dicho, los hijos cuentan como partes dentro del sistema del cociente familiar. En el resto de países de la Unión Europea existen diversas formas de desgravación por razón de hijos u otros dependientes, ya sea reduciendo la base imponible o la cuota con importes fijos. En Austria, por ejemplo, las desgravaciones por hijos aumentan en función del rango del hijo. En Bélgica se pueden desgravar hasta un 80% los gastos de guardería o de cuidados de personas dependientes.

El tema de las desgravaciones fiscales por hijos a cargo no se puede tratar separadamente de la cuestión de las prestaciones familiares por el mismo concepto (véase 3.1.1). Toda vez que –tanto históricamente como en la actualidad, ventajas fiscales y asignaciones familiares se estiman como complementarias en muchos países de la Unión Europea– olvidar la rela-

ción existente entre las dos podría conducir a formarse una imagen distorsionada del sistema global de protección social. Además, en la mayoría de naciones europeas los subsidios familiares constituyen transferencias de una cierta entidad y, por consiguiente, es importante saber si se deben considerar como rentas exentas o imponibles. A principios de los años noventa, los subsidios familiares no estaban sometidos a tributación en la mayoría de países europeos, salvo en los casos de España y Grecia. Sin embargo, en los últimos años las legislaciones más avanzadas se están planteando la posibilidad de que, al menos en el caso de los niveles de renta más elevados, no sea posible la acumulación de ambas ventajas. En el epígrafe 3.1.1 ya hemos visto que, desde enero de 1996, en Alemania los beneficiarios se vieron obligados a optar entre percibir los subsidios familiares o gozar de desgravaciones fiscales por razón de hijos a cargo. Por su parte, en Francia, Lionel Jospin restableció en 1998 la universalidad de los subsidios familiares, pero a cambio bajó el tope del nivel de renta al que se pueden aplicar los beneficios del cociente familiar que, para una media parte pasó de 16.380 francos a 11.000 francos. Esta reforma afectó a un número mayor de hogares con rentas elevadas que la aplicación de la condición de recursos a los subsidios familiares, aunque el esfuerzo requerido sea menos importante.⁽¹⁴⁾

Una de las propuestas que leemos en el *green paper* sobre política social del Gobierno laborista de Tony Blair es que, en caso de aumentarse los subsidios familiares en un futuro, se estudiará la posibilidad de que los contribuyentes pertenecientes a los tramos de renta más altos paguen impuestos sobre estas prestaciones. Gran Bretaña es uno de los países en que no existen desgravaciones fiscales por hijos a cargo de tipo general. Sin embargo, los hijos que tienen algún ingreso pueden hacer uso del mínimo personal exento (*Personal Allowance*) al hacer su propia declaración e, igualmente, cada hijo tiene derecho a recibir hasta 100 libras esterlinas de cada progenitor en su cartilla de ahorros, lo cual constituye una forma de desgravación para los padres. Además, los padres o madres solos (solteros, viudos, separados o divorciados, hombres casados con una mujer imposibilitada) con algún hijo dependiente a cargo pueden alegar una desgravación suplementaria (*Additional Personal Allowance*). Esta forma de desgrava-

(14) *Le Monde*, viernes 12 de junio de 1998.

ción tan sólo se puede utilizar una vez, independientemente del número de hijos a cargo, y en el caso de las parejas cohabitantes, sólo se puede aplicar al hijo menor que viva con ellos. El importe de la *Additional Personal Allowance* es el mismo de la *Married Couple Allowance* (desgravación para las parejas casadas) y ambas se deducen de la cuota en un porcentaje equivalente al 15%.

La *Married Couple Allowance* vino a substituir a la *Married Man's Tax Allowance*, que existió hasta 1990 cuando se estableció el sistema de declaración separada para las personas casadas (*Independent Taxation*). Antes de esta fecha, el marido era el responsable de declarar los ingresos conjuntos de ambos cónyuges y era él quien tenía derecho a la desgravación por matrimonio. En el sistema actual la esposa puede escoger hacer uso de la mitad de la desgravación para las parejas casadas. Para ello no necesita del consentimiento de su marido. Al contrario, la deducción se puede aplicar por entero a la declaración de la esposa, pero en este caso es preciso un acuerdo de ambos cónyuges. A diferencia de la francesa, la tarifa británica es extremadamente sencilla. Sólo existen tres tramos de renta con sus tipos correspondientes: el tipo bajo (20%), el tipo básico (23%) y el tipo alto (40%).

3.2.2. El caso español

La Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1978 fue la primera disposición fiscal en la historia de España basada en criterios de universalismo y progresividad. La exposición de motivos del proyecto definía el nuevo impuesto como único, sintético y personal en la medida en que establecía nuevos cimientos para la fiscalidad en España y rompía de raíz con la antigua tradición. Disponía la declaración de las rentas de todos los miembros de la población independientemente de su fuente y de la condición social de los contribuyentes. Por último, creaba un sistema fiscal más equitativo que permitía el desarrollo del Estado de bienestar a partir del crecimiento de los ingresos públicos.

Una de las cuestiones que resultó más controvertida desde el principio fue la definición de la unidad de tributación. Si bien en el texto del proyecto figuraba la familia como unidad de tributación, esta disposición fue

eliminada durante la tramitación de la ley pero se mantuvo la obligación de todos los miembros de la familia de declarar conjuntamente. La acumulación de las rentas de todos los miembros de la familia se justificó con el argumento de las economías de escala que realizaban los hogares familiares y por las dificultades de determinar los ingresos y los gastos de cada miembro. Algunos críticos hicieron sentir su oposición a la disposición de la acumulación obligatoria de rentas por el hecho de que las parejas casadas se veían discriminadas con respecto a las no casadas. Pero este sistema también era poco equitativo en otros aspectos, ya que también representaba un desincentivo en la participación de las mujeres casadas en el mercado de trabajo.

Sin embargo, la reforma de la ley no fue consecuencia de dichas críticas sino que vino de la mano de dos sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en 1988 y 1989. Es importante tener presente que la Ley del IRPF de 1978 se aprobó unos meses antes que la Constitución y que, por consiguiente, algunas de sus disposiciones podían ser contrarias a los nuevos principios constitucionales. Las sentencias del Tribunal Constitucional fueron motivadas por un recurso de amparo presentado por un ciudadano que veía lesionados sus intereses. La cuestión planteada en el litigio era si los matrimonios casados se veían discriminados con respecto a las personas solteras al verse obligados marido y mujer a declarar conjuntamente. Las sentencias del Tribunal Constitucional declararon inconstitucionales algunos de los artículos de la ley de 1978 sobre la agregación obligatoria de rentas entre los esposos. El principal argumento esgrimido por el alto tribunal era que la tributación conjunta de los miembros de la unidad familiar sólo resultaría aceptable en el caso de que éstos no pagaran más de lo que habrían hecho si hubieran declarado separadamente. En caso inverso, podrían considerarse discriminados, lo cual sería contrario al principio constitucional de protección a la familia (artículo 39.1 de la Constitución).

Tras una reforma temporal realizada en 1989, en 1991 se aprobó una nueva ley del IRPF. Dicha reforma consistió principalmente en la posibilidad de la desagregación de los rendimientos del trabajo del marido y la mujer, al establecer un fórmula optativa de tributación individual y conjunta con una escala de gravamen distinta para cada uno de ellos. La tributación conjunta, que constituía la norma en la ley de 1978, se convertía con la nueva ley en

materia de elección con una escala reducida cuya finalidad no era tanto proteger a la familia como corregir los posibles efectos negativos de la acumulación de rentas. Durante la discusión de la ley de 1991, el Partido Popular y Convergència i Unió propugnaron un sistema basado en el reparto de rentas, pero sus propuestas fueron rechazadas por la mayoría del PSOE con el argumento de que este sistema no sólo sería fiscalmente regresivo, sino contrario a la participación de las mujeres casadas en el mercado de trabajo. Desde 1992, cuando los contribuyentes pudieron elegir entre realizar declaraciones separadas y conjuntas, las primeras han venido creciendo en detrimento de las segundas. Por ejemplo, en 1994 seis de cada diez declaraciones eran individuales y cuatro conjuntas.

La ley de 1991 distinguía dos tipos diferentes de unidad familiar: 1) la formada por una pareja casada y sus hijos menores a no ser que vivieran por su cuenta con el consentimiento de sus padres; y 2) la integrada por un progenitor soltero, separado, divorciado o viudo con alguno de sus hijos inmaduros con tal que no formaran parte al mismo tiempo de dos unidades diferentes. Ello no obstante, las parejas cohabitantes no eran consideradas como familias. Desde 1997 también podían ser conceptuadas como miembros dependientes de una unidad familiar personas adultas bajo la patria potestad prorrogada por haber sido declaradas incapaces.

Para algunos expertos, la ley de 1991 no constituyó un nuevo diseño fiscal, ni siquiera una reforma, sino tan sólo una adaptación de la ley de 1978. No resolvió algunas de las incongruencias inherentes al antiguo sistema, puesto que ni era neutral para con el estado civil de los contribuyentes ni para con la distribución de la renta en el seno de las unidades familiares. Tampoco solucionó satisfactoriamente el problema de las transferencias de renta entre los esposos, dada la complejidad de distintos regímenes de bienes de matrimonio en algunas regiones españolas.

En el caso de las declaraciones individuales, los rendimientos del trabajo eran imputados al perceptor; en el caso de otro tipo de rentas –por ejemplo, rendimientos del capital mobiliario o inmobiliario– se debían dividir entre los esposos en función de las disposiciones de su régimen de bienes de matrimonio. Hay que tener en cuenta que el resultado de las declaraciones podía variar considerablemente para aquellas familias que pertenecían

al mismo tramo de ingresos en función de la composición de su renta total según distintas fuentes.

Durante el período 1979-1998 las desgravaciones destinadas a la protección de la familia consistían en deducciones fijas de la cuota y no en reducciones de la base imponible. En este lapso de tiempo, la evolución del sistema de deducciones ha sido muy compleja y ha estado sometida a numerosos cambios. En 1978 se estableció una deducción por matrimonio que se podía alegar además de la general. Como resultado de las críticas vertidas contra la acumulación obligatoria de rentas en 1985 se creó una nueva deducción junto a la deducción por matrimonio. La llamada «deducción variable» se calculaba a partir de una fórmula polinómica con diversos parámetros que se modificaron varias veces. La ley de 1991 abolió todas estas deducciones (general, por matrimonio y variable), ya que la escala de tipos reducida vino a substituir estas desgravaciones insatisfactorias.

Desde 1978, los declarantes también podían solicitar otras deducciones familiares por razón de hijos menores, edad, incapacidad o ascendientes a cargo. Los sujetos pasivos con personas dependientes podían practicar deducciones por hijos e incluso nietos a cargo. Estas deducciones experimentaron dos importantes variaciones. En 1991, la edad límite para los hijos solteros subió hasta los 30 años, siempre que vivieran con el contribuyente y que sus ingresos fueran inferiores al salario mínimo. En segundo lugar, desde 1995 se aumentó el importe de la deducción según el número de hijos. Mientras que para el primero y segundo hijos la deducción era la misma, para el tercero se incrementó un 20,9% y para el cuarto y siguientes un 44,2% (véase el cuadro 3.3). Como resultado de la actualización insuficiente o tardía del importe de las deducciones familiares, entre 1991 y 1997 su valor real descendió un 18%.

Las deducciones por edad se concedían a los sujetos pasivos de más de 65 años y a los contribuyentes que convivían con ascendientes con ingresos inferiores al salario mínimo. En caso de que el ascendiente tuviera más de 75 años se doblaba el importe de la deducción. Las personas minusválidas tenían derecho a una deducción especial que sólo estaba sometida a condición de recursos en caso de los dependientes del sujeto pasivo, pero sin límite de edad (véase cuadro 3.3).

Cuadro 3.3

DEDUCCIONES FAMILIARES. LEY DEL IRPF DE 1991

	1996
Hijos solteros dependientes de menos de 30 años	
Primero y segundo	21.500
Tercero	26.000
Cuarto y siguientes	31.000
Ascendiente de menos de 75 años	16.000
Ascendiente de 75 años o más	32.000
Sujeto pasivo de 65 años o más	16.000
Dependiente minusválido	56.000

Nota: El valor de las deducciones viene dado en pesetas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ley de 1991.

Otras deducciones relacionadas con la familia consistían en porcentajes de ciertos gastos o inversiones que se detraían de la cuota. Así, por ejemplo, se podía deducir de la misma un 10% de las primas pagadas por seguros de vida o invalidez a nombre del sujeto pasivo o de miembros de su familia (a menudo combinados con planes de pensiones) y un 15% de gastos por enfermedad y cuotas satisfechas a mutualidades o sociedades de seguros médicos. En 1991 se creó una deducción por gastos de guardería con unos requerimientos muy estrictos. La deducción consistía en un 15% de los gastos de custodia de niños de menos de tres años (con un máximo de 25.000 pesetas anuales), que solamente podía ser practicada por padres que trabajaran fuera del domicilio familiar y con unos ingresos del sujeto pasivo inferiores a dos millones de pesetas.

Una de las principales características del impuesto sobre la renta español son sus generosas ayudas para la compra de la vivienda. Se deben tomar en cuenta dos tipos de concesiones fiscales en relación con el apoyo del Estado a la adquisición de viviendas. A la hora de calcular los rendimientos del capital inmobiliario, el pago de intereses hipotecarios a entidades financieras era considerado como un gasto desgravable deducible del valor de la propiedad. Además, existía una deducción por inversiones consistente en un 15% de las cantidades satisfechas en la amortización del capital de

hipotecas por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual. Esta deducción también se podía aplicar a las cantidades depositadas en cuentas de ahorro durante el ejercicio destinadas a la adquisición o rehabilitación de vivienda por un período no superior a cuatro años (desde 1992, cinco años). Durante los años ochenta este porcentaje era más alto y hasta 1990 se subvencionó asimismo la adquisición de residencias secundarias. En 1995 se estableció una nueva deducción por arrendamiento de vivienda consistente en un 15% de los alquileres satisfechos. Sin embargo, esta deducción estaba sometida a condición de recursos y no permitía una elección equitativa entre ambas formas de tenencia. Si bien existía un límite del 30% de la base imponible en inversiones por vivienda, ello consentía a los contribuyentes de los tramos de renta más altos agotar la totalidad de la deducción, con lo cual este tipo de desgravación era muy poco equitativa desde un punto de vista vertical. El cuadro 3.4 muestra la distribución porcentual de las diferentes categorías de deducciones relacionadas con la familia entre 1982 y 1995. Como puede observarse, aunque la proporción de deducciones por los descendientes solteros permaneció más o menos estable, las deducciones por adquisición de vivienda crecieron regularmente a lo largo del período hasta casi doblarse. Las conclusiones que se pueden extraer de las deducciones por adquisición de vivienda son dos: en primer lugar, tal como sucede en otros sistemas de bienestar mediterráneos, la generosidad de las desgravaciones en vivienda representa una forma solapada e indirecta de proteger a la familia; en segundo lugar, esta prodigalidad evidencia una cierta colusión entre intereses públicos y privados, ya que esta política de vivienda favorece más a las clases medias y a los constructores que a quienes se hallan en una situación de mayor necesidad.

Gracias a la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias, éstas ingresan en sus arcas un 15% de la recaudación del impuesto sobre la renta de sus respectivas regiones. En virtud de esta disposición pueden asumir competencias normativas para fijar deducciones especiales. Hasta la fecha, nueve comunidades autónomas han hecho uso de esta posibilidad. Por ejemplo, el Gobierno de Cataluña estableció una deducción complementaria de 25.000 pesetas para cada segundo o posterior hijo nacidos durante el ejercicio de 1998.

Cuadro 3.4

DEDUCCIONES RELACIONADAS CON LA FAMILIA EN EL IRPF. ESPAÑA, 1982-1987-1995

Tipo de deducción	1982 %	1987 %	1995 %
General	22,27	20,62	
Matrimonio	13,28	14,26	
Variable		6,08	
Descendientes solteros	17,73	16,69	16,21
Gastos de guardería			0,11
Edad del s/p o de ascendientes	1,73	2,03	5,18
Gastos de enfermedad	5,89	1,64	6,23
Invalidez o minusvalía	1,28	1,28	3,50
Seguros de vida o invalidez	6,16	1,07	0,97
Gastos de alquiler			3,07
Vivienda propia	9,58	10,30	16,43
Total deducciones familiares	77,92	73,97	51,71
Rendimientos del trabajo	10,49	15,78	37,68
Otros tipos de deducciones	11,59	10,25	10,60
Total deducciones	100,00	100,00	100,00

Nota: No se incluyen ni el País Vasco ni Navarra.

Fuentes: Antonio Giménez Montero, *El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en España 1979-1987*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1990; *Memoria de la Administración Tributaria 1995 y 1996*; y elaboración propia.

La reforma del IRPF de 1998 promovida por el Partido Popular ha suscitado un vivo debate sobre la oportunidad de esta iniciativa y sobre sus consecuencias políticas y económicas. Muchos de los comentarios se han centrado en las posibles inequidades de la nueva ley en términos de clase. Por el contrario, la cuestión familiar no ha hallado un eco muy amplio en la opinión pública. En el momento de escribir estas líneas, es difícil realizar una evaluación de los efectos de la nueva ley, ya que las primeras declaraciones no serán entregadas hasta la primavera del año 2000.

La Ley del IRPF de 1998 introduce nuevos conceptos. En principio, parece más amigable para la familia, pero será mucho menos equitativa desde un punto de vista vertical.⁽¹⁵⁾ La escala de tipos de gravamen se simplifica

(15) Vicenç Navarro, «Calidad de vida y desigualdad social», *El País*, viernes 3 de septiembre de 1999, págs. 13 y 14.

considerablemente, al tiempo que se baja el tipo marginal máximo. Los diecisiete tramos de renta de la ley de 1991 quedan reducidos a seis y el recorrido de los tipos pasa del 20-56% al 18-48%. La ley menciona por vez primera que la renta imponible será determinada de acuerdo con las circunstancias personales y familiares del contribuyente. La principal innovación de la ley ha sido desarrollar el concepto de renta disponible, que debe reflejar la capacidad económica del sujeto pasivo y que se cifra en la renta que exceda la suma consagrada a la satisfacción de las necesidades personales y familiares. A partir de esta idea se establece una porción de renta exenta de tributación, llamada «mínimo personal y familiar». Como resultado de esta reforma quedan abolidas las antiguas deducciones familiares y reemplazadas por desgravaciones de la base imponible. Según algunos expertos, este tipo de desgravaciones son más regresivas y, por consiguiente, beneficiarán más a los contribuyentes pertenecientes a los tramos más elevados de renta. Se eliminan las deducciones por gastos de enfermedad, por primas de seguros de vida o por gastos de custodia de niños, pero se mantienen las deducciones por compra y rehabilitación de vivienda, aunque sometidas a condiciones más restrictivas.

Las prestaciones familiares por hijo a cargo se consideran rentas exentas. Ello supone una ruptura con el sistema anterior, en el cual las prestaciones de la Seguridad Social eran tratadas como rendimientos del trabajo. Se mantiene una doble modalidad de declaraciones individuales y conjuntas con el derecho a escoger la opción más ventajosa según las circunstancias personales. Sin embargo, la ley de 1998 ya no utiliza diferentes escalas de gravamen para cada una de ellas, sino que, al contrario, permite a las parejas casadas hacer un uso acumulativo de diversas desgravaciones en función de sus circunstancias. En el caso de los progenitores solos establece una tabla separada de desgravaciones personales (véase el cuadro 3.5).

Finalmente, las pensiones por alimentos recibidas por los hijos y satisfechas por los padres son rentas exentas, pero no así las pensiones recibidas por ex cónyuges u otros parientes. Por otra parte, mientras que las pensiones compensatorias son consideradas como gastos deducibles para quien las satisface, las pensiones de alimentos para hijos a cargo no se pueden desgravar de la base imponible del progenitor que no tiene la custodia.

Cuadro 3.5

TABLA DE DESGRAVACIONES PERSONALES Y FAMILIARES. LEY DEL IRPF DE 1998

	Importe
1. Desgravaciones personales	
Desgravación personal normal	550.000
Desgravación personal para contribuyentes de 65 años o más	650.000
Minusvalía 33%-65%	850.000
Minusvalía +65%	1.150.000
2. Desgravaciones familiares	
2.1 Hijos solteros de menos de 25 años	
Para cada uno del primer y segundo hijos	200.000
Para cada uno del tercer y posterior hijos	300.000
Para cada hijo de menos de tres años	+50.000
Para cada hijo de 3 a 16 años	+25.000
2.2 Otros dependientes	
Ascendientes de más de 65 años o más	100.000
Dependiente minusválido 33%-65%	+300.000
Dependiente minusválido +65%	+600.000
3. Desgravaciones especiales para padres y madres solos	
Desgravación personal normal	900.000
Desgravación personal para contribuyentes de 65 años o más	1.000.000
Minusvalía 33%-65%	1.200.000
Minusvalía +65%	1.500.000

Nota: Los importes de las desgravaciones vienen dados en pesetas.

Los valores marcados con (+) constituyen suplementos de las desgravaciones familiares básicas, aunque se establecen algunos límites para la acumulación de desgravaciones y muchas de las desgravaciones para personas dependientes están sometidas a una condición de recursos.

Fuente: Elaboración del autor a partir de la Ley del IRPF de 1998.

IV. La conciliación entre la vida laboral y familiar

El trabajo remunerado continúa representando la fuente esencial de la seguridad financiera para las familias, tanto más considerando que, en la mayoría de países, la protección social depende en gran medida de las cotizaciones sociales y de los derechos a las prestaciones vinculados con la ocupación. No hace muchos decenios, las sociedades europeas estaban estructuradas en función de una división dual del trabajo muy clara: los hombres estaban integrados mayoritariamente en la esfera productiva y realizaban trabajo remunerado, lo cual les permitía sustentar a los miembros de sus familias; las mujeres, por su parte, pertenecían a la esfera reproductiva, se encargaban en su mayoría de atender a los miembros dependientes de sus familias, y su trabajo doméstico o familiar, con ser indispensable para la reproducción social, no era formalmente reconocido, ya que se daba por descontado y no era retribuido. Gracias a las luchas feministas y a la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral, esta división ancestral del trabajo social se ha puesto en cuestión en los últimos años y se está quebrando paulatinamente. Las mujeres se han ido integrando progresivamente al trabajo mercantil y los hombres, aunque con mucha prevención y ciertas reticencias, van accediendo también a la esfera reproductiva. Se trata de un proceso lento y de larga duración que probablemente comportará la reestructuración de muchos aspectos de la vida social que, por el momento, han permanecido inalterados.

La necesidad creciente de acceso a la ocupación por parte de todas las personas adultas hábiles para el trabajo no ha de hacernos olvidar la conveniencia de que tanto hombres como mujeres, en determinadas etapas de la vida, puedan dedicarse intensamente a su vida familiar. Si las prestaciones monetarias permiten a sus beneficiarios hacer frente adecuadamente a los gastos que conlleva mantener una familia, las medidas de conciliación entre la vida laboral y familiar consisten ya sea en servicios externos de apoyo destinados a las familias (como guarderías infantiles, cuidados a domicilio, etc.), ya sea en excedencias o reducciones de la jornada laboral que permitan a los propios interesados disponer de más tiempo con el fin de prodigar ellos mismos las atenciones o cuidados que requieren algunos de sus familiares dependientes. La idea que hay detrás de esta nueva modalidad de política familiar, que se ha ido desarrollando a lo largo de los años noventa, es que no tan sólo estas atenciones serán dispensadas mejor por los parientes más cercanos, sino que ello será para las personas implicadas fuente de enriquecimiento y satisfacción. En virtud del principio de desmercantilización, uno de los criterios para juzgar del grado de protección brindado por los Estados de bienestar a sus ciudadanos, éstos pueden dejar de depender del mercado en ciertas fases de su vida. Si la política familiar tiene por finalidad aportar a sus beneficiarios determinados recursos, la armonización de la vida laboral y familiar procura tiempo a los padres para que puedan dedicarse de forma intensiva al cuidado de sus hijos durante la etapa en que más lo necesitan y ello sin experimentar penalizaciones excesivas.

Uno de los elementos importantes de cambio que han tenido que afrontar los sistemas de apoyo a las familias es el incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y, en particular, de las madres con hijos menores a cargo. Hoy en día hay un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de medidas que permitan conciliar las responsabilidades familiares y profesionales. La búsqueda de esta compatibilidad entre ocupación y familia se ha convertido en uno de los principales objetivos de aquellos gobiernos que promueven políticas explícitas o implícitas de apoyo a las familias, a favor de la infancia o en pro de la igualdad entre hombres y mujeres. Las medidas relativas a la protección a la maternidad, al cuidado de los hijos y a los servicios para atender a los niños de menos de tres años durante la jornada laboral son las más frecuentes.

Las políticas de reconciliación entre la vida profesional y familiar están formadas por conjuntos de disposiciones heterogéneas que tienen el denominador común de arbitrar medidas para que se produzca una mejor integración entre la esfera productiva y la reproductiva. Algunas de ellas son bastante antiguas; otras son de creación más reciente. Así, la protección de las trabajadoras embarazadas y los permisos de maternidad existen en algunos países europeos desde finales del siglo pasado, pero en las últimas décadas los gobiernos no tan sólo han ido ampliando la duración del permiso, sino también el importe de la prestación económica que lo acompaña. Además, recientemente se han desarrollado una serie de programas complementarios de excedencia laboral, tanto para los padres como para las madres, en general no retribuidos. De la misma manera, se están tomando medidas y estudiando disposiciones para impedir que las interrupciones temporales o parciales de la vida profesional por motivos familiares perjudiquen a las personas que quieran acogerse a estos beneficios. A veces, lo que más conviene es reducir la jornada laboral en vez de interrumpir la actividad profesional. El desarrollo del trabajo a tiempo parcial es un forma de fomentar la compatibilidad entre las atenciones a los hijos pequeños y la integración en el mercado laboral. Otro sector importante de actuación es la regulación de los horarios, ya sea los laborales como los escolares, comerciales y de los organismos de la Administración pública. Se trata básicamente de evitar incongruencias y desajustes que compliquen la ejecución de las actividades familiares, ya de por sí bastante difíciles. Algunos autores también consideran dentro del apartado de la conciliación entre ocupación y familia los servicios de guardería y las políticas de cuidados a las personas dependientes, ya sean menores, enfermos o incapacitados.

El objetivo de las medidas en relación al mercado laboral es lograr una mayor flexibilidad en la organización de los tiempos de trabajo para que hombres y mujeres puedan hacer frente a sus responsabilidades familiares, en las mejores condiciones posibles (para sí mismos y para las personas dependientes).⁽¹⁾ Es preciso tener presente que las cargas y las responsabilidades no se presentan de igual manera a lo largo de la vida, sino que aumentan en algunas etapas del ciclo vital. Por ejemplo, cuando nace un

(1) Flaquer y Brullet, 1999.

hijo, cuando se debe atender a familiares enfermos, cuando se produce una ruptura conyugal y en tantas otras situaciones propias de la vida en grupo.

A mediados de los años setenta, la Comunidad Económica Europea ya planteó la necesidad de una serie de medidas legislativas a favor de la igualdad profesional entre mujeres y hombres, en relación con los salarios, las condiciones laborales y los derechos de seguridad social. La Unión Europea ha reforzado aquella legislación y ha tomado partido en pro de las políticas de conciliación entre ocupación y familia para dar respuesta a la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. En general, aunque no siempre, su objetivo es doble: conseguir un mejor bienestar en la vida cotidiana de las familias –entendidas en su diversidad–, en particular el de los niños, y lograr una mayor equidad en el acceso a los recursos sociales entre mujeres y hombres. Las medidas propuestas tienden a ser universales más que selectivas en cuanto que aquello que procuran es dar respuesta a transformaciones demográfico-familiares y laborales que protagoniza el conjunto de la población.

En efecto, ante los fuertes desajustes entre el tiempo que las mujeres dedican al trabajo remunerado y el que dedican o quisieran dedicar a sus familias, en especial a la atención de sus hijos (hay que decir que en algunos países se considera también el desajuste entre los tiempos laborales y familiares de los varones), las políticas de conciliación entre ocupación y familia tratan de ofrecer recursos públicos para que el cuidado de las personas dependientes pueda ser compartido entre la familia, el mercado y el Estado. Pero el peso relativo que cada Estado da a cada una de estas posibles agencias de bienestar es muy diferente. Unos países consideran que lo más deseable es que las mujeres sigan siendo las principales protagonistas de la atención a la familia y se las estimula a participar en el mercado de trabajo con jornadas a tiempo parcial o variable o bien a dedicarse en exclusiva a la familia, mientras sus miembros lo requieran; otros plantean que las madres puedan mantener su participación activa en el mercado de trabajo y que los padres aumenten de manera sustancial su contribución al trabajo familiar y se impliquen muy especialmente en la educación y crianza de sus hijos. Es decir, la posición que cada gobierno adopta respecto de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en el mercado de trabajo y en la familia, orienta de un modo o de otro las medidas concretas a llevar a cabo.

Uno de los inconvenientes más graves de este tipo de medidas y prestaciones es que a menudo van más dirigidas a las mujeres que a los hombres, con la idea de que serían básicamente ellas quienes tendrían que adaptarse a las nuevas circunstancias en cuanto que continúan participando doblemente del mundo de la producción y de la reproducción. Así, la conciliación se habría de aplicar sobre todo a las actividades femeninas para que las mujeres pudiesen compatibilizar sus dos funciones, la tradicional y la recién adquirida. Si bien es verdad que, por el momento, son las mujeres las que tienen una mayor tendencia a hacer uso de estas facilidades, lo cual puede reforzar su discriminación en el mercado laboral, también es cierto que se está abriendo una interesante dinámica por la cual los varones comienzan a aprovecharse de estas nuevas posibilidades y, por lo tanto, a descubrir un conjunto de gratificaciones personales que antes les eran prácticamente desconocidas.

En la actualidad, no se puede establecer una relación simple y lineal entre actividad femenina y políticas públicas de igualdad entre hombres y mujeres. Las variaciones entre políticas de conciliación se pueden explicar por el hecho de que unas sociedades europeas son más sensibles que otras a las nuevas necesidades de las familias, lo cual se puede entender en el marco de determinadas tradiciones culturales, ideológicas y políticas. Ahora bien, sean cuales fueren las posiciones político-ideológicas que motivan las medidas de conciliación entre ocupación y familia, parece ser que –a pesar de sus límites– han permitido que las parejas, o las mujeres solas en el caso de las familias monoparentales, puedan gestionar mucho mejor sus trayectorias vitales. Además, su implantación ha facilitado que una parte importante de la población tenga los hijos deseados, pasar sin traumatismos socioeconómicos por situaciones conyugales de continuidad o ruptura y también desarrollar la carrera laboral de las mujeres. En cambio, su ausencia dificulta en gran manera estos procesos de crecimiento personal y social.

4.1. Tendencias europeas en la actividad económica femenina

Para abordar el tratamiento de este apartado sobre la conciliación entre familia y ocupación es conveniente empezar con un breve repaso de las principales corrientes europeas en lo concerniente a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Como se ha dicho, las políticas de conciliación arrancan de la necesidad de hallar soluciones a las cuestiones planteadas por la incorporación de las mujeres europeas al trabajo remunerado. Pero esta incorporación no se ha dado en todas partes ni con el mismo calendario ni con la misma intensidad. Las particularidades nacionales son notables y es comprensible que también las respuestas hayan sido muy distintas según los países. Sin embargo, se pueden discernir grandes tendencias cuyo conocimiento nos servirá para situar mejor las experiencias en lo que respecta a las políticas de conciliación.

Desde principios de los años setenta, las diferencias entre las tasas de actividad femeninas y masculinas han ido disminuyendo en el interior de cada país, pero al mismo tiempo han aumentado las distancias entre países.⁽²⁾ En 1993, Dinamarca, Finlandia y Suecia eran los países con la mayor actividad económica de las mujeres de 25 a 49 años con unas tasas de un 88%, 84% y 87%, respectivamente. Seguían Francia, Portugal y el Reino Unido. En cambio, Irlanda, España, Italia y Grecia presentaban las tasas de actividad femenina más débiles con un 54%, 55%, 56% y 56%, respectivamente.

En general, en Europa las mujeres tienen menos oportunidades para acceder al mercado de trabajo y en todas partes ocupan los puestos de trabajo menos estables y peor remunerados. A mediados de los años noventa, los salarios mensuales brutos de las mujeres eran todavía inferiores en un 30% a los de sus congéneres masculinos en la mayor parte de los países europeos. La experiencia de las mujeres se valora menos que la masculina y esta minusvaloración se acentúa en los niveles educativos superiores. Las mujeres tienen más contratos precarios y les afecta más el desempleo que a los hombres, con las excepciones de Finlandia, Suecia y el Reino Unido. En

(2) Hantrais y Letablier, 1996.

1993, en Grecia, Portugal y España, las tasas de desempleo femeninas eran mucho más elevadas que las masculinas, doblándolas como sucede en el caso de nuestro país, en cuyo caso esta situación se mantiene en la actualidad. El trabajo a tiempo parcial, en los años noventa, es más característico de la actividad laboral de las mujeres que de la de los hombres. Es muy común en Holanda, en el Reino Unido y Alemania donde en 1993 las mujeres con un trabajo a tiempo parcial eran un 64%, 45% y 32%, respectivamente, sobre el total de activas. En Holanda y Dinamarca los varones también muestran tasas de actividad a tiempo parcial bastante altas (15% y 11%) si se comparan con las de otros países europeos. Pero en el sur de Europa la proporción de las mujeres activas que hacen trabajo a tiempo parcial es mucho menor que en el resto de países de la Unión Europea.

Tener hijos afecta las tasas de actividad de las mujeres pero también de una manera diferencial según los distintos países. En Dinamarca y Portugal las mujeres tienen un nivel elevado de actividad sea cuál sea el número y la edad de sus hijos. En Alemania, Holanda y el Reino Unido las tasas de actividad descenden a tenor del número de hijos y aumentan cuando las madres vuelven al trabajo porque los hijos se hacen mayores; por lo tanto, en esos países la discontinuidad laboral de las madres es frecuente. En Bélgica y Francia las tasas de actividad femenina dependen más del número que de la edad de los hijos. En España, Grecia, Irlanda, Italia y Luxemburgo, con tasas de actividad bajas, tienden a disminuir a medida que crece el número de hijos.

La llegada del primer hijo se halla asociada con una caída en la tasa de actividad económica en Finlandia, Alemania, Irlanda, Holanda y el Reino Unido. Las tasas de actividad descenden en casi todos los países de la Unión Europea (salvo en Bélgica y Dinamarca) en el caso de las madres con dos hijos y en todos ellos en el caso de las que tienen tres. En la mayoría de los casos el impacto del tercer hijo es mayor que el del segundo (véase el cuadro 4.1). Con muy pocas excepciones, las mujeres con hijos son a menudo más económicamente activas en 1995 que las mujeres de 1990. También se han incrementado las tasas de actividad para las mujeres con niños pequeños, aunque en 1995 las madres con hijos de menos de dos años no habían alcanzado el nivel del 50% en Finlandia, Alemania, Grecia y Luxem-

burgo. En el caso de las madres con hijos de 2 a 7 años las tasas subieron en todos los países excepto en Italia. El cambio fue muy acusado en Irlanda; sólo Luxemburgo no alcanzó el nivel del 50%. En el caso de las madres con hijos de 7 a 14 años, en 1995 tan sólo Irlanda se quedaba ligeramente por debajo del 50%. En Bélgica, Irlanda, Portugal y España las madres con hijos de ese grupo de edad eran con frecuencia menos activas que las del grupo de 2 a 7 años (véase el cuadro 4.2).⁽³⁾

Cuadro 4.1

TASAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS MUJERES DE 20-59 AÑOS SEGÚN SU NÚMERO DE HIJOS. UNIÓN EUROPEA, 1995

	Número de hijos			
	0	1	2	3
Austria	68,2	76,4	66,7	61,3
Bélgica	56,3	72,3	73,1	59,8
Dinamarca	81,2	85,3	88,3	85,4
Finlandia	79,4	78,0	76,3	68,0
Francia	70,6	78,8	74,7	55,1
Alemania	72,2	71,3	61,4	45,1
Grecia	50,6	54,9	51,8	45,2
Irlanda	61,9	53,9	50,0	42,4
Italia	49,1	52,6	47,3	37,8
Luxemburgo	52,4	53,4	44,2	40,8
Holanda	67,8	62,2	58,6	49,2
Portugal	63,6	74,9	74,4	67,3
España	53,3	53,5	51,1	42,7
Reino Unido	77,2	70,6	65,8	54,0

Fuente: Hantrais, ed., 1999, pág. 45.

(3) Hantrais, ed., 1999, pág. 44.

Cuadro 4.2

TASAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS MUJERES DE 20-59 AÑOS SEGÚN LA EDAD DE SU HIJO MENOR. UNIÓN EUROPEA, 1995

	Edad del hijo menor		
	<2	2-7	7-14
Austria	84,3	64,5	70,1
Bélgica	72,4	72,4	67,0
Finlandia	48,9	83,8	88,4
Francia	61,0	75,0	76,7
Alemania	46,3	60,4	75,9
Grecia	49,0	54,5	56,5
Irlanda	52,5	51,5	49,1
Italia	49,7	51,1	51,2
Luxemburgo	41,8	48,0	50,2
Holanda	58,9	57,4	63,1
Portugal	70,9	75,4	74,3
España	49,8	55,9	53,3
Suecia	67,0	-	-
Reino Unido	51,5	62,3	76,2

Fuente: Hantrais, ed., 1999, pág. 45.

4.2. La atención a la infancia

Hasta hace poco la mayoría de estudios comparativos sobre los Estados de bienestar europeos se referían básicamente a transferencias. Si esto era así se debía a la ventaja de poder disponer de buenos datos estadísticos a nivel estatal, lo cual facilitaba en gran medida la cuantificación y la comparación de la estructura del gasto a nivel europeo. Pero si queremos tener una visión completa de la situación de las familias debemos centrarnos también en los servicios a su disposición. La cuestión es que, en este caso, no existen datos estadísticos tan buenos, ya sea porque no son recogidos sistemáticamente, ya sea porque la fragmentación de los programas y su dispersión sobre el territorio dificultan enormemente la tarea comparativa, ya sea porque muchos de estos servicios son privados o prestados a través de organizaciones voluntarias. Además, aquí ya entramos en la lógica del mercado y, a la hora de evaluar cualquier programa, conviene que nos fije-

mos en dos dimensiones básicas: la oferta y la demanda de servicios, aunque en algunos de los países muchos de los servicios puedan ser financiados o provistos públicamente.

En efecto, un campo que se halla en plena expansión y que probablemente sea uno de los que tiene más futuro en el terreno de las políticas familiares en Europa es el que consiste en la prestación de servicios a las familias. Se trata de un conjunto de medidas muy variadas que tienen en común la aportación externa de recursos en forma de servicios. Estos servicios pueden ser prestados directamente por la Administración, gratuitamente o como contrapartida del pago de una tasa, o bien por el mercado, ya sea a precios subvencionados o no. En el primer caso, su diversidad puede venir determinada por la titularidad pública o privada de la agencia prestadora de los servicios, tanto en lo concerniente a su financiación como a su provisión y/o gestión. Igualmente, estos servicios pueden ser prestados por el voluntariado o por el sector informal. Entre el largo catálogo de servicios de proximidad como se les llama recientemente podemos encontrar: las guarderías infantiles, los servicios de asistencia a domicilio, los centros de día, etc.

En este apartado nos interesan particularmente los servicios de guarda y custodia de niños pequeños. Una de las dificultades que padres y madres con niños de menos de seis años, que es cuando empieza normalmente en los países europeos el sistema educativo formal, experimentan para compatibilizar su vida familiar y laboral es el cuidado de sus hijos durante las horas de trabajo. Entre las clases trabajadoras este problema se resolvía tradicionalmente a partir de recursos privados: mediante la ayuda de vecinas, madres u otros parientes; por medio del trabajo a domicilio de las madres trabajadoras, etc. En las sociedades modernas de hoy intervienen en mayor medida el mercado, la Administración y el sector informal.

4.2.1. Guarderías y educación preescolar

Los servicios de guardería pública fueron destinados originariamente a las clases más desfavorecidas de la sociedad, especialmente a los huérfanos y a los hijos de las mujeres obreras. Sin embargo, desde principios de

los años sesenta, y en vista del incremento de la participación en el mercado de trabajo de madres con niños pequeños, se tomaron diversas medidas para ampliar el abanico de apoyos de los gobiernos a todos los niños de padres trabajadores. Estos apoyos tomaron varias formas como subsidios directos e indirectos, desgravaciones fiscales, la provisión de plazas públicas de educación preescolar y servicios de clases vigiladas. Tan sólo muy recientemente se ha llegado a formular la cuestión de los servicios de guardería como una posibilidad, tanto ofrecida a los padres como a las madres, para conciliar trabajo remunerado y responsabilidades familiares, no como un mal menor o en caso de necesidad, sino como una condición y una experiencia normales.

Las plazas de guardería públicas, tan poco desarrolladas durante los años setenta cuando la mayoría de las existentes eran responsabilidad del sector privado, han sido consideradas gradualmente como de responsabilidad pública, parcial o total. Hoy se habla en algunos países del derecho del niño a una plaza de guardería y de la obligación de los estados de garantizar plazas para todos los niños.

Sin embargo, las diferencias entre países en lo que respecta a las plazas disponibles son muy grandes. Así, en 1988, por ejemplo, mientras que en Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Suecia más del 80% de niños de tres años tenían una plaza en una guardería pública o fuertemente subvencionada por el Estado, Australia, Canadá y Japón solamente ofrecían plazas al 25% de los niños de esa edad. No obstante, todo parece indicar que las situaciones tienden hacia un incremento de la oferta de servicios para niños, dado que en la mayoría de países el desarrollo de guarderías para niños de 0-3 años se considera básico para la conciliación entre ocupación y familia y como un medio para asegurar una mayor igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. En general, la tendencia a un aumento del «bienestar mixto» (*welfare mix*) a partir de una creciente asociación entre la Administración pública y agentes no gubernamentales ha hecho que grandes empresas en Europa ofrezcan servicios de atención a la primera infancia en el lugar de trabajo.⁽⁴⁾

(4) Gauthier, 1998.

Cuadro 4.3

COBERTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ATENCIÓN INFANTIL. EUROPA, 1990-1994

	Porcentaje de niños escolarizados en determinados grupos de edad	
	Hasta 3 años	De 3-6 años
Alemania occidental	2	78
Alemania oriental	50	100
Austria	3	75
Bélgica	30	95
Dinamarca	48	82
España	2	84
Finlandia	21	53
Francia	23	99
Grecia	3	70
Holanda	8	71
Irlanda	2	55
Italia	6	91
Portugal	12	48
Reino Unido	2	60
Suecia	33	72

Fuente: Red de Atención Infantil de la CE, 1996.

Como se puede observar en el cuadro 4.3, el nivel de cobertura de los servicios públicos de atención infantil varía mucho de un país europeo a otro.⁽⁵⁾ Una aclaración importante que nos puede ayudar a entender las diferencias observadas entre los países es la finalidad subyacente a la provisión de los servicios. En algunos países las atenciones dispensadas a los niños de menos de seis años se consideran como una preparación para su ingreso en el sistema escolar y, por tanto, responden básicamente a criterios pedagógicos. En otros, en cambio, los cuidados a los niños están destinados a facilitar la incorporación de sus madres al mercado de trabajo. Dicho de otra forma, en esos últimos países se trata de servicios de guarda y custodia carentes de toda pretensión en el campo de la socialización, mientras que

(5) El cuadro 4.3 sólo incluye informaciones sobre la educación preescolar y las guarderías financiadas o provistas públicamente. Por lo tanto, puede ofrecer una imagen distorsionada de aquellos países como el nuestro en que la educación privada es tan importante.

los contenidos de la oferta en los centros públicos de aquéllos se basan en programas educativos. Evidentemente, en todos los países, aumenta el carácter escolar de estos servicios a medida que la edad de los niños se acerca a los seis años y que los jardines de infancia se convierten en parvularios.

Una segunda observación a tener en cuenta es que la provisión de plazas de guardería está en gran medida en función de las creencias que tienen los ciudadanos de un país sobre la conveniencia de que en los primeros años de vida de los niños sea su madre la encargada de atenderlos. Esta concepción se halla asociada a menudo en algunos países con la idea de que las madres con hijos pequeños no deberían trabajar en absoluto fuera de su casa.⁽⁶⁾ Este punto de vista puede ser, sin embargo, un incentivo a la hora de desarrollar programas de excedencias parentales (véase 4.4.2).

Según se puede apreciar en el cuadro 4.3, los países que se hallan mejor situados en el campo de la educación preescolar son Francia y Bélgica, además de la antigua Alemania oriental. Sin embargo, Dinamarca y Suecia se hallan más avanzadas en lo que respecta a la atención a la primera infancia. Francia fue uno de los países que consideró como un deber desarrollar un servicio público de guarderías desde muy temprano. Así, durante los años setenta, la red de guarderías ya era bastante extendida. En 1970 había 28.000 plazas disponibles en guarderías colectivas y 4.000 en guarderías familiares. En este caso, el valor pedagógico de la educación preescolar más que la preocupación por el trabajo de las madres jóvenes fue el motivo primordial de esta importante inversión pública. Desde esta fecha la educación preescolar se ha ido ampliando como resultado de diversas iniciativas. Así, en 1981 la CNAF (Caisse Nationale des Allocations Familiales) (véase 2.1.1) consideró como prioridad máxima el tema de la educación preescolar y en 1984 lanzó el llamado «contrato de guardería», basado en acuerdos con empresas privadas para dar apoyo a la creación de nuevos centros. Entre 1984 y 1993 se firmaron 215 de estos contratos, que dieron lugar a la creación de unas 20.000 nuevas plazas. Desde 1981 se incrementó regularmente el número de plazas de guardería hasta alcanzar en 1996 la cifra de 199.000 (134.600 en guarderías colectivas y 65.000 en guarderías familia-

(6) Valiente, 1997.

res). Esto significa que un 9% de los niños de menos de 3 años son atendidos en guarderías (en comparación con un 4% en 1982).

A partir de enero de 1995 ha aumentado el complemento de ayuda a la familia para la contratación de una puericultora registrada para el cuidado de niños de menos de seis años en el domicilio familiar (*Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée*, AFEAMA), de tal forma que se calcula que en la actualidad, entre la ayuda monetaria y las desgravaciones fiscales, este subsidio trimestral cubre aproximadamente el 70% del coste bruto del servicio. Esta ayuda, creada en 1990, no está sometida a condición de recursos, y se da a aquellas familias en las que trabajan ambos cónyuges con hijos menores de seis años para emplear a una puericultora que los cuida en la casa de ella. La AFEAMA cubre las cotizaciones a la seguridad social, así como un subsidio de 800 francos al mes cuando el niño tiene menos de tres años y de 400 francos cuando tiene entre tres y seis. En junio de 1997 había 400.000 beneficiarios de esta prestación y unas 320.000 puericultoras registradas.

Igualmente se ha incrementado en un 50% el subsidio para cuidados infantiles a domicilio por una tercera persona (*Allocation de garde d'enfant à domicile*, AGED). Este subsidio trimestral, existente desde 1986 para familias en las que ambos padres son trabajadores activos y cotizantes, consiste en el pago de las cotizaciones sociales (salariales y patronales) correspondientes al salario mínimo de las empleadas del hogar. Se trata de una prestación que no está sometida a condición de recursos. Cuando el niño tiene menos de 3 años el subsidio cubre la totalidad de las cotizaciones. En 1995 se amplió el goce de la prestación para familias con niños de cuatro a seis años, pero con un subsidio que sólo cubre la mitad de las cotizaciones.

Desde 1995 esta prestación ha registrado un éxito creciente. A finales de 1996 había 66.000 familias beneficiarias, con un crecimiento de los efectivos del 170% en dos años. Gracias a esta ayuda, sea cual sea su número de hijos, los padres que ejercen una actividad profesional y cuyo hijo menor tenga menos de seis años pueden emplear a una persona en casa para cuidar a sus hijos. Además, en el marco de la reducción de impuestos asociada con los empleos familiares, las familias beneficiarias de la AGED pueden desgravar de su impuesto sobre la renta la mitad de los gastos realmente efectuados, con un

límite de 90.000 francos al año (o sea una deducción de la cuota de 45.000 francos como máximo). El Gobierno de Lionel Jospin ha decidido reducir a la mitad el importe de la prestación de la AGED y la deducción fiscal que la acompaña (que pasará, pues, a partir de 1998, a 22.500 francos como máximo) para hacer frente al déficit de la rama familia de la seguridad social francesa.

Uno de los inconvenientes de las prestaciones como la AFEAMA y la AGED es que son poco equitativas desde un punto de vista vertical, puesto que benefician a aquellas familias más acomodadas que pueden desgravar en su declaración de renta. Por el contrario, aquellas familias exentas de declarar o con recursos financieros limitados no pueden permitirse la contratación de puericultoras o asistentes y por lo tanto disponen de un margen de maniobra menor para el cuidado de su hijos pequeños. Sin embargo, a favor de estos subsidios conviene tener presente que en 1995 han posibilitado el mantenimiento del equivalente a 10.000 puestos de trabajo a tiempo completo. Pero el problema que se plantea no sólo es debido al refuerzo de las desigualdades de acceso a los diversos sistemas de guarda, sino porque pueden poner en peligro el sistema público de guarderías al disminuir sus ingresos con la reducción de los usuarios procedentes de las categorías más ricas de la población.

En efecto, la financiación de los equipamientos para la primera infancia se sostiene gracias a una aportación de las cajas de subsidios familiares y a una participación de los padres, calculada en función de su renta. Este sistema penaliza los municipios en que se concentran las familias más pobres. Desde 1992, el aumento de fondos de la CNAF destinados a las guarderías se ha estancado en relación con el crecimiento espectacular de la guarda de niños a domicilio (AFEAMA, AGED) o del número de excedencias parentales (Allocation Parentale d'Éducation, APE, véase 4.4.2). Para tratar de corregir esta situación y relanzar la apertura de nuevas guarderías, el Gobierno de Lionel Jospin tiene la intención de invertir entre 300 y 400 millones de francos al año.⁽⁷⁾

Italia es uno de los países en que la educación preescolar para los niños de 3-6 años está bastante desarrollada, pero no así la destinada a los

(7) *Le Monde*, sábado 13 de junio de 1998.

niños de 0-3 años (cuadro 4.3). Estas guarderías reciben el nombre de nidos de infancia (*nidi d'infanzia*), mientras que los parvularios destinados a niños de 3 a 5 años se llaman escuelas maternas o para la infancia (*scuole materne o per la infanzia*). Los niños de más de seis años que frecuentan la escuela elemental disponen de servicios de clases vigiladas (*servizi di doposcuola*).⁽⁸⁾ La gran diferencia entre la cobertura de los nidos de infancia y las escuelas maternas tiene una explicación histórica y refleja las distintas finalidades sociales, educativas y didácticas de ambas instituciones. En sus orígenes, los nidos de infancia tuvieron un carácter asistencial y comportaban una marca estigmatizante, cosa que no debiera sorprender, ya que habían nacido en los años veinte bajo el signo fascista. Dos leyes de 1971 transformaron el papel y la organización de los nidos financiados públicamente, que pasaron bajo el control de los entes locales. En 1994 había en Italia unos 2.200 nidos (2.000 públicos y 200 privados) con un total de 97.000 plazas (de las cuales, 92.000 correspondían a los públicos), con una cobertura teórica del 5,8% de todos los niños de 0-3 años, pero con enormes diferencias entre municipios y regiones, tanto en lo que respecta a la oferta como a la demanda. El Parlamento italiano aprobó una ley el 30 de julio de 1997 cuya finalidad fue incentivar la innovación en el campo de los servicios para la primera infancia.

A diferencia de los nidos, las escuelas para la infancia pasaron a depender del Estado en 1968, el cual se encarga desde esa fecha de su organización y gestión, aunque algunas continúan estando bajo la responsabilidad de los municipios. Así, pues, el Estado y los municipios constituyen los proveedores básicos de este servicio preescolar. En la actualidad, el 90% de los niños entre 3 y 6 años frecuentan las escuelas para la infancia. Estas escuelas, a pesar de que no son obligatorias, se ofrecen como un servicio público casi universal ya sea bajo el perfil de la asistencia como de la oferta. Además, a diferencia de los nidos de infancia cuyo coste va parcialmente a cargo de los padres, las escuelas maternas son prácticamente gratuitas, ya que las familias sólo tienen que pagar la cuota de inscripción y las comidas.

En Alemania también se observan grandes diferencias entre la asistencia a centros infantiles de niños de 0-3 y de 3-6 años (cuadro 4.3). Esta

(8) Saraceno, 1998.

situación contrasta con la amplia cobertura que existía en la antigua República Democrática Alemana. Al igual que en Italia, los servicios públicos de atención infantil para niños de más de 3 años no fueron creados para apoyar a sus madres a la hora de compatibilizar familia y empleo, sino para secundar los esfuerzos de los padres para educar a sus hijos y ayudar a éstos a adaptarse mejor al mundo exterior. Las organizaciones voluntarias y, en última instancia, la Administración local ofrecían servicios para mejorar la educación de los niños. Estos parvularios tendían a ser a tiempo parcial y sólo para niños de más de tres años. En lo que respectaba a los niños de menos de tres años, lo mejor es que se quedaran en casa con su madre.⁽⁹⁾

El Reino Unido es uno de los países en que la provisión pública de plazas de educación preescolar ha encontrado una respuesta más reticente por parte de las autoridades. Los gobiernos conservadores siempre se opusieron a la responsabilidad del Estado en el desarrollo de una política pública en el campo de la educación preescolar. Margaret Thatcher manifestó explícitamente su antagonismo a cualquier forma de subvención de los servicios de guarda infantil.

También es verdad que en Gran Bretaña, a diferencia de otros países, las movilizaciones feministas en torno a la cuestión de las guarderías fueron muy limitadas y su impacto bastante modesto, especialmente si las comparamos con las relativas a la violencia doméstica y al aborto. Si bien el contexto para la introducción de esta cuestión en la agenda política no fue muy favorable, también es conveniente tomar en consideración el hecho de que, para las feministas británicas, el cuidado de los niños se halla asociado con el incómodo tema de la maternidad, hacia el que mantienen un actitud bastante ambivalente.

En 1991 ya no fue posible ignorar por más tiempo la insuficiencia de plazas de guardería y el Gobierno aprobó un plan que preveía desgravaciones fiscales para aquellos empresarios que quisieran crearlas. No obstante, los resultados de esta iniciativa fueron bastante limitados. En 1994, el primer ministro británico se comprometió a dotar plazas para todos los niños de 4 años para poder cubrir gradualmente la demanda de los padres. El

(9) Ostner, 1998.

Ministerio de Educación estableció una comisión especial para concretar este compromiso. El resultado, anunciado en 1995, fue la propuesta de un sistema de cheques escolares de las autoridades locales para todos los padres, que tendrán la posibilidad de destinar su importe para contratar libremente servicios de guardería.

Las reformas propuestas por el Gobierno de Tony Blair tratan de invertir totalmente la tendencia actual. Consisten sobre todo en la elaboración de una estrategia premeditada para fomentar la inserción laboral de aquellos que tal vez pudieran tener la tentación de ser dependientes de las ayudas sociales. En muchas familias el coste de las guarderías constituye un importante obstáculo para el trabajo de las madres. Muchas de ellas se ven obligadas a efectuar una dolorosa elección: o bien dejar de trabajar o tener que destinar casi todo su sueldo a gastos de guardería. En el marco del *Working Families Tax Credit*, que empezó a funcionar en octubre de 1999 en substitución del *Family Credit*, el *Childcare Tax Credit* todavía vigente, ofrecerá apoyo a las familias de rentas medias y bajas a través del sistema fiscal y cubrirá hasta el 70% del coste de los servicios de guardería con unos gastos previstos de 70 libras esterlinas semanales para un solo niño y 105 libras para dos o más niños. Estos nuevos límites pretenden reflejar el coste real de los gastos, pero con un incentivo a buscar guarderías con precios competitivos. El *Childcare Tax Credit* forma parte de una nueva estrategia sobre la cuestión. Se trata no tan sólo de ayudar a los padres a hacer frente a sus gastos de guardería, sino también de procurar que tengan acceso a servicios de calidad. De la misma manera, el Gobierno Blair está decidido a hacer importantes inversiones en los próximos cinco años que permitan atender a los niños fuera de horarios escolares mientras sus padres trabajan.

En los países escandinavos se dio desde un buen principio una gran importancia al desarrollo de los servicios de atención a los niños. Sin embargo, sería un error creer, como a menudo sucede, que en aquellas tierras existe un modelo de bienestar común basado en una concepción compartida de las mujeres como trabajadoras y madres. Con mucha frecuencia, el llamado paradigma nórdico que llega a nuestras latitudes no es más que una generalización abusiva del arquetipo sueco.

En Suecia, al tiempo que se valora positivamente la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y a las actividades públicas en general, se ha intentado promover la responsabilidad parental (del padre y de la madre) en lo tocante a los cuidados a los hijos, actuando de manera específica sobre los progenitores masculinos y aliviando las cargas inherentes a las tareas educativas de las familias mediante una buena red de guarderías y otros centros de atención extrafamiliar de los niños y otros familiares dependientes. Pero, ¿cómo se llegó en Suecia a esta situación de alta deseabilidad de la colectivización de los cuidados a los niños?

Ya en los años treinta el movimiento feminista sueco planteó la necesidad de establecer servicios de guardería como un medio para conciliar el empleo remunerado con los cuidados a los niños. En aquella época, las feministas ya disponían de una influencia relativa dentro de sus partidos y pudieron forjar alianzas entre ellos para hacer sentir y representar los intereses de las mujeres. Además, debe tenerse en cuenta que la cuestión de las políticas de cuidado de los niños apareció en la agenda feminista sueca no como un tema aislado, sino como uno de los aspectos de la discusión sobre la participación femenina en el mercado de trabajo. A su vez, este asunto estaba relacionado con los derechos de ciudadanía de las mujeres, empeñadas en lograr una mayor intervención en la esfera pública en el marco del debate en curso sobre la caída de la fecundidad (véase 3.1).

En cambio, en Noruega no hubo ninguna política activa de estímulo de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, como sucedió en Suecia durante los años cincuenta o sesenta. Tampoco se planteó ningún debate sobre la cuestión demográfica durante los años treinta y cuarenta. El tema del trabajo remunerado de las mujeres no apareció en los debates del movimiento feminista y de los grupos de mujeres de los partidos políticos hasta finales de los años sesenta. De otra parte, la cuestión del cuidado de los niños no fue suscitada hasta principio de los sesenta y fue entonces cuando se estableció una conexión explícita entre el trabajo extrafamiliar de las mujeres y los servicios de guardería y se empezó a legislar sobre este asunto. Desde la aprobación de la Ley de Cuidados Infantiles en 1975 la proporción de niños atendidos en guarderías no ha hecho más que aumentar. Sin embargo, hasta la fecha la oferta todavía no ha podido satisfacer la

demanda. Ello no obstante, el gobierno laborista se ha propuesto crear plazas de guardería para atender la demanda de todos los padres que lo deseen antes del final del siglo.⁽¹⁰⁾

En Noruega la provisión de plazas de guardería es responsabilidad de las autoridades locales, aunque los costes del servicio son compartidos entre éstas, el Estado y los padres. Por supuesto, los municipios se lamentan de la insuficiencia de la ayuda estatal. No se debe tampoco olvidar la importancia del sector privado. En 1994, la mitad de los centros pertenecía a organizaciones voluntarias, cooperativas de padres, empresas y asociaciones religiosas y atendía al 40% de los niños que frecuentaban las guarderías, aunque son las autoridades locales las encargadas de la inspección de los centros. En 1993 un 20% de los niños de 0-2 años y un 63% de los de 3-6 años asistía a centros bajo supervisión pública. Para ambos grupos, tanto Suecia como Dinamarca tienen una mayor proporción de niños atendidos en guarderías.

En Dinamarca, al igual que en Noruega, la Administración local es la encargada de proveer los servicios de guardería; los gastos son sufragados mediante una aportación fija de los padres. La demanda es fuerte porque el 90% de las madres danesas son activas y el Gobierno ha asumido un compromiso de «garantía de plaza» para niños de uno a cinco años antes de 1996.

En España los niveles de escolarización para niños de 3-6 años no son nada malos en términos comparativos, pero en el caso de los servicios de guardería para niños de menos de 3 años la oferta es todavía muy escasa. En nuestro país las medidas de desarrollo de la educación infantil nunca fueron concebidas para que los padres (fundamentalmente las madres) pudieran compatibilizar sus responsabilidades profesionales y familiares, en el marco de las políticas de igualdad de oportunidades de las mujeres. Por el contrario, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre (Ley General de Ordenación del Sistema Educativo, LOGSE), establece que el período 0-6 años de edad está comprendido dentro del ámbito del sistema educativo. Esta etapa educativa mantiene su carácter voluntario y se divide en dos ciclos: el primero, hasta los tres años de edad y el segundo, hasta los seis, en que empieza la educación obligatoria.

(10) Leira, 1996.

Mientras que las tasas de escolarización en centros públicos para niños de cuatro y cinco años son bastante elevadas, en cambio el número de plazas para menores de tres años en centros públicos es sumamente reducido, dado que el Ministerio de Educación no gestiona centros con clases para esos niños. Ello significa que su provisión se deja en manos de las autonomías, de los entes locales o de la iniciativa privada y que se trata de servicios de pago en contraste con los ofrecidos en centros educativos públicos. Además, en España el sector domiciliario apenas está regulado por la ley, se le aplican las disposiciones legislativas del servicio doméstico y forma parte de la economía sumergida.⁽¹¹⁾

Cabe recordar que el sistema fiscal español establecía una deducción de la cuota en la declaración de IRPF por razón de gastos de custodia de niños menores de tres años cuyos padres trabajasen ambos fuera del hogar. El importe de esta deducción, creada en 1992, se cifraba hasta 1997 en un 15% de las cantidades satisfechas, con un máximo de 25.000 pesetas anuales, y con límites de renta de 2 millones para las declaraciones individuales y de 3 millones para las conjuntas. En 1998 se actualizaron sus parámetros al alza con un 20% de los gastos (un importe máximo de 50.000 pesetas) y límites de renta de 3 millones y medio para las declaraciones individuales y 5 para las conjuntas. Según datos disponibles, tan sólo un 0,92% de los declarantes alegaba esta deducción. La nueva Ley del IRPF de 1998 ha suprimido esta deducción.

El escaso desarrollo de centros públicos para atender a niños menores de tres años se explica por razones políticas, pero también por la falta de demanda registrada. Si hasta la fecha ha habido poca demanda ha sido a causa de dos razones fundamentales: 1) las elevadas tasas de desempleo de la población femenina joven hace que muchas madres no requieran estos servicios; y 2) la existencia de un gran número de abuelas inactivas, que viven en la proximidad del domicilio de sus hijas y que están dispuestas a atender a sus nietos mientras éstas trabajan fuera del hogar. Sin embargo, estos dos factores podrían estar evolucionando rápidamente hacia una nueva situación que probablemente traería aparejada una mayor demanda. En

(11) Valiente, 1997.

primer lugar, la mejora del mercado de trabajo comportará muy pronto que empiecen a realizar trabajo extradoméstico muchas mujeres con niños pequeños, que hasta hace poco no eran activas porque tenían escasas posibilidades de encontrar empleo. En segundo lugar, habrá cada vez menos amas de casa de mediana edad que puedan hacer de canguro a sus nietos, a no ser que ya estén jubiladas, porque también habrán entrado en el mercado de trabajo. No obstante, el crecimiento de la demanda no tiene porque traducirse en una mayor oferta pública de servicios de atención a los niños a no ser que lo pidan algunos actores institucionales como partidos políticos y organizaciones sindicales. En este contexto, resultará clave la posición del movimiento feminista, que hasta ahora no ha colocado esta cuestión de manera urgente en su agenda política.

Recientemente, la Consejería de Educación de la Generalitat de Cataluña se ha comprometido a promover la creación de 30.000 plazas de guardería para niños de 0-3 años a partir del curso 2000-2001, pero ha descartado que estas plazas vayan a ser todas ellas sufragadas por el Gobierno catalán, porque legalmente la oferta de la educación infantil es competencia de todas las administraciones públicas y no sólo de la autonómica. Según esta fuente de información, debería contarse con la participación de la iniciativa privada y la coordinación de los entes locales. Actualmente en Cataluña sólo está escolarizado el 25% de los 167.000 niños de hasta 3 años. La mayoría están escolarizados en 624 guarderías privadas y en 281 municipales, mientras que la Generalitat sólo cuenta con 43 centros de este tipo.⁽¹²⁾

Por otra parte, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha aprobado recientemente una ayuda para las familias con hijos de menos de tres años que acuden a la guardería y rentas inferiores a 2,4 millones de pesetas.⁽¹³⁾ Esta ayuda a fondo perdido será de 55.000 pesetas anuales por cada hijo menor de tres años y beneficiará a 65.000 familias. Las ayudas se irán otorgando a lo largo de los tres próximos años. En una primera etapa, a partir de 1999, las familias tendrán derecho a la ayuda siempre que el hijo tenga entre dos y tres años. En el año 2000 se extenderá a niños entre uno y dos años y en el 2001 a los menores de un año. El coste de estas ayudas

(12) *El País Cataluña*, viernes 9 de julio de 1999, pág. 7.

(13) *El País Cataluña*, martes 3 de noviembre, pág. 4 y jueves 5 de noviembre, pág. 1.

para la Administración catalana se situará entre los 5.000 y los 6.000 millones de pesetas al final del período.

4.3. La flexibilidad laboral y la reducción del tiempo de trabajo extrafamiliar

Uno de los cambios más trascendentales registrados en los últimos decenios en las sociedades modernas avanzadas ha sido la inversión de prioridades de las mujeres: han dejado de orientarse preferentemente hacia el mercado matrimonial y han comenzado a hacerlo hacia el mercado laboral. Si bien es preciso matizar esta aseveración considerando la multiplicidad y la complejidad de las experiencias empíricas, que pueden variar mucho ya sea en función de la tradición cultural o nacional, de la clase social, de los niveles educativos o de la etnicidad, lo cierto es que la integración creciente de las mujeres europeas en el mercado laboral marca una diferencia significativa con el pasado. Esta mutación ha comportado hasta la fecha un conjunto de importantes transformaciones sociales, pero seguramente conllevará todavía más en el futuro. Requerirá una adaptación drástica de las dos principales esferas en que hace relativamente poco se dividía de manera rígida la vida social: la productiva y la reproductiva.

El mundo de la producción era hasta no hace mucho un ámbito fundamentalmente masculino y, como tal, las líneas maestras de su organización continúan delatando los intereses y las necesidades de los varones. Una de las modalidades recientes de política familiar consiste en introducir una cierta flexibilidad en esa organización de tal forma que los propios interesados –tanto hombres como mujeres– puedan hacer compatibles, en las mejores condiciones posibles y sin penalizaciones excesivas, sus responsabilidades profesionales y familiares. Es cierto que el conflicto entre el trabajo productivo y el reproductivo –especialmente cuando en la familia hay niños pequeños– se resuelve a menudo contando con la «doble presencia» de las mujeres en ambas esferas, aunque de manera bastante diferente según los países de la Unión Europea donde las cargas asignadas a las familias –y dentro de ellas, a los hombres y a las mujeres–, al mercado y al Estado varían considerablemente.

Flexibilidad es un término polisémico cargado de diversas significaciones. En primer lugar, flexibilidad es lo contrario de la rigidez que supone la fijación de la relación entre el trabajador y su puesto de trabajo. Por supuesto, para el trabajador y para la gerencia esta fijación comporta consecuencias distintas. Para el primero se traduce en una mayor seguridad sobre su futuro laboral, mientras que para la segunda en una mayor inseguridad e incertidumbre frente a los avatares y fluctuaciones del mercado. El significado de la flexibilización está estrechamente relacionado con el de la seguridad en la gestión económica, ya sea introduciendo formas de contratación temporal, ya sea rompiendo la capacidad de la fuerza del trabajo para sustraerse a las determinaciones de la lógica del mercado.⁽¹⁴⁾ En este sentido, flexibilización y desregulación del mercado de trabajo tienden a ser términos sinónimos.

Por el contrario, cuando se habla de conciliación de la vida laboral con la familiar la flexibilidad adquiere una significación completamente distinta. Si para las empresas la flexibilidad está en función de las necesidades cambiantes de la producción y a menudo significa la posibilidad de poder prescindir de los puestos de trabajo innecesarios sin excesivas trabas administrativas, en cambio para las familias se halla más bien en función de las necesidades de éstas, que con mucha frecuencia, en determinados puntos de su ciclo familiar, requieren realizar ajustes en su fuerza de trabajo extradoméstico a causa del nacimiento de un hijo o de la enfermedad de uno de sus miembros. En el contexto de la política familiar la flexibilidad introduce un margen de maniobra para que los miembros de las unidades familiares, en ciertos momentos de sus vidas, puedan atender a sus propias necesidades o a las de sus allegados más próximos y ello sin sanciones por parte del mercado.

¿A qué tipo de sanciones nos referimos? Existen diversos aspectos que nos permiten determinar hasta qué punto la flexibilidad conlleva una sanción para el trabajador. Cuando examinamos las consecuencias aparejadas a diversas modalidades de empleo debemos atender al menos a tres criterios : 1) la medida en que el trabajador o trabajadora dispone de un margen de elección para aceptar o rechazar la modalidad de empleo en cuestión; 2) en qué medida el trabajo flexible supone o no precariedad laboral y

(14) Bilbao, 1999, págs. 310 y 311.

la pérdida de derechos y beneficios reconocidos al trabajador a tiempo completo; y 3) hasta qué punto esta modalidad de empleo se ofrece tanto a los hombres como a las mujeres.

En esta sección sobre la flexibilidad laboral para permitir una mejor conciliación entre ocupación y familia examino diversas medidas tendentes a reducir el tiempo de trabajo extrafamiliar con el fin de aumentar la disponibilidad de las familias para atender sus propias necesidades. En el primer apartado de esta sección hago un breve repaso de las principales características del empleo a tiempo parcial en Europa como una de las medidas de este tipo más importantes y con mayor tradición. En el segundo apartado analizo otras diversas estrategias de flexibilización y modalidades de empleo.

4.3.1. El empleo a tiempo parcial

El empleo a tiempo parcial constituye una de las estrategias más conocidas para reconciliar la vida laboral con la familiar. Como se puede constatar en el cuadro 4.4 sobre el trabajo femenino a tiempo parcial en la Unión Europea, a pesar de que las pautas de los países miembros son bastante heterogéneas, se desprenden unas cuantas tendencias. En la primera columna figura el porcentaje de mujeres que trabajan a tiempo parcial respecto del total de mujeres ocupadas; en la segunda, las mujeres que trabajan a tiempo parcial sobre el total de personas ocupadas en esta modalidad de trabajo. Como se puede apreciar en la columna A, los países en que las mujeres trabajan menos a tiempo parcial son los mediterráneos, con la notable excepción de Finlandia; aquéllos en que trabajan más son Alemania, Dinamarca, Suecia, el Reino Unido y sobre todo Holanda, que destaca en gran medida sobre el resto. En la columna B se observa que el empleo a tiempo parcial es un fenómeno mayoritariamente femenino. Cuatro de cada cinco puestos de trabajo a tiempo parcial están ocupados por mujeres. Los países que se hallan por encima de la media en lo que respecta a la participación femenina en el mercado de trabajo a tiempo parcial son, por orden creciente, Suecia, Francia, Reino Unido, Austria, Alemania, Bélgica y Luxemburgo. En cambio, los que tienen una participación masculina mayor son, por orden decreciente, Grecia, Finlandia, Portugal, Italia, Dinamarca, Irlanda, Holanda y España.

Cuadro 4.4

MUJERES QUE TRABAJAN A TIEMPO PARCIAL. UNIÓN EUROPEA, 1996

	A	B
Bélgica	30,5	87,4
Dinamarca	34,5	72,2
Alemania	33,6	86,9
Grecia	9,0	60,9
España	17,0	74,5
Francia	29,5	81,8
Irlanda	22,1	73,3
Italia	12,7	69,4
Luxemburgo	18,4	87,5
Holanda	68,3	73,7
Austria	28,8	84,2
Portugal	13,0	67,2
Finlandia	15,6	64,4
Suecia	39,7	80,8
Reino Unido	44,8	81,9
Europa 15	31,5	80,5

Columna A: Porcentaje de mujeres que trabajan a tiempo parcial respecto del total de mujeres ocupadas; Columna B: Porcentaje de mujeres empleadas a tiempo parcial del total de personas ocupadas en esta modalidad.

Fuente: Eurostat.

Dada la menguada cuota masculina en el volumen de trabajo a tiempo parcial resulta comprensible que una parte considerable del movimiento feminista se muestre reticente ante su fomento como una solución ideal para avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Si son casi sólo éstas quienes toman dicha clase de empleos, ello significa que el peso del ajuste al nuevo patrón de organización familiar recae sobre sus espaldas, lo cual además dificulta su promoción y sus perspectivas profesionales. De toda manera, si observamos la evolución del fenómeno del empleo a tiempo parcial a lo largo del tiempo en el conjunto de Europa, podemos constatar que en los últimos años está creciendo ligeramente entre el total de mujeres ocupadas, así como está disminuyendo la participación femenina en esta modalidad de empleo.

Las posiciones de los gobiernos europeos ante la cuestión del empleo a tiempo parcial son bastante distintas. Por ejemplo, los alemanes consideran que la fuerte demanda de empleo a tiempo parcial debería ser satisfecha. En cambio, el Gobierno belga lo considera como una amenaza, que provocaría la fragmentación del mercado laboral y, por tanto, trata de contenerlo. Italia es otro de los países en que el trabajo a tiempo parcial es visto con recelo. Al contrario, en Holanda y en Luxemburgo se han tomado medidas para favorecerlo en el período posterior al permiso de maternidad.

Holanda es tal vez un país paradigmático en lo que respecta a la experiencia de desarrollo del empleo a tiempo parcial. Su crecimiento en los últimos diez años ha sido espectacular, tanto para las mujeres como para los hombres. Así, el porcentaje de mujeres ocupadas a tiempo parcial respecto del total pasó del 51,6% en 1985 al 67,2% en 1995; en el caso de los hombres, este porcentaje pasó del 7,7% al 16,8% en el mismo período. En Holanda el empleo a tiempo parcial está sometido a regulaciones parecidas al trabajo a tiempo completo, de tal forma que los trabajadores a tiempo parcial disfrutan del mismo salario básico y gozan de la misma protección contra el despido. De la misma manera, estos trabajadores tienen los mismos derechos proporcionales a gratificaciones, pagas por antigüedad, vacaciones, pagas por vacaciones y prestaciones de la seguridad social. Sin embargo, la igualdad salarial es una cuestión que no está resuelta del todo y muchas trabajadoras no están cubiertas por los fondos de pensiones de las empresas. Tanto el Gobierno como las empresas y los sindicatos favorecen el trabajo a tiempo parcial para crear empleo y poder satisfacer las necesidades cambiantes de la producción.⁽¹⁵⁾

Históricamente en Holanda la organización familiar se basaba en el modelo del varón sustentador. Hasta fines de los años sesenta las madres eran mayoritariamente amas de casa. Desde entonces se ha producido una integración creciente de las mujeres casadas en el mercado de trabajo. Entre 1960 y 1990 la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo se dobló. En el caso de las mujeres casadas durante este período esta tasa pasó del 6% al 41%. Ahora bien, gran parte de este crecimiento se realizó a través del aumento del empleo a tiempo parcial.

(15) Cousins, 1999, pág. 54.

Si bien en los últimos años el Gobierno holandés ha mejorado los servicios de atención a la infancia, estas reformas han tenido un alcance limitado. Según la concepción dominante, la provisión de servicios para padres y madres trabajadores debe ser más el resultado de la negociación entre las empresas, los sindicatos y los propios implicados que de la acción del Gobierno. Por otra parte, la protección económica de las familias sigue reflejando y apuntalando de manera implícita el modelo del varón sustentador. Mientras que tanto hombres como mujeres conciben el trabajo remunerado en términos de derechos, en cambio perciben las labores de cuidados en términos de obligación.

En este contexto, el fomento y la protección del trabajo a tiempo parcial, tanto para los hombres como para las mujeres, fue el producto de la confluencia de intereses entre los sindicatos, el movimiento feminista y el Gobierno, para quienes el desarrollo de esta modalidad de empleo constituía una oportunidad de avanzar hacia una sociedad con una mayor igualdad entre los sexos. En efecto, la promoción del trabajo a tiempo parcial está trayendo consigo un modelo de familia más igualitario, en que ambos cónyuges son sustentadores y comparten las labores de cuidados, aunque por el momento la participación de las mujeres en el empleo a tiempo parcial es todavía muy superior al de sus congéneres masculinos. A pesar de sus posibles insuficiencias, este modelo ofrece una posibilidad de elección a las madres –y a las familias en general– para poder optar entre diversas fórmulas de combinación entre el trabajo doméstico y remunerado.

Por el contrario, el trabajo asalariado a tiempo parcial en unas condiciones dignas es poco frecuente entre las mujeres ocupadas en los países del sur de Europa, en que existe un mercado de trabajo sumergido, empleos precarios y discontinuos, en que la Administración no ha creado una buena red de servicios para dar apoyo a las familias y en que se halla enraizada una tradición familista que descansa en el trabajo doméstico de las mujeres.

En España desde principios de los años ochenta la normativa laboral ha estado encaminada hacia una progresiva flexibilización y desregulación del mercado de trabajo. Sin embargo, en ningún momento el objetivo de las reformas estuvo relacionado con la consecución de una mayor conciliación entre la vida profesional y familiar. Tampoco estuvo muy presente la dimen-

sión familiar en los programas de acción de las organizaciones patronales y sindicales ni en los planes del movimiento feminista, que no ve con buenos ojos el desarrollo del empleo a tiempo parcial como posible estrategia de conciliación. Tampoco las mujeres consultadas a través de encuestas se muestran entusiastas sobre esta modalidad de empleo.⁽¹⁶⁾

Las reformas del mercado de trabajo de 1984 y 1993 facilitaron el uso de la contratación a tiempo parcial. Pero sobre todo crearon las condiciones para el desarrollo de los contratos temporales, que en su momento más álgido, llegaron a afectar a un tercio de las personas ocupadas. Sin embargo, el crecimiento del trabajo temporal no alteró la seguridad en el empleo de los contratados a tiempo indefinido de tal forma que en los últimos años se ha creado una segmentación entre un núcleo de trabajadores protegidos y un sector compuesto mayoritariamente por jóvenes y mujeres en una situación altamente precarizada. En 1995 los trabajadores estables representaban tan sólo un 37% de la población activa total. Esta estructura del mercado de trabajo español favorece de forma velada la perduración del modelo familiar del varón sustentador.

En lo que respecta al empleo a tiempo parcial la cuestión consiste en determinar si comporta menos derechos laborales y menos oportunidades económicas al estar relacionado en gran medida con la precarización laboral. En nuestro país, las ocupaciones a tiempo parcial se caracterizan por su concentración en determinados sectores como el de servicios, en especial el doméstico, la feminización y la descualificación. Así, pues, no resulta muy aventurado afirmar que si se expandiera en las actuales condiciones los que más se verían afectados serían las personas que constituyen los segmentos más débiles de la fuerza de trabajo: las mujeres jóvenes y con bajos niveles educativos.⁽¹⁷⁾

Recientemente, el Consejo de Ministros aprobó dos reales decretos por los cuales se dota de una protección social mayor a los contratos a tiempo parcial, formación y prácticas.⁽¹⁸⁾ En noviembre de 1998 se firmaba un

(16) Según un estudio coordinado por Lucía Baranda sobre *Condiciones de vida de las mujeres de Barcelona* basado en la última Encuesta Metropolitana, un 70% de las mujeres que trabajan a tiempo parcial afirman que lo hacen porque no han encontrado otro empleo y que la jornada reducida las discrimina (*El País Cataluña*, lunes 8 de febrero de 1999, pág. 6).

(17) Carrasco *et al.*, 1997, págs. 80-81, 111.

(18) *El País*, sábado 28 de marzo de 1998.

pacto entre el ministro de Trabajo y los sindicatos sobre el nuevo contrato de trabajo a tiempo parcial estable, con la oposición de la CEOE, que vaticinó su fracaso. La idea es aumentar cada año la cifra actual de 1.200.000 contratados a tiempo parcial entre 250.000 y 300.000 asalariados hasta llegar a alcanzar la media de la Unión Europea. De 1.200.000 contratos a tiempo parcial tan sólo son fijos 90.000. El Ministerio de Trabajo prevé dotar de incentivos a los temporales que se conviertan en fijos y a los que se hagan directamente con carácter estable. Los asalariados contratados según la nueva modalidad adquirirán derecho a pensión, incapacidad temporal y prestación de desempleo y tendrán el derecho de pasar de tiempo completo a parcial y viceversa.⁽¹⁹⁾ Uno de los motivos mencionados por el ministro de Trabajo para promocionar el nuevo contrato es que permitirá a los trabajadores que se acojan a esta modalidad de contratación una mayor flexibilidad y libertad horaria, de modo que puedan compaginar más cómodamente la vida familiar o vocacional y la vida profesional, sin tener que renunciar por ello a la estabilidad y a los ingresos procedentes de una relación laboral.⁽²⁰⁾

La reciente Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras establece la posibilidad de la reducción de la jornada laboral atendiendo a determinadas circunstancias familiares. Quien por razones de guarda legal tenga a su cuidado directo algún menor de seis años o un minusválido físico, psíquico o sensorial, que no desempeñe una actividad retribuida, tendrá derecho a una reducción de la jornada de trabajo, con la disminución proporcional del salario entre, al menos, un tercio y un máximo de la mitad de la duración de aquélla. Tendrá el mismo derecho quien precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo, y que no desempeñe actividad retribuida. La reducción de la jornada laboral por motivos familiares constituye un derecho individual de los trabajadores, ya sean hombres o mujeres. Sin embargo, si en la misma empresa dos o más trabajadores generasen este derecho por el mismo sujeto causante, el empresario podrá limitar su ejercicio atendiendo a razones justificadas del funcionamiento de su empresa.

(19) *El País*, sábado 14 de noviembre de 1998, pág. 52.

(20) *La Vanguardia*, domingo 15 de noviembre de 1998, pág. 31.

La nueva ley mejora sustancialmente la protección de las trabajadoras durante el embarazo o el permiso de maternidad y mejora sus garantías en caso de tentativa de despido por parte del empresario. Así, se declara expresamente nula la decisión extintiva o el despido motivado, entre otros, por el embarazo, la solicitud o el disfrute de los permisos por maternidad, paternidad o cuidado de familiares o el despido de los trabajadores con contrato de trabajo suspendido, salvo que se demuestre su procedencia por causa ajena a la discriminación. Se intenta con ello evitar que la decisión extintiva del empresario tuviera como móvil algunas de las causas de discriminación prohibidas en la Constitución o en la ley o bien se hubiera producido con violación de derechos fundamentales y libertades públicas del trabajador.

Asimismo se amplían los supuestos que no pueden computarse como faltas de asistencia a efectos de extinción del contrato de trabajo por absentismo laboral. Entre ellos se incluyen el riesgo durante el embarazo, las enfermedades causadas por el mismo, el parto y la lactancia.

4.3.2. Otras estrategias de flexibilización y modalidades de empleo

En lo que respecta a la flexibilidad del horario de trabajo, se pueden observar tres estrategias diferentes. La primera consiste en ofrecer un cierto grado de libertad en la organización del tiempo de trabajo. La gran mayoría de los Estados comunitarios introdujeron este tipo de medidas en todos los sectores a lo largo de los años ochenta, a pesar de que muchas veces la dimensión familiar ni tan sólo estaba presente. No obstante, no se puede minimizar su impacto sobre la organización familiar. Así, por ejemplo, se puede citar el caso del sector metalúrgico alemán: en vez de cobrar las horas extraordinarias se pueden registrar en una «libreta de ahorro de horas», de tal forma que puedan ser utilizadas después libremente por el trabajador cuando lo requiera por motivos familiares.

La segunda estrategia consiste en una reducción del tiempo de trabajo productivo. Dicha reducción constituye un proceso universal y más que secular que sigue su curso en la actualidad. Durante el período 1983-1995, en la Europa de los doce se produjo una reducción del tiempo de trabajo en todos ellos, de tal forma que el número de horas trabajadas habitual-

mente por las personas ocupadas en la Unión Europea ha disminuido aproximadamente en una hora y media por semana, pasando de unas 40 horas a 38 y media. Esta media cubre reducciones muy diferentes, desde dos horas y media por semana en Bélgica, Alemania, Grecia e Irlanda a tan sólo diez minutos en el Reino Unido.

Esta disminución de tiempo de trabajo productivo obedece a diversos factores. En primer lugar, constituye un efecto espontáneo de las estructuras económicas, asociado con la terciarización progresiva de las economías de las sociedades occidentales, teniendo en cuenta que las actividades de servicios no necesitan de horarios largos como la agricultura o la industria y que el personal femenino, a veces trabajando a tiempo parcial, ocupa en ellas una mayor presencia. En segundo lugar, es consecuencia del desarrollo de horarios de trabajo individuales inferiores a la norma colectiva (trabajo a tiempo parcial, excedencias parentales, flexibilidad horaria, etc.). En tercer y último lugar, es debida a la puesta en marcha de un proceso sociopolítico de reducción de la norma colectiva de referencia, ya sea a través de la negociación colectiva, ya sea impulsado por el gobierno.

Esta última posibilidad es la apuesta hecha hace poco por el Gobierno de Lionel Jospin, que se propuso avanzar hacia una jornada laboral más reducida con la intención de crear empleo. El objetivo a alcanzar es que la semana laboral sea de 35 horas a partir del 1º de enero del año 2000 para las empresas con más de diez empleados. Con la finalidad de lograr esta meta el Gobierno ha ofrecido ayudas de 9.000 francos por trabajador a todas aquellas empresas que negocien con las organizaciones sindicales una reducción del tiempo de trabajo como mínimo de un 10% y, a la vez, aumenten su plantilla en al menos un 6%.⁽²¹⁾ Las propuestas de Jospin han forzado un debate en la Unión Europea que culminó con la aprobación de una serie de medidas en la Cumbre de Luxemburgo sobre la creación de empleo, celebrada en noviembre de 1997. De todas formas, las opiniones de los expertos sobre la posibilidad de crear empleo a partir de reducción de la jornada laboral distan de ser unánimes.⁽²²⁾

(21) *El País*, sábado 11 de octubre de 1997, pág. 49.

(22) Andreu Mas-Colell, «Observaciones escépticas sobre el reparto del trabajo», *El País*, lunes 13 de octubre de 1997, pág. 13.

Ahora bien, una cosa es albergar dudas sobre si la reducción del tiempo de trabajo puede conducir a la generación de nuevos empleos y otra es constatar sus potenciales efectos benéficos en términos del incremento del tiempo de ocio de las familias, que así podrán atender mejor a las necesidades de sus miembros. Además, plantear la creación de empleo a partir de la reducción del tiempo de trabajo de los que ya están ocupados supone poner también sobre la mesa la cuestión del reparto del trabajo entre hombres y mujeres, tema caro desde hace tiempo al movimiento feminista en la medida que puede entrañar una reorganización de las esferas productiva y reproductiva y de los tiempos asignados a cada una de ellas en función de la segregación de género.

La tercera estrategia, que podemos observar en Bélgica, Alemania, Grecia y Portugal, consiste en dar carta blanca a los padres para que determinen las situaciones que requieran su presencia en el hogar como en el caso de la enfermedad de un hijo, etc. Teniendo en cuenta que los motivos no son especificados de manera rigurosa, el tiempo concedido, en términos del número de días al año, es estrictamente limitado: en Bélgica, es de 10 días para padres con niños de menos de 12 años, en Grecia de 6 a 10 días según la situación de que se trate. Por otro lado, en Suecia los padres tienen derecho a 60 días de permiso parental temporal en caso de enfermedad de sus hijos o de la persona que los cuida (excepcionalmente 120 días por niño). Los progenitores solos tienen derecho al mismo número de días de los que conviven con su pareja. Esta estrategia no comprende los días complementarios de permiso concedidos con motivo de acontecimientos familiares específicos como el matrimonio, el nacimiento de un hijo, el cambio de domicilio, etc. Estas últimas medidas están previstas en las legislaciones laborales de todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Otra tendencia que merece un comentario aparte es el trabajo a domicilio, en su versión moderna de teletrabajo o trabajo a distancia. Una serie de innovaciones técnicas recientes están permitiendo lo que no hace muchos años hubiera parecido una quimera. De todas formas, esta posibilidad está reservada de momento a determinadas categorías profesionales de ciertos sectores económicos. Especialmente, algunas personas que se mueven dentro del ámbito de la gestión o de los servicios se pueden autonomi-

zar de su empresa o trabajar como asalariados *on line* o en red desde su domicilio particular. En principio, la ventaja de esta modalidad laboral es la posibilidad de compaginar la ocupación con la atención a los niños o a otras personas dependientes.

Sin embargo, lo que puede parecer un invento revolucionario no constituye una novedad absoluta. Las mujeres campesinas ya lo hacían desde tiempos inmemoriales y el sistema industrial tradicional de *putting-out* o de trabajo a destajo a domicilio se basaba también en la confusión entre el trabajo doméstico y el remunerado. Por el momento, las categorías de la población con una actividad laboral en su domicilio pertenecen a niveles educativos altos, pero si esta modalidad de trabajo se extendiera se podría convertir en un sector informal con escasas garantías de protección social. De la misma forma que en épocas predemocráticas el trabajo a destajo a domicilio estaba relacionado con la explotación del colectivo femenino y con la economía sumergida, esta eventualidad podría volver a repetirse, dada la dificultad de control que puede entrañar la supervisión de este tipo de actividad laboral.

Para terminar este apartado haré un breve comentario sobre los trabajos de proximidad, una fórmula que al tiempo que constituye un importante yacimiento de empleo permite asimismo aliviar las necesidades de las familias. En Europa, ante las necesidades crecientes de servicios de cuidados para niños y personas dependientes o en dificultades, dado que las familias no disponen de los recursos temporales suficientes, se han propuesto como alternativa las ocupaciones llamadas de «proximidad», de economía social o «familiares», y se han ofrecido principalmente a las mujeres y a los jóvenes. Por una parte, estos empleos se pueden considerar como medidas de ayuda a las familias porque a menudo se acompañan de desgravaciones fiscales o bien se benefician de subvenciones para aligerar su coste. Por otra, también pueden ser vistas como un recurso para las mujeres en paro que buscan empleo al tiempo que mitigan la «doble presencia» de otras mujeres que ya tienen una actividad profesional o laboral.

De hecho, estos trabajos de proximidad no son nuevos; la única novedad importante es que sean propiciados y subvencionados por los poderes públicos. Pero el riesgo es que se haga difícil su valorización (con-

siderándolos de manera peyorativa como trabajos de mujeres), a pesar de la alta estima social de que gozan las relaciones de confianza e intercambio que se establecen entre la persona que ayuda y la que es ayudada.

Francia es el país en que se han promocionado más este tipo de empleos. Cabe recordar los trabajos para cuidadoras de niños a domicilio, parcialmente subvencionados por medio de subsidios e incentivados a través de desgravaciones fiscales en el marco de una política mixta de familia y empleo (véase 4.2.1). En este país se ha propuesto desarrollar empleos de proximidad por medio del uso de instrumentos de política social. En primer lugar, a base de hacer más solvente y eficaz la demanda privada de los hogares, tanto más cuanto que sus necesidades son apremiantes y sus recursos débiles. En segundo lugar, a base de favorecer el desarrollo de una oferta profesionalizada, con unos trabajadores que dispongan de una protección y de unas condiciones de trabajo parecidas a las de los demás asalariados. El principal medio consistiría en adoptar los instrumentos más eficaces y más compatibles con la finalidad que se quiere conseguir. A este respecto, uno de ellos podría ser el cheque de servicios, a través del cual se pudiera trasladar a las familias que lo requirieran un poder de compra condicional, una cuasimoneda que funcionara de manera simple y fiable.

4.4. Las licencias parentales

Las licencias parentales son formas reguladas de ausencia del puesto de trabajo o de interrupción de las prestaciones laborales habituales, conectadas con beneficios sociales (prestaciones económicas y/o otros derechos de protección social) con el fin de atender al nacimiento y a la crianza de los hijos. Se trata de medidas mixtas de política laboral y familiar que incorporan instrumentos tan tempranos como los permisos por maternidad así como las recientes excedencias parentales, desarrolladas en diversos países europeos durante la década de los años noventa. Asimismo se pueden incluir dentro de las licencias parentales otras medidas como las licencias por paternidad, las de atención infantil y las licencias para cuidar a un hijo enfermo.⁽²³⁾

(23) Escobedo, en prensa.

A la hora de estudiar las licencias parentales, conviene tener presente que en cada país las diversas medidas forman un sistema integrado y que por tanto es preciso tener en cuenta el contexto más amplio en que se insertan. En todo caso, es importante distinguir entre la regulación legal de las licencias y su uso efectivo. Cuando se trata de licencias optativas depende de muchos factores entre los que cabe destacar no tan sólo la generosidad de las prestaciones, sino las facilidades dadas por las empresas, la igualdad de salarios entre hombres y mujeres, el estímulo y la publicidad que reciben por parte de los poderes públicos y el prestigio social que llevan aparejado.

Cuando se analiza comparativamente la regulación de las licencias parentales conviene tomar en consideración un conjunto de elementos: los requisitos para poder gozar de las licencias, su duración (límites mínimos y máximos), las garantías relativas a la protección del puesto de trabajo, las prestaciones económicas así como otros beneficios que comportan (ya sean fiscales, ya sean dentro del ámbito de la seguridad social), cómo se financian las prestaciones, si existe flexibilidad o no en el uso de la licencia, si ésta es definida como un derecho individual intransferible o bien como derecho familiar transferible entre el padre y la madre, los plazos de preaviso al empleador así como la necesidad o no de su acuerdo y, por último, los beneficios eventuales para la contratación de personas en paro para sustituir al trabajador que dispone de licencia.⁽²⁴⁾

4.4.1. El descanso y las prestaciones por maternidad

Los permisos y las prestaciones por maternidad constituyen los instrumentos de política familiar más antiguos de todos. Antes de 1905, nueve naciones europeas ya habían aprobado permisos de maternidad no retribuidos: Suiza (1877), Alemania (1878), Austria (1884), Portugal (1891), Reino Unido (1895), Bélgica (1899), España (1900), Suecia (1900) e Irlanda (1901). Con la excepción de los casos de Suiza (8 semanas) y de Austria (6 semanas), la duración del permiso era de 4 semanas. Antes de 1900, Bélgica y Alemania aprobaron también una prestación económica y alargaron la duración del permiso a seis semanas. La Ley española, de 13 de marzo de 1900, sobre el trabajo

(24) Escobedo, en prensa.

de mujeres y niños establecía que las obreras que hayan entrado en el octavo mes de embarazo podían solicitar del patrono el cese en el trabajo, teniendo derecho a que se les reservara el puesto que ocupaban hasta tres semanas después del alumbramiento o bien cuatro en caso de prescripción facultativa.

Durante el siglo xx los permisos y las prestaciones por maternidad se generalizaron en todos los países civilizados y progresivamente se fue actualizando la duración del período de descanso y el importe de la prestación económica. El desarrollo y extensión del descanso por maternidad arranca de la aprobación de la Convención sobre Protección a la Maternidad en 1919 por la Organización Internacional del Trabajo. Esta convención, que constituyó uno de los primeros instrumentos adoptados por la OIT fue revisada por primera vez en 1952 y está previsto que vuelva a revisarse en el año 2000.

Desde 1980, en muchos países han mejorado las condiciones del permiso de maternidad. Es el caso de España, Portugal, Grecia, Irlanda, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Japón. Pero son los países nórdicos los que promueven los permisos de maternidad y parentalidad más generosos. La Recomendación del Consejo de 27 de julio de 1992 sobre la convergencia de los objetivos y políticas de protección social invitaba a los Estados miembros de la Comunidad Europea a garantizar una protección social apropiada para las trabajadoras embarazadas, tanto durante el embarazo como después del parto, para que pudiesen hacer compatible su actividad profesional con el cuidado de sus hijos. Por otra parte, la Directiva 92/85 CEE del Consejo sobre la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la mujer embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia establecía unos requisitos mínimos con respecto a los permisos de maternidad, que debían ser incorporados a las legislaciones de los Estados miembros antes de 1994. Estos requisitos consistían en un período mínimo de baja por maternidad de 14 semanas sin interrupción, distribuidas antes y/o después del parto. Este permiso debe incluir un descanso obligatorio de dos semanas como mínimo, también distribuidas antes y/o después del parto.⁽²⁵⁾

(25) López, 1996, pág. 46.

El cuadro 4.5 muestra las disposiciones relativas al descanso por maternidad en diversos países de la Unión Europea. En la primera columna figura la duración del permiso de maternidad en semanas, en la segunda el porcentaje de salario a que tiene derecho la trabajadora que disfruta del descanso y en la tercera se ha construido un índice que combina los datos de las dos columnas anteriores y que nos da el número de semanas plenamente retribuidas. Los países se han ordenado de mayor a menor a partir del valor de este índice.

Cuadro 4.5

**PRESTACIONES POR DESCANSO DE MATERNIDAD.
UNIÓN EUROPEA, 1995**

País	Duración en semanas	Porcentaje del salario	Semanas retribuidas
Suecia	51	75	38,3
Finlandia	43,5	65	28,3
Dinamarca	28	100	28,0
Portugal	18	100	18,0
Italia	22	80	17,6
Reino Unido	18	90	16,2
Austria	16	100	16,0
Luxemburgo	16	100	16,0
Holanda	16	100	16,0
España	16	100	16,0
Grecia	16	100	16,0
Alemania	14	100	14,0
Francia	16	84	13,4
Bélgica	15	82	12,3
Irlanda	14	70	9,8

Nota: Las disposiciones han sido actualizadas y los datos reelaborados por el autor a partir de informaciones de Eurostat.
Fuente: Basado en Gauthier, 1996, pág. 174.

El análisis de la tabla revela que existen tres grandes grupos de países. El primero está constituido por las naciones nórdicas, encabezadas por Suecia, que son aquellas en que las prestaciones resultan más generosas, oscilando entre las 38 y las 28 semanas plenamente retribuidas. Un segundo grupo, integrado por Portugal, Italia, Reino Unido, Austria, Luxemburgo,

Holanda, España y Grecia, se sitúa en una posición intermedia en torno a las 16-18 semanas pagadas. El resto de países forma el pelotón de cola con Alemania, Francia, Bélgica e Irlanda con valores que van de las 10 a las 14 semanas remuneradas. Esta distribución merece un comentario. Sorprende que países con una larga tradición de protección a la familia como Francia, Alemania o Bélgica figuren en el último grupo. La razón estriba en la dificultad de efectuar análisis comparativos cuando los programas son tan distintos. Ya hemos hecho una llamada de advertencia ante la necesidad de interpretar cada medida dentro del conjunto de disposiciones de cada Estado. En el caso de los países escandinavos, los permisos de maternidad y las excedencias parentales aparecen integrados en un solo paquete, mientras que en otros casos constituyen programas técnicamente separados. Así, no debemos olvidar que, junto al permiso de maternidad, en Alemania existe el *Erziehungsgeld* y que en Francia tenemos la *Allocation pour Jeune Enfant* y la *Allocation Parentale d'Éducation* (véase 4.4.2). Además, algunos países como Francia establecen períodos de descanso diferentes según el rango del hijo. Así, en este país el permiso por maternidad tiene una duración de 16 semanas para el primer y segundo hijo, pero se extiende hasta las 26 semanas a partir del tercer hijo.

El examen de las condiciones de acceso a las prestaciones por maternidad nos muestra una gran variedad de situaciones. Por una parte, tenemos un escaso número de países (Italia y Holanda) en que la prestación por maternidad no está sometida a ninguna condición de cotización previa. Con excepción de esos dos casos excepcionales, al depender la prestación por maternidad de la seguridad social, se imponen diversas condiciones consistentes en estar afiliado y haber cotizado un cierto número de semanas o meses antes del parto.

El tratamiento fiscal de las prestaciones de maternidad es bastante diverso en los países europeos. En Bélgica, Dinamarca, Grecia, Italia, Luxemburgo, Holanda y España, dichas prestaciones están sometidas a tributación. La Ley española del IRPF y otras normas tributarias de 1998 no ha cambiado esta situación. En lo que respecta a las cotizaciones a la seguridad social derivadas de estas prestaciones sólo las exigen tres países europeos: Luxemburgo, Holanda y España.

En lo que respecta a las licencias por paternidad, existen dos modalidades. Por una parte, las legislaciones laborales establecen unos pocos días de licencia para el padre con el fin de que pueda atender debidamente a la madre y al hijo en el momento del nacimiento: 2 en España,⁽²⁶⁾ 3 en Francia y Bélgica, de 6 a 12 en Finlandia y 10 en Dinamarca y Suecia. En segundo lugar, en la actualidad muchos países prevén que el padre pueda acogerse a una parte del permiso de maternidad. Así, por ejemplo, en Finlandia el padre puede disfrutar de tres semanas y en Dinamarca, Noruega o España de cuatro. Sin embargo, aquí debe hacerse una importante distinción. En algunos casos el padre puede hacer uso optativo de esas semanas, pero si no lo hace puede disfrutarlas la madre. En otros, en cambio, si el padre no las utiliza se pierden. Esta última disposición es la que está permitiendo en algunos países avanzar hacia un nuevo concepto de paternidad.⁽²⁷⁾

En España son beneficiarios de la prestación de maternidad los trabajadores por cuenta ajena, cualquiera que sea su sexo, que disfruten los períodos de descanso correspondientes, siempre que estén afiliados y en alta o en situación asimilada al alta en el Régimen General o en cualquiera de los regímenes especiales de la Seguridad Social y puedan acreditar un período mínimo de cotización de 180 días dentro de los 5 años inmediatamente anteriores al parto, a las fechas de la decisión administrativa o judicial de acogimiento o de la resolución judicial por la que se constituya la adopción. Los trabajadores por cuenta propia o autónomos deben acreditar la situación de la actividad del establecimiento del que sean titulares y justificar el pago de los seis últimos meses de cuotas. Hasta fines de 1994 la cotización que se exigía era más estricta: 180 días dentro del año inmediatamente anterior al parto. Es indiferente que trabaje el marido de la madre, aunque si quiere acogerse a un tramo del permiso sí debe estar empleado. No existen prestaciones de maternidad no contributivas, pero tienen derecho a ellas los beneficiarios de la prestación contributiva de desempleo.

(26) Según la recientemente aprobada Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras este permiso paterno retribuido de dos días de duración con ocasión del nacimiento de un hijo se concede también por fallecimiento, accidente o enfermedad graves u hospitalización de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad. En caso de que el trabajador tenga que efectuar un desplazamiento por tal motivo, la duración del permiso será de cuatro días.

(27) Leira, 1998.

La prestación se da no tan sólo con motivo del nacimiento de un hijo, sino también por adopción o acogimiento. Desde el 1º de enero de 1995, la prestación consiste en un subsidio equivalente al 100% de la base reguladora. Anteriormente tan sólo era del 75%. En caso de parto múltiple, se reconoce un subsidio especial por cada hijo, a partir del segundo, igual al que corresponde percibir por el primero durante el período de descanso obligatorio. El abono de prestación la hace directamente el INSS. Desde principios de 1995, la prestación de maternidad configura un subsidio de carácter familiar con entidad propia. Antes de esta fecha era considerada como un supuesto de incapacidad laboral transitoria. El derecho a la prestación nace desde el día de la baja en el trabajo.

Una de las novedades más importantes de la nueva Ley 39/1999, de 5 de noviembre, consiste en la creación de una nueva prestación de riesgo durante el embarazo con el fin de proteger la salud de la mujer embarazada. Esta prestación se concede a la mujer trabajadora embarazada cuando, debiendo cambiar de puesto de trabajo con otro compatible con su estado, dicho cambio de puesto no resulte técnica u objetivamente posible o bien no pueda razonablemente exigirse por motivos justificados. La prestación económica consiste en un subsidio equivalente al 75% de la base reguladora correspondiente y se equipara a la de incapacidad temporal derivada de enfermedad común.

La nueva Ley 39/1999 sobre conciliación entre la vida familiar y laboral mantiene la duración del permiso de maternidad en dieciséis semanas, pero introduce algunas novedades. Así, en caso de parto normal la duración del permiso es de dieciséis semanas ininterrumpidas, pero en caso de parto múltiple este plazo se amplía dos semanas más por cada hijo a partir del segundo. En los supuestos de adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente, de menores de hasta seis años, la suspensión de la actividad laboral tiene también una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas, ampliable en el supuesto de adopción o acogimiento múltiples en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo. La duración de la suspensión en el supuesto de adopción o acogimiento de menores mayores de seis años es también de dieciséis semanas cuando se trate de menores discapacitados o minusválidos o que, por sus circunstancias personales o bien provenir del extranjero, tengan especiales dificultades de inserción social y familiar.

La distribución de las dieciséis semanas de permiso antes y después del parto depende de la voluntad de la madre, siempre y cuando seis de las semanas sean disfrutadas por la madre con posterioridad inmediata al parto. En caso de defunción de la madre el padre puede usar esas seis semanas posteriores al parto. A tenor de la nueva ley, en caso de que el padre y la madre trabajen, ésta, al iniciarse el período de descanso por maternidad, podrá optar por que el padre disfrute de una parte determinada e ininterrumpida del período de descanso posterior al parto bien de forma simultánea o sucesiva con el de la madre, salvo que, en el momento de su efectividad, la incorporación al trabajo de la madre no suponga ningún riesgo para su salud. De esta forma, se concede a la madre la opción de que sea el padre el que disfrute hasta un máximo de diez semanas, permitiendo además que lo haga simultáneamente con la madre. Sin embargo, en los casos de disfrute simultáneo de los períodos de descanso, la suma de los mismos no podrá exceder de las dieciséis semanas totales. En España el número de prestaciones por maternidad tramitadas por el INSS corresponde tan sólo aproximadamente a un tercio de los nacimientos del año, lo cual refleja la baja proporción de la población femenina que cumple los requisitos para poder gozar de este beneficio.⁽²⁸⁾

Con el fin de que los costes sociales de estos permisos no recaigan sobre las espaldas de los empresarios, lo cual podría acarrear consecuencias negativas en el acceso al empleo, especialmente de las propias mujeres, y como medida de fomento del empleo, la nueva Ley 39/1999 prevé reducciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, siempre que se contrate interinamente a desempleados para sustituir al trabajador o trabajadora durante los períodos de descanso por maternidad, adopción o acogimiento.

Según la legislación laboral, con motivo del nacimiento del hijo, el padre disfruta de dos días de permiso (cuatro en caso que se requiera desplazamiento) (véase nota 26). Estos días son a cargo del empresario. También es a cargo del empresario el permiso de lactancia, consistente en la reducción de una hora de la jornada laboral hasta que el hijo cumpla nue-

(28) Escobedo, en prensa.

ve meses. Esta hora se puede dividir en dos fracciones. La mujer trabajadora, por su voluntad, puede sustituir este derecho por una reducción de su jornada en media hora con la misma finalidad. Según la nueva Ley 39/1999, de 5 de noviembre, sobre conciliación de la vida laboral y familiar, este permiso podrá ser disfrutado indistintamente por el padre o la madre en caso de que ambos trabajen.

4.4.2. Las excedencias parentales

Uno de los beneficios que ha sido objeto de importantes iniciativas y reformas en Europa desde 1975 son las excedencias parentales. Se trata de una especie de prolongaciones de las licencias de maternidad para que los padres puedan atender las necesidades del niño en las mejores condiciones posibles. En la mayoría de países estas excedencias están destinadas tanto a los padres como a las madres. Hasta 1975 tan sólo Austria e Italia disponían de este tipo de excedencias. A partir de esta fecha se fueron aprobando planes de excedencias parentales en una docena de países. En la mayoría de países las excedencias no son retribuidas, pero en algunos de ellos, como Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania y Luxemburgo, comportan la percepción de transferencias monetarias por parte de los beneficiarios.⁽²⁹⁾

También se ha implantado en todos los países, con la excepción de Suiza, Nueva Zelanda y Estados Unidos, una licencia de atención infantil. Este permiso parental ha sido creado, en general, como una medida que podría reducir la oposición entre trabajo remunerado y responsabilidades familiares. El hecho de que, en principio, se trate de un permiso no retribuido lo hace muy atractivo para los gobernantes. Ahora bien, las diferencias entre países en lo que respecta a la duración del permiso, a las prestaciones que conlleva y a la reserva del puesto de trabajo son importantes.

El Consejo del 3 de junio de 1996 aprobó la Directiva 96/34/CE relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental. En 1997 se amplió su ámbito de aplicación para incluir también el Reino Unido. Esta directiva, cuya tramitación desde la primera propuesta duró trece años, se basa en un

(29) Gauthier, 1996, pág. 177.

acuerdo previo alcanzado por los diversos agentes sociales, lo cual marca una innovación en los procesos de elaboración política en la Unión Europea. Ello denota la complejidad de las cuestiones tratadas y el papel clave de los agentes sociales en el desarrollo de estas medidas, algunas de las cuales afectan el núcleo duro de las relaciones de empleo.⁽³⁰⁾

Una de las características que más descuella en los países que prevén las excedencias parentales es la diferencia entre los sectores público y privado. En algunos de ellos, como Irlanda e Italia, las excedencias parentales sólo se otorgan en el sector público; en otros, como Luxemburgo, tan sólo se garantiza el puesto de trabajo en este último sector. En lo que respecta al sector privado la evolución de los diferentes Estados europeos parece diferente. En la mayoría de países, el sector no industrial como la banca y la construcción, parece tener un papel más importante que el industrial. En cambio, el sector industrial alemán, incluyendo una industria pesada como la metalúrgica, parece tomar la delantera.

Al comentar el tema de las excedencias es preciso tener presente no tan sólo la diferente proporción de usuarios en un sector económico u otro, sino también su distinto uso según la dimensión de la empresa. Por supuesto, las facilidades que pueden tener los trabajadores para tomar una excedencia, del tipo de sea, pueden ser mucho mayores en el caso de las grandes empresas que en el de las pequeñas o medianas. Sin embargo, en estos últimos casos puede resultar más ventajoso para el trabajador negociar personalmente con el empresario una reducción de la jornada laboral o las condiciones de una excedencia informal.

Pese a que hay pocos datos comparativos al respecto, la impresión general es que las oportunidades ofrecidas por las excedencias parentales son aprovechadas casi exclusivamente por las mujeres. Sin embargo, una de las finalidades declaradas de la introducción de estas medidas, brindadas tanto a las madres como a sus maridos o compañeros, fue precisamente todo lo contrario: fomentar una mayor participación de los hombres en la esfera reproductiva. En realidad, las cosas no son tan sencillas. Dentro de la categoría amplia de las excedencias parentales existen diversas modalida-

(30) Escobedo, en prensa.

des tras las cuales existen filosofías e incentivos bastante distintos y hasta incluso contradictorios. Como veremos, en algunos casos se incentiva realmente la participación de los padres en las labores de cuidados; en otros, en cambio, lo que se pretende es ampliar el abanico de elección de las familias para que puedan optar entre cuidar a los niños en casa o mandarlos a una guardería. Es cierto que a menudo esta elección viene fuertemente condicionada por el coste de oportunidad causado por la pérdida de los ingresos derivados del empleo de la persona que toma la excedencia, que en el caso de los niveles educativos más bajos y de las ocupaciones peor remuneradas puede venir compensado por el subsidio que acompaña a la excedencia. Por supuesto, además del coste económico por estar ausente del mercado de trabajo, también se debe tener en cuenta el personal, que puede ser muy distinto para una persona orientada hacia una carrera profesional o para alguien que ya ha alcanzado un techo en su promoción y a quien le resulta más o menos indiferente ocupar un puesto de trabajo u otro.

Por todo ello, a la hora de evaluar y comparar entre sí diversos programas de excedencias parentales lo que importa realmente es la letra pequeña y las finalidades, a veces implícitas, que se pueden ocultar tras ella. Valgan tan sólo unos interrogantes que es preciso desvelar para poder valorar justamente un plan de excedencias parentales: ¿Quién se hace cargo de la cotización a la seguridad social durante el período de excedencia o suspensión de la actividad profesional? ¿Se computan estos períodos de cara a otros derechos laborales como la antigüedad, la jubilación, la promoción interna, puntos para becas u oposiciones, etc.? En el momento de la reincorporación del trabajador, ¿se le garantiza tan sólo la categoría profesional o bien el puesto de trabajo en el mismo centro en que estaba empleado antes?

A continuación, expondré una serie de ejemplos extraídos de diversos países para que el lector pueda juzgar por sí mismo. En algunos países como Bélgica la excedencia parental se inscribe dentro del marco general de disposiciones sobre la suspensión temporal de la actividad profesional o laboral por razones personales o familiares, pero no necesariamente por motivo del nacimiento de un hijo. Según las disposiciones de este plan, aprobado en 1985, los trabajadores empleados en la misma empresa durante el último año pueden pedir la interrupción de su carrera profesional por un período de

entre 6 y 12 meses. Una de las razones por las cuales se puede solicitar esta interrupción es para atender a un recién nacido. Durante este tiempo los trabajadores de las diferentes categorías perciben la misma prestación.

En Alemania todos los padres, tanto si están en el mercado de trabajo como si no, pueden tomar una excedencia de hasta tres años (*Erziehungsurlaub*). La finalidad de la prestación que acompaña a la excedencia (*Erziehungsgeld*) es ofrecer una compensación a los padres o a las madres que deciden quedarse en casa para educar a sus hijos. El uso de estas excedencias es muy elevado entre las mujeres de tal forma que esta prestación se puede interpretar como un salario maternal. Esta excedencia puede durar hasta el momento en que el niño cumple dos años y consiste en una prestación de 600 marcos al mes como máximo, sometida a condición de recursos. A partir del séptimo mes de vida del niño los límites de renta son más estrictos y ello puede comportar una minoración de la prestación.

En Francia existe desde 1985 el subsidio llamado *Allocation Parentale d'Éducation* (APE), que consiste en una prestación que se paga al padre o a la madre cuando dejan de trabajar para cuidar al menos a dos niños, uno de los cuales debe tener menos de tres años. Existe también una prestación más reducida para aquellos que trabajan a tiempo parcial con una cuantía que depende de si la actividad es inferior al 50% o bien está comprendida entre el 50% y el 80%. En caso de parto múltiple, la prestación puede prolongarse hasta el sexto aniversario del nacimiento de los niños. Para tener derecho a esta prestación es preciso haber trabajado y cotizado a la seguridad social al menos dos años de los cinco anteriores al nacimiento del hijo menor (diez para los padres que tienen un tercer hijo) y haber interrumpido la actividad laboral. Destinada a compensar parcialmente la pérdida o la disminución de los ingresos del trabajo remunerado, la prestación de la APE se cifra en 2.964 francos mensuales (1996), o sea un 60% del salario mínimo neto. La APE da derecho, bajo condición de recursos, a tener cubierta la cotización para el seguro de vejez, sobre la base de un salario ficticio equivalente al mínimo. Este subsidio no está sometido a condición de recursos ni a tributación. Según una estimación, en 1994 había unos 95.000 asalariados en excedencia parental. A finales de 1997 el número de beneficiarios ya alcanzaba el medio millón.

Los cambios introducidos en 1994 en Francia han contribuido a una creciente polarización entre las madres con salarios altos –que pueden permitirse contratar a mujeres con salarios bajos subvencionados para cuidar a sus hijos– y las madres menos cualificadas que, tras tener un hijo, se quedan unos años en casa para cuidarlo. Desde esa fecha la lucha contra el desempleo constituye un objetivo oculto de las políticas familiares francesas, de tal forma que éstas van a remolque de las políticas de empleo. Dado que el 98% de los beneficiarios son mujeres, cabe preguntarse si la finalidad real de estas medidas no es retirar del mercado de trabajo a una proporción de ellas. En efecto, la actividad económica de las madres con dos hijos, uno de los cuales tiene menos de tres años, ha caído del 69% en 1994 al 53% en 1997.

Además de la APE, desde 1977 existe en Francia una excedencia no retribuida (*Congé Parental d'Éducation*). Dicha excedencia permite la interrupción total o parcial de su actividad profesional a todos los asalariados –hombres o mujeres–, que han trabajado al menos un año en la empresa antes del nacimiento del niño, con el fin de poder cuidarlo. Su duración puede ser de hasta dos años y se debe tomar antes de que el niño cumpla tres. Desde la Ley de familia de 1994 todas las empresas, sea cual sea el número de sus empleados, vienen obligadas a autorizar esta excedencia. Después de la excedencia, el asalariado puede reincorporarse a su empresa, sin reducción de su salario, y tiene derecho a ocupar el mismo puesto de trabajo o uno similar. De las personas que toman esta excedencia el 99% son mujeres.

Italia dispone desde 1971 de una de las mejores leyes sobre maternidad en Europa. Esta ley establece dos tipos de permiso de maternidad: uno obligatorio y otro facultativo. Las madres que trabajan por cuenta ajena tienen derecho a dos meses de permiso retribuido antes del parto, seguidos por tres meses después del alumbramiento. Sin embargo, las condiciones de acceso y el importe de la prestación económica no son los mismos en el caso de las empleadas del hogar y de las autónomas que en el de las trabajadoras dependientes. La prestación que acompaña al permiso obligatorio es equivalente al 80% del salario, pero puede ser del 100% en el caso de las funcionarias y de las empleadas en grandes empresas. Las mujeres funcionarias contabilizan antigüedad por cada hijo que tienen y gozan de permisos más largos. Teniendo en cuenta que los funcionarios pueden retirarse con

sólo 20 años cotizados, las funcionarias con hijos pueden jubilarse habiendo trabajado unos 16. Son las llamadas «pensionistas de los bebés».

Una vez agotado el permiso obligatorio, las trabajadoras tienen derecho a una excedencia optativa por un período adicional de nueve meses, o sea hasta que el niño cumpla un año. Desde 1977, el derecho a estas excedencias también se ha hecho extensivo a los padres, pero, debido a las escasas ventajas de las condiciones económicas, éstos raramente las toman. En efecto, el trabajador en excedencia tiene derecho a cobrar sólo el 30% de su salario durante los seis primeros meses, a que se le reserve su puesto de trabajo y a acumular derechos de antigüedad. Además, las condiciones de acceso a este derecho por parte de los padres son bastante estrictas. Para que un padre pueda tomar una excedencia tiene que ser trabajador dependiente y estar casado con la madre, la cual debe trabajar también por cuenta ajena. El tiempo de este período no puede ser repartido a tiempo parcial entre el padre y la madre, pero en cambio puede ser disfrutado sucesivamente por ambos.

Grecia ofrece una excedencia parental de una duración muy corta (tres meses y medio), la más breve en Europa. Sin embargo, en el caso de los progenitores solos este período se puede extender hasta los seis meses. El inconveniente es que sólo tienen derecho a tomar excedencias los trabajadores en empresas de más de 50 empleados, lo cual excluye a una parte muy considerable de la fuerza de trabajo. No existen datos sobre el uso de estas excedencias, pero se cree que es más bien bajo.

Suecia es uno de los países con disposiciones más generosas sobre permisos de maternidad y excedencias parentales. Además, constituye el modelo que, desde que se creó en 1974 en aquel país, se fue extendiendo con diversas variantes a otras naciones nórdicas. La originalidad del sistema sueco consiste en integración de la licencia de maternidad con la parental. El seguro parental sueco da derecho a una prestación universal de la seguridad social a la cual pueden acogerse todos los padres en el momento del nacimiento o de la adopción de un niño. El seguro cubre el derecho al permiso, la garantía de reserva del puesto de trabajo y el derecho a una prestación financiera durante el período de la licencia. Desde el 1° de enero de 1995 cada uno de los progenitores tiene derecho a un máximo de 180 días y a un mínimo de 30, o sea 360 días de licencia retribuida en total. Si uno de

los dos progenitores quiere prorrogar la licencia más allá del período autorizado y retribuido (hasta alcanzar un máximo de 450 días), es preciso obtener el consentimiento del otro. Esto no se aplica al llamado «mes del padre», creado en 1995 con el fin de estimular a los padres a tomar el permiso. Si el padre no utiliza sus 30 días, la madre no los puede disfrutar.

En los últimos años, la compensación financiera a que tienen derecho los padres durante la licencia se ha reducido. Desde principios de 1995 la prestación es del 85% del salario durante los 30 días de cada progenitor y del 75% para los 300 días restantes. A partir de los 360 días los padres pueden recibir una pequeña compensación de 60 coronas diarias durante los 90 días adicionales garantizados. Para poder tener derecho a la prestación económica, el progenitor tiene que haber cotizado para el seguro de enfermedad al menos 240 días antes del nacimiento del niño. Los padres que no tienen trabajo remunerado o no están cubiertos por dicho seguro tan sólo tienen derecho al subsidio de las 60 coronas diarias. Además, los padres también tienen derecho a 60 días de permiso parental temporal en caso de enfermedad de sus hijos de menos de 12 años o de la persona que los cuida (excepcionalmente, 120 días por niño). Los padres o madres solos tienen derecho al mismo número de días que los que viven en pareja.

En lo que respecta al uso de licencias parentales por parte de hombres y mujeres la proporción ha permanecido más o menos inalterada entre 1994 y 1995: el 28,5% de los padres y el 71,5% de las madres. Si se contempla desde el punto de vista de los días efectivamente disfrutados por los padres o por las madres, la participación de los padres ha disminuido ligeramente pasando del 11,4% en 1994 al 9,7% en 1995. Así, la media de los días de permiso tomados por los padres es de 41, en contraste con los 50 disfrutados por ellos en 1994. Sin embargo, ha aumentado del 30% al 50% la proporción de padres que toman el permiso durante el primer año de vida del niño.

En otros países nórdicos como Dinamarca, Finlandia y Noruega existen planes de permisos parentales junto a licencias de atención infantil parecidas al *Erziehungsurlaub* alemán o a la APE francesa. Así, en Dinamarca tras la licencia por maternidad existe un permiso parental de 10 semanas que puede ser utilizado tanto por el padre como por la madre, bajo los mismos requisitos y condiciones económicas que aquélla. En Finlandia, el per-

miso parental tiene una duración de 158 días laborables que pueden ser utilizados por el padre o la madre, a criterio de esta última, y que comportan la misma prestación que la licencia por maternidad. Ello equivale a 26 semanas o unos 6 meses, o sea hasta cuando el niño alcanza los 10 meses de edad. Al igual que en Suecia, en Noruega el programa de licencias con ocasión del nacimiento de un hijo combina permisos por maternidad, paternidad y una excedencia parental. Los progenitores que trabajan tienen derecho a una licencia de 42 semanas con una compensación salarial del 100% o de 52 semanas con una compensación del 80%, con garantía del puesto de trabajo y derechos de seguridad social. Se reservan para la madre de forma obligatoria tres semanas antes del parto y seis semanas después del nacimiento del hijo. Además, los padres pueden disfrutar de dos semanas de licencia por paternidad sin derecho a sueldo, aunque a menudo pueden obtenerlo si lo negocian con la empresa. Desde 1993 se reservan cuatro semanas de la excedencia parental para el uso exclusivo del padre, un período que se pierde si él no lo utiliza. Cuando la excedencia parental era optativa sólo un 2-3% de los padres hacían uso de ella; desde que existe una cuota reservada al padre, un 70% de los padres que cumplen los requisitos la utilizan.⁽³¹⁾

Además, en Dinamarca, Finlandia y Noruega existe una licencia de atención infantil para cuidar al niño en casa cuando se agotan los permisos parentales. Se trata de una medida que incrementa el abanico de posibilidades de las familias y les permite optar entre el cuidado de los niños en casa y la utilización de los servicios públicos de guardería. En Dinamarca constituye una licencia remunerada de 26 semanas para los padres o madres de niños de menos de un año, extensible hasta 52 semanas con el consentimiento previo del empresario. La prestación económica equivale al 60% del subsidio máximo de desempleo. Este programa se inscribe en el marco de las políticas activas de empleo y su financiación tiene lugar con cargo a fondos del Ministerio de Trabajo. En Finlandia, en cambio, la licencia de atención infantil es financiada por la seguridad social. Pueden tomarla los padres con hijos menores de tres años, pero su uso es incompatible con la utilización de los servicios públicos de guardería. Por otra parte, en Noruega no existen controles sobre el destino del dinero de la prestación, con lo

(31) Leira, 1998.

cual los padres podrían usarlo para contratar a una canguro. Además, a diferencia de lo que sucede en Finlandia en que las autoridades se ven obligadas a crear plazas de guardería para satisfacer la demanda, en Noruega ésta es muy superior a la oferta, con lo cual difícilmente se puede hablar de elección entre sistemas alternativos de cuidados. Así, pues, en Noruega la licencia de atención infantil tiende a fortalecer la familia tradicional con una división del trabajo en función del género.

En España, la Ley 3/1989, de modificación del Estatuto de los Trabajadores, introdujo la posibilidad de beneficiarse de una excedencia parental no remunerada con ocasión del nacimiento, adopción o acogimiento de un hijo. Este beneficio puede tener una duración máxima de tres años. El primer año de excedencia comporta la reserva del puesto de trabajo. Transcurrido dicho plazo, la reserva quedará referida a un puesto de trabajo del mismo grupo profesional o categoría equivalente. La excedencia puede ser tomada tanto por la madre como por el padre. La Ley 26/1990 completó este dispositivo a base de asimilar el primer año de excedencia sin sueldo a un período de cotización efectiva a la seguridad social, con todos los derechos que lleva aparejada la afiliación. Este último derecho se instrumenta a partir de una prestación de índole no económica que forma parte de las asignaciones por hijo a cargo de nivel contributivo. A efectos de la prestación no económica, se considera como hijo a cargo sólo al menor de 3 años. Son beneficiarios de esta prestación todos los trabajadores por cuenta ajena, tanto del sector privado como de la Administración pública, que disfruten del período de excedencia laboral para el cuidado de hijos menores de 3 años. Quedan excluidos de este beneficio los trabajadores autónomos. En 1998, 7.569 personas, hombres y mujeres, se hallaban en situación de excedencia para el cuidado de un hijo.⁽³²⁾

La nueva Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras amplía algunos de estos beneficios. Tendrán también derecho a un período de excedencia, de duración no superior a un año, salvo que se establezca una duración mayor por negociación colectiva, los trabajadores para atender al cuidado

(32) Escobedo, en prensa.

de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo, y no desempeñe actividad retribuida. El período en que el trabajador permanezca en situación de excedencia por cuidado de familiares será computable a efectos de antigüedad y el trabajador tendrá derecho a la asistencia a cursos de formación profesional.

4.5. Horarios comerciales, escolares y de servicios públicos

El tema de la compatibilidad de los horarios de los establecimientos comerciales, escolares y de servicios públicos ha empezado a tomar un cierto relieve dentro del ámbito de la reconciliación entre la vida familiar y profesional a lo largo de los años noventa. Cuando las mujeres de clase media o, a lo sumo de clase obrera acomodada, de forma mayoritaria y exclusiva, desempeñaban su papel dentro de la esfera reproductiva podían satisfacer más fácilmente las posibles demandas contradictorias que les planteaba la sociedad. Por el contrario, desde antaño, en países como España, las proletarias y campesinas se hallaban mucho más ajetreadas tratando de compaginar de la mejor manera posible su trabajo doméstico con el productivo, aunque, al disponer generalmente de densas redes comunitarias y familiares y residir a menudo en pequeñas localidades, su empeño resultaba tal vez más fácil que para las mujeres trabajadoras actuales, que se mueven en el entorno de las grandes ciudades y carecen habitualmente del apoyo de vecinos y parientes. En este contexto, la cuestión de los horarios puede cobrar una importancia primordial.

Al abordar el tema de los horarios comerciales desde el punto de vista de la política familiar se plantea el siguiente dilema: ¿se debe fomentar su liberalización o bien, al contrario, es preciso procurar que estén estrictamente regulados? En este sentido, la liberalización supone dar libertad total a los comercios para que abran no tan sólo en horas nocturnas si lo desean, sino también para que lo hagan durante los fines de semana sin restricciones. En cambio, la regulación sería poner una serie de límites reglamentarios a la libertad de horarios. Tanto la liberalización como la regulación de

horarios puede comportar ciertos beneficios para las familias, pero tal vez no para todas. Así, si la libertad de horarios comerciales ofrece sin duda grandes ventajas a los consumidores, su regulación también puede ayudar a incrementar el tiempo de ocio de las familias. Hay que tener presente que, si bien todos los miembros de las unidades familiares son consumidores potenciales, hay algunos de ellos que trabajan en el sector del comercio o del ocio y que, por lo tanto, apostar por una liberalización puede perjudicar a aquellas familias en que el padre, la madre o ambos trabajan en ocupaciones que requieren servicios de atención al público. A menudo, las personas que se ganan la vida como vendedores o camareros tienen hijos o parejas, y fomentar una libertad total de horarios puede comportar que hayan de trabajar en horas nocturnas o días festivos cuando podrían compartir este tiempo de ocio con sus familiares.

Según un estudio encargado por el Instituto de Estudios de Libre Comercio (Idelco), España figura entre los países con menor libertad en cuanto a horarios. Junto a España, figuran Grecia, Italia y Austria como los países más regulados frente a la liberalización absoluta existente en Suecia o en el Reino Unido.⁽³³⁾ El examen de los datos sobre horarios de apertura del pequeño comercio en la Unión Europea revela que existen grandes disparidades entre los países. Así, en los más liberales se abre un máximo anual de 8.760 horas (Suecia) o de 8.736 (Reino Unido). En cambio, en los más regulados este máximo se reduce considerablemente: Grecia (2.432), Austria (3.504), España (3.708). La media de los países de la Unión Europea es de 5.246 horas.⁽³⁴⁾ El análisis de estos datos permite llegar a la conclusión que los países menos regulados son los más «individualistas», mientras que los más regulados son los más «familistas», sin que ello signifique necesariamente que en ellos se defienden más los intereses de las familias. Por otra parte, los países más regulados son los que concentran asimismo el mayor número de tiendas por cada 1.000 habitantes.

En efecto, en el debate en curso en España sobre los horarios comerciales sorprende el gran protagonismo de los intereses de las grandes superficies y del pequeño comercio, con una participación algo menos conspicua de

(33) *El País*, miércoles 7 de julio de 1999, pág. 62.

(34) *El País*, domingo 8 de agosto de 1999, pág. 40.

los sindicatos y de las organizaciones de consumidores y usuarios y con una ausencia total de la dimensión familiar. Por supuesto, el pequeño y mediano comercio español rechaza la libre apertura en domingo, mientras que las grandes superficies están a favor de la libertad de horarios. El proceso de concentración en curso del comercio de grandes superficies dará probablemente una mayor fuerza a este sector.⁽³⁵⁾ Por último, cabe también resaltar que la banca española es la única de los grandes países europeos que no abre por la tarde.⁽³⁶⁾

La regulación de los horarios escolares constituye otra de las cuestiones clave que afecta el bienestar de las familias y que suscita un debate muy vivo. Para los padres cuya actividad económica se sitúa fuera del hogar, la incompatibilidad entre sus propias cadencias de trabajo y los horarios y las vacaciones escolares puede representarles muchos quebraderos de cabeza. Alemania, Dinamarca y Austria son los únicos países de la Unión Europea que tienen jornada intensiva en la enseñanza primaria, por más que los dos primeros disponen de programas muy desarrollados de actividades complementarias de tarde (véase el cuadro 4.6). La jornada partida es mayoritaria en los países europeos. Aunque con horarios diferentes, siguen este modelo Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Italia (con excepciones), Portugal (también con excepciones), Reino Unido y Suecia. En Grecia la insuficiencia de infraestructuras escolares hace que los colegios funcionen con turnos de mañana y tarde. En algunos centros de Portugal sucede lo mismo.⁽³⁷⁾ Como se puede observar en el cuadro 4.6, también varían mucho de un Estado a otro el número de horas de clase por semana y el número de días de clase al año. En algunos países como Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia e Italia el número de horas por semana se incrementa con la edad de los alumnos. En lo que respecta al número de días de clase al año, Alemania, Dinamarca, Italia, Luxemburgo y Holanda superan los 200 días, mientras que en Austria, España, Grecia o Portugal son de 180 días o incluso menos. Además, si bien en algunos países las vacaciones están partidas en diversos períodos a lo largo del año, en otros están concentradas sobre todo en el verano. Este punto es importante

(35) Según informaciones publicadas por *El País*, martes 31 de agosto de 1999, pág. 40, la anunciada fusión de Pryca y Continente, filiales de Carrefour y Promodès respectivamente, supondrá la creación de un grupo que controlará el 22,4% del mercado español de grandes superficies en caso de que sea autorizada por la Comisión Europea.

(36) *El País*, viernes 25 de diciembre de 1998, pág. 51.

(37) *El País*, martes 17 de marzo de 1998, pág. 31.

porque tener a los hijos en casa a lo largo de todo el verano, como sucede en nuestro país, representa una fuente de complicaciones para los padres, que a menudo deben acudir a servicios externos como campamentos o actividades de verano, que no siempre están subvencionados y que representan un coste financiero acaso excesivo para las familias.

Cuadro 4.6

LA JORNADA ESCOLAR DE ENSEÑANZA PRIMARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

País	A	B	C	D	E	F
Alemania	5/6	C	8.00-12.30	17/27	45	208
Austria	5	C	8.00-12.45	20/21	50	180
Bélgica	5	P	8.30-12.00/13.30-15.30 Mi: 8.30-12.00	28	50	182
Dinamarca	5	C	8.00-14.00	20/28	45	200
España	5	P	9.00-12.00/15.00-17.00	25	55	180
Finlandia	5	P	8.00-10.30/11.30-14.00	20/30	60	190
Francia	5	P	8.00-10.30/11.30-16.30 Sa: 8.30-11.30	26	Criterio docente	180
Grecia	5	C	8.15-13.30/14.00-19.00	23/30	40-45	175
Irlanda	5	P	9.00-11.30/12.30-14.30	22	30-60	183
Italia	6	C	8.30-13.00	27/30	Criterio docente	200
Luxemburgo	6	P	8.00-11.45/14.00-15.45D	30	50-55	212
Holanda	5	P	8.45-11.30/13.15-15.30 Ma: 8.45-11.30	23	60	200
Portugal	5	P	9.00-12.00/14.00-16.00	25	Criterio docente	175
Reino Unido	5	P	9.00-12.00/13.15-15.30	20/26	35-40	190
Suecia	5	P	8.00-11.30/12.30-15.30	20-34	Criterio docente	185

Leyenda: A: días de clase por semana; B: jornada escolar continua (C) o partida (P); C: horario de los centros; D: horas de clase por semana; E: duración de las clases; F: días de clase al año.

Ma = Martes; Mi = Miércoles; Sa = Sábado.

Fuente: Consejería de Educación de Andalucía, reproducido por *El País*, 17-3-98, pág. 31.

En España recientemente el Ministerio de Educación pactó con los sindicatos la jornada intensiva para los centros públicos del territorio que controla. Se trata de una medida bastante controvertida, ya que ni los propios sindicatos pedían algo tan radical. Los centros de primaria que lo solici-

ten (con el consentimiento del 75% de los padres) tan sólo darán clase por la mañana. Las tardes quedan reservadas para las actividades complementarias. Como no está nada claro que se pueda hallar financiación para dichas actividades complementarias, existe el temor de que muchos centros estén cerrados por la tarde. Además, ello podría crear un agravio comparativo entre los centros públicos y privados, donde en principio no se aplicará esta medida.⁽³⁸⁾

(38) *El País*, domingo 15 de marzo de 1998, pág. 14.

V. El debate sobre las familias monoparentales

El importante aumento de las rupturas conyugales y de los nacimientos extramatrimoniales en los países de la Unión Europea está determinando la proliferación de nuevas formas familiares que requieren una especial protección. Éste es el caso de los hogares monoparentales, cuya amplia difusión en los últimos tiempos les está prestando un singular relieve y reclamando una atención particular. Reciben el nombre de familias monoparentales aquéllas formadas por un progenitor solo (padre o madre solos) con hijos menores a cargo. La presencia de un considerable número de familias monoparentales no constituye un fenómeno enteramente nuevo. La elevada mortalidad registrada en las sociedades preindustriales hacía que pudiéramos encontrar en ellas una cierta proporción de hogares encabezados por hombres o mujeres viudos. Lo que resulta una novedad, en el contexto actual, es que, en primer lugar, hoy estas familias están formadas mayoritariamente por mujeres separadas, divorciadas o solteras con hijos bajo su responsabilidad; que, en segundo lugar, estas formas familiares se consideran en principio como unidades domésticas viables y dignas de protección; y que, en tercer lugar, en algunos países muchas de ellas requieren efectivamente esta protección, ya que con el debilitamiento de las redes comunitarias y de parentesco y con el deterioro del mercado de trabajo a menudo son víctimas de situaciones de pobreza y necesidad social.⁽¹⁾

(1) Almeda y Flaquer, 1995.

La monoparentalidad representa, en cierto modo, la culminación de un largo proceso de eclipsamiento de la figura del padre en la constelación familiar. Constituye un síntoma de debilitamiento del dominio del patriarcado y pone en entredicho la legitimidad exclusiva de la familia nuclear.⁽²⁾ Los movimientos feministas intuyeron certeramente desde el principio esta condición, por lo que intentaron dignificar la situación de las madres solteras y divorciadas confiriéndoles un lugar visible en el espacio social. Frente a la familia tradicional biparental se quería afirmar la legitimidad de otros tipos de familia con igual derecho a existir y a recibir ayudas de la colectividad.

Pero las cosas no han resultado ser tan sencillas. Frente a las viudas, que consiguieron un nicho en el diseño temprano de los sistemas de seguridad social europeos, el encaje de las madres solteras y divorciadas en los programas de bienestar está encontrando bastantes dificultades. La razón no es otra que la filosofía que impregna buena parte de los sistemas de protección social se basa todavía en la lógica del «varón sustentador». A pesar de que estamos avanzando hacia una sociedad cada vez más individualista en la que asistimos a un ocaso de la figura del padre, no obstante, el crecimiento del número de madres solas cuyos hijos no se hallan a cargo de un varón sustentador plantea interrogantes incómodos. Si la familia monoparental crea una situación embarazosa probablemente es porque sirve de revelador o de catalizador de nuevas manifestaciones en las sociedades contemporáneas sobre cuyo diagnóstico y/o pronóstico no existe acuerdo. El origen de los problemas que suscita la familia monoparental reside menos en su estructura como tal que en el hecho de que dicha estructura todavía se halla mal adaptada a la sociedad en la que ha surgido.

A dos investigadores franceses se les ocurrió la idea de estudiar cuál ha sido el tratamiento histórico de las situaciones familiares en que faltaba la figura del padre. La pregunta específica que lanzaron es la siguiente: «¿Quién debe alimentar al niño cuyo padre está ausente?».⁽³⁾ A su juicio, desde un punto de vista transcultural e histórico, la gama de soluciones a las cuales se puede recurrir en situaciones de ausencia de padre o ausencia del padre resulta bastante limitada:

(2) Flaquer, 1999a.

(3) Lefaucheur y Martin, eds., 1995.

1) Tratar de evitar estas situaciones a base de impedir la concepción, el nacimiento o la supervivencia de los niños, ya sea a través del control de las relaciones de sus progenitores potenciales o por medio de la tolerancia o el estímulo de sus prácticas contraceptivas, abortivas o infanticidas.

2) Aplicar de forma restrictiva, o «intensiva», la norma de la concesión de la responsabilidad del mantenimiento del niño al marido de la madre, ya sea dispensando al varón que no se ha casado con la madre de alimentar el niño que ha engendrado o ya sea incluso prohibiéndole que lo haga.

3) Aplicar esta norma de forma «ampliada» o «extensiva», tratando de «normalizar» la situación de los hijos concebidos fuera del matrimonio mediante la búsqueda de sus presuntos progenitores, ya sea para obligarlos a casarse con la madre, ya sea para que asuman en su totalidad o en parte la obligación de alimentarlos que normalmente pesaría sobre el marido de ésta.

4) Tolerar u organizar la transferencia, total o parcial, de la carga del mantenimiento de estos niños: al interior de la familia, imputándolo a la madre, al mismo niño cuando crezca, al padrastro u a otros miembros de la parentela; entre familias, imputándolo a padres de acogida u adoptivos; hacia individuos a los cuales se les encomienda esta carga por sus cualidades, ya sea en razón de sus funciones o de sus poderes; o bien hacia ciertas colectividades (de carácter territorial, religioso, caritativo, socioprofesional, etc.).

En la historia de las naciones europeas hallamos grandes paradigmas que incorporan determinadas configuraciones de estas soluciones en la medida que algunas de ellas eran rechazadas por ser consideradas como grandes males morales o sociales mientras que otras eran aceptadas como males menores.

En la actualidad, nos hallamos en una encrucijada, porque si bien el tratamiento de la monoparentalidad resulta en algunos aspectos insatisfactorio, tampoco acertamos a encontrar nuevas soluciones que estén a la altura de los retos actuales. Valgan algunos interrogantes que indican hasta qué punto nos hallamos ante un tema espinoso y complicado.

En el marco de la política familiar, ¿hay que tratar a las familias monoparentales como a las otras familias o bien hay que habilitar unos programas para atender sus singulares características? ¿Debe considerarse la monopa-

rentalidad como una situación provisional que hay que salvar cuanto antes mejor (por tanto, las ayudas deben ser limitadas en el tiempo) o bien hay que establecer prestaciones indefinidas? ¿Hay que incentivar la incorporación al mercado de trabajo de las mujeres con hijos a cargo o no? ¿Hay que establecer algún tipo de ayudas públicas para paliar su situación de precariedad o bien hay que extremar la vigilancia para que los progenitores no custodios eludan pagar su pensión de alimentos? ¿Qué debe hacerse ante la situación de las chicas adolescentes que se quedan embarazadas? ¿Se debe ayudar a las familias monoparentales porque tienen un solo sustentador y por tanto manifiestan determinadas carencias o sencillamente porque son pobres? Dicho de otra forma, ¿los programas de apoyo a las familias monoparentales deben operar con criterios de política social (equidad vertical) o de política familiar (equidad horizontal)? Ayudar sin más a las familias monoparentales porque son pobres sin indagar cómo han llegado a esta situación y cómo podrían salir de ella, puede hacer dependientes a las mujeres que mayoritariamente las encabezan y atraparlas en un círculo vicioso de la pobreza.

Sin embargo, cabe constatar la dificultad de proponer un tratamiento unitario del fenómeno dada la diversidad de orígenes de lo que llamamos familias monoparentales, lo cual les puede conferir un sello estructural bastante distinto. En efecto, el estudio del fenómeno de la monoparentalidad en Europa ha revelado que esta categoría social constituye un cajón de sastre que aloja situaciones muy diferentes. No es lo mismo una familia monoparental encabezada por una viuda, cuyo marido ha fallecido tras haber cotizado, lo cual le da derecho a una pensión de la seguridad social, que una mujer separada o divorciada con hijos a cargo, los cuales deberían recibir una pensión de alimentos de su padre, pero tal vez no la reciben. Pero, ¿quién asume la responsabilidad en el caso de una madre soltera con un hijo de padre desconocido o insolvente? ¿Es posible que en una sociedad igualitaria como la occidental de hoy algunos hijos sigan pagando los pecados de sus padres como sucedía antaño? Por pura cuestión de equidad, ¿no sería más deseable una equiparación más grande de las situaciones en las que falta el padre, independientemente de las razones por las que se halla ausente, que en la actualidad son tratadas de forma muy diversa en diferentes sectores de la protección social?

Vivimos en una época paradójica. En unos momentos en que la ciencia permite determinar con precisión los vínculos de filiación, cada vez hay más niños que son educados por personas que no son sus padres biológicos. La mayoría de códigos civiles del siglo pasado prohibieron la investigación de la paternidad. Su aceptación hubiera supuesto sembrar dudas en la certeza de las relaciones de filiación, creando un embrollo difícil de resolver y un desbarajuste en el sistema patriarcal. Pero ahora que la investigación de la paternidad es técnicamente posible y que ha sido admitida por las legislaciones más avanzadas, resulta más un engorro que una solución.

¿Se deben seguir considerando como absolutamente incondicionales las obligaciones de alimentar a sus hijos de los padres naturales o biológicos? A menudo los padres separados o divorciados ven poco a sus hijos o han contraído nuevas obligaciones al convivir con mujeres que tienen hijos a cargo de relaciones anteriores.⁽⁴⁾ ¿Cómo se puede refundar la obligación de la manutención de los hijos en sociedades «descasadas», cuando la madre no tiene marido, cuando el hijo ya no vive con su padre-progenitor, cuando tiene un padrastro al mismo tiempo que un padre (y no en lugar de un padre), cuando transita, regularmente o no, de un hogar a otro? ¿Cómo conciliar los principios en que se basa en derecho privado con los que dan vida al derecho social, así como las soluciones jurídicas elaboradas en el marco de uno u otro ordenamientos? ¿Cómo determinar la proporción de las distintas fuentes de ingresos en los fondos necesarios para el sustento de los hijos de padres no casados, separados o divorciados? ¿Qué porcentaje se debe imputar, directa o indirectamente, al progenitor que no tiene la custodia, a su compañera o esposa eventual, a los hijos de ésta o a los hijos comunes a ambos, a la madre no casada o descasada, a su compañero o marido eventual, a los niños de éste o a los niños comunes a ambos, o a la colectividad? A qué hijos debe un hombre mantener prioritariamente, cuando sus medios son limitados: ¿a los de la madre con quien vive pero que no ha engendrado o a los que ha engendrado pero con los que ya no vive? ¿Resulta equitativo determinar la obligación de manutención de un hombre en relación con un hijo sin tener en cuenta los ingresos y las necesidades relativas de los distintos progenitores, hijos y cón-

(4) Millar, 1999.

yuges implicados en el embrollo de hogares y filiaciones?⁽⁵⁾ La verdad es que tenemos más preguntas que respuestas a estas cuestiones.

Como se puede ver por los interrogantes planteados, los problemas son inmensos y las soluciones no son fáciles. Tampoco pretendemos aquí resolver ninguna de estas cuestiones si no más bien exponer las experiencias de algunos países que han tenido que lidiar con ellas. Si examinamos la monoparentalidad en una perspectiva comparada europea, su análisis nos muestra una gran pluralidad de panorámicas. Para empezar puede resultar útil contrastar la situación de las familias monoparentales en Francia e Inglaterra, donde tanto las problemáticas suscitadas como los remedios propuestos han sido muy distintos.

5.1. Las experiencias francesa y británica

En Francia las familias monoparentales representaban en 1991 un 16,2% de las familias con hijos a cargo; teniendo en cuenta que en 1981 tan sólo constituían un 8,3%, su proporción se dobló en la pasada década.⁽⁶⁾ Entre 1981 y 1991 el número de madres solas con hijos pasó de 758.000 a 1.369.000. Seis de cada diez familias monoparentales se forman como resultado de una ruptura conyugal.⁽⁷⁾

En este país las familias monoparentales tienen derecho a dos tipos de ayudas: la *Allocation de Soutien Familial* (ASF) (Subsidio de Apoyo Familiar) y la *Allocation de Parent Isolé* (API) (Subsidio para Progenitor Solo). La primera es una prestación sin condición de recursos destinada a aquellas personas que asuman la responsabilidad de un niño huérfano de padre y/o de madre o bien de un niño uno de cuyos progenitores, o ambos, se sustrae a sus obligaciones de dar alimentos o es insolvente. El pago de esta prestación autoriza a la Caja de Subsidios Familiares para recuperar en provecho del niño las pensiones de alimentos eventualmente impagadas. Su importe varía según si falta o falla uno o ambos de los progenitores: en el primer caso 468 francos y en el segundo 624 francos mensuales, indepen-

(5) Lefaucheur y Martin, eds., 1995.

(6) Cálculos propios a partir de datos de Eurostat.

(7) Martin, 1995.

dientemente del número de niños. La tasa de cobertura de esta prestación es de un tercio aproximado del total de familias monoparentales.

El subsidio de apoyo familiar vino a ampliar en 1975 el anterior subsidio de orfandad que había sido creado en 1970. Su misión original era prestar un apoyo a las personas que se ocupaban de los niños huérfanos o a las madres solteras o viudas que criaban solas a sus hijos. En 1975 se hizo extensivo a las madres separadas y divorciadas con hijos a cargo manifiestamente abandonados, cuyos ex maridos habían dejado de pagar la pensión durante más de dos meses. La creación de esta prestación puede ser considerada como un giro importante en la política familiar en la medida en que suponía un reconocimiento de las dificultades crecientes de las personas solas con hijos a cargo.⁽⁸⁾

La *Allocation de Parent Isolé* es una prestación concedida bajo condición de recursos destinada a garantizar unos ingresos mínimos (cuyo importe está en función del tamaño de la familia) a las personas que viven solas y se hallan en estado de gestación o tienen al menos un hijo a cargo. Se paga durante doce meses a partir de la fecha de la solicitud con un límite de 18 meses posteriores al hecho generador de la situación de monoparentalidad o hasta que el hijo menor haya alcanzado la edad de tres años. Su importe se calcula estableciendo la diferencia entre el mínimo garantizado que asciende a 4.157 francos al mes en el caso de un niño (5.196 francos en el caso de dos niños, etc.) y los recursos de que dispone el beneficiario. El pago de esta prestación autoriza a la Caja de Subsidios Familiares ejercer la acción civil para recuperar las pensiones de alimentos impagadas por el progenitor que no tiene la custodia. Su percepción permite al beneficiario disfrutar de las ventajas del seguro de enfermedad y de maternidad.

La característica más relevante de la API, que fue creada en 1976, consiste en tratar de garantizar a los progenitores solos un nivel de recursos que les permita, en un espacio de tiempo limitado, que puede ir de un año a tres años y medio según la edad de sus hijos, enfrentarse a las consecuencias materiales del «hecho generador» de su situación, ya sea una defunción, una separación, un divorcio o un abandono. El número de beneficiarios de

(8) Le Gall y Martin, 1987, pág. 74.

subsidio ha aumentado rápidamente en los últimos años de tal forma que en la actualidad su tasa de cobertura alcanza aproximadamente un 10% del total de familias monoparentales.

Raramente una prestación habrá hecho correr tanta tinta y suscitado tantos enfrentamientos en los ámbitos de decisión e intervención sociales. Su originalidad consiste en operar como un impuesto negativo, garantizando unas rentas mínimas para ciertos tipos de familia, pero ello sólo durante un tiempo determinado, de tal forma que la persona sola con hijos a cargo disponga de un margen para poder reorganizar su vida. Representa una válvula de seguridad que puede permitir al beneficiario/a recuperar su independencia económica tras su «accidente de conyugalidad».

El tratamiento de las familias monoparentales en Francia pone el acento en el acceso al empleo. No solamente se parte de la idea que son ante todo las madres solas las que deben aportar básicamente el sustento a sus hijos por medio de su propio trabajo, sino que las mismas aspiraciones de las mujeres conducen a fomentar esta solución, ya que el empleo les confiere una identidad social. Si este remedio es posible es porque, en el marco de su política familiar, Francia viene desarrollando desde hace tiempo medidas de conciliación entre la vida laboral y familiar que, por supuesto, también benefician a las familias monoparentales. Sin embargo, las dificultades crecientes para encontrar trabajo durante los años noventa podrían generar incógnitas de cara al futuro de esta orientación en el tratamiento de la monoparentalidad.

En el Reino Unido la situación es radicalmente distinta. Los gobiernos británicos siempre se opusieron a las directivas europeas sobre la mejora de las condiciones de trabajo a tiempo parcial, los permisos parentales y las ayudas públicas para el cuidado de los niños. Las prestaciones para la guarda de niños son selectivas y sólo se conceden cuando el niño se halla en situación de riesgo social, pero no para favorecer la actividad profesional de la madre. En estas condiciones es habitual que las mujeres abandonen el mercado de trabajo cuando tienen un niño para volver a trabajar a tiempo parcial a medida que crecen los hijos. El Estado da un apoyo asistencial a las madres solas o a las familias en dificultades, lo cual favorece que muchas mujeres se alejen del mercado de trabajo para no perder estos beneficios

financieros. Esto es lo que sucede sobre todo con las mujeres que encabezan familias monoparentales.

Desde que los laboristas ganaron las elecciones en 1997 tras 19 años de gobiernos conservadores, insisten una y otra vez en la importancia del acceso al empleo para las capas más desfavorecidas de la población como la única salida viable del círculo infernal de la pobreza y como garantía de estabilidad económica. En el Reino Unido, el 80% de las familias formadas por un progenitor solo y sus hijos dependen de los fondos públicos. El gobierno de Tony Blair está muy preocupado por la pobreza infantil, pero estima que la mejor forma de luchar contra ésta no es a base de establecer un subsidio especial para mujeres que encabezan familias monoparentales, sino procurando que todas las que estén en condiciones trabajen, lo cual les puede conferir autoestima e independencia.

Recientemente el Gobierno laborista de Tony Blair ha reafirmado su compromiso de erradicar la pobreza infantil en veinte años. Según un estudio realizado por la London School of Economics, cuatro millones de niños viven bajo el umbral de la pobreza en el Reino Unido.⁽⁹⁾ La cifra de niños pobres se ha triplicado en los últimos veinte años. Esos cuatro millones de niños representan un tercio de los doce millones de menores de 18 años residentes en el Reino Unido. El promedio británico de chicos que viven en hogares donde no trabaja nadie dobla la media europea. Gran parte de estos niños pobres vive en familias monoparentales.

Las familias monoparentales han sido un tema central en los debates sobre bienestar social que han tenido lugar en el Reino Unido en el último decenio. Además, su impacto mediático ha sido mucho mayor que en Francia, donde estas temáticas no han tenido tanto eco en la opinión pública. No han sido ajenas a estas controversias las concepciones neoliberales llegadas de Estados Unidos según las cuales las madres solas dejaron de ser representadas como unas víctimas con determinadas necesidades para pasar a ser vistas como defraudadoras que se aprovechaban de la generosidad del erario público. Básicamente, los argumentos han girado en torno a la cultura de la dependencia que generan las ayudas para las familias mono-

(9) *El País*, miércoles 21 de julio de 1999, pág. 24.

parentales, una de cuyas consecuencias no intencionadas es hundirlas en lo que se ha dado en llamar la trampa de la pobreza (*poverty trap*).

Gran Bretaña presenta una de las tasas más altas de monoparentalidad en Europa. Las últimas estimaciones indican que un quinto de todas las familias con hijos menores a cargo están encabezadas por progenitores solos. Se calcula que existen un millón cuatrocientas mil familias monoparentales, con lo cual un 20% de los todos menores viven en ellas. Éstos, y en especial las madres solas, presentan una tasa de pobreza muy alta, de tal forma que un 60% de ellas viven con unos ingresos por debajo de la media en comparación con sólo un 23% del conjunto de los hogares. Una muestra representativa de las madres solas coincide básicamente con una radiografía de la pobreza en el Reino Unido. Las madres solas se mantienen más tiempo en situación de pobreza que otras familias y ni tan sólo una ocupación estable es capaz de sacarlas de esta condición. Muchas familias monoparentales están recibiendo prestaciones, de manera que 1,1 millón de progenitores solos están en programas de mantenimiento de rentas (*income support*) y unos 300.000 son beneficiarios del crédito familiar (*family credit*).⁽¹⁰⁾

Una de las características más prominentes de las familias monoparentales británicas es la altísima proporción de madres solteras. En 1991, la fecha del último censo de población, la distribución de las familias encabezadas por madres solas con hijos dependientes era la siguiente: un 1,2% de todas la familias con hijos a cargo eran madres viudas; un 3,6% madres separadas; un 6,3% madres divorciadas; y un 6,4% madres solteras.⁽¹¹⁾ De cada veinte madres adolescentes diecisiete son solteras. La tasa de embarazos adolescentes en el Reino Unido es una de las más altas de Europa. En 1998 4.700 chicas de entre 13 y 16 años se quedaron embarazadas.⁽¹²⁾ En 1940 la tasa de natalidad de las mujeres casadas era del 98,8%, mientras que la del conjunto de mujeres solteras, divorciadas y viudas tan sólo era del 5,9; en 1992 la tasa de natalidad de las mujeres casadas era del 82,4 y la de las no casadas, 42,4. El examen de los gráficos 5.1, 5.2 y 5.3 nos muestra cómo en el Reino Unido, a diferencia de lo que sucede en Francia o en España, la incidencia de la natalidad extramatrimonial más alta se produce entre chi-

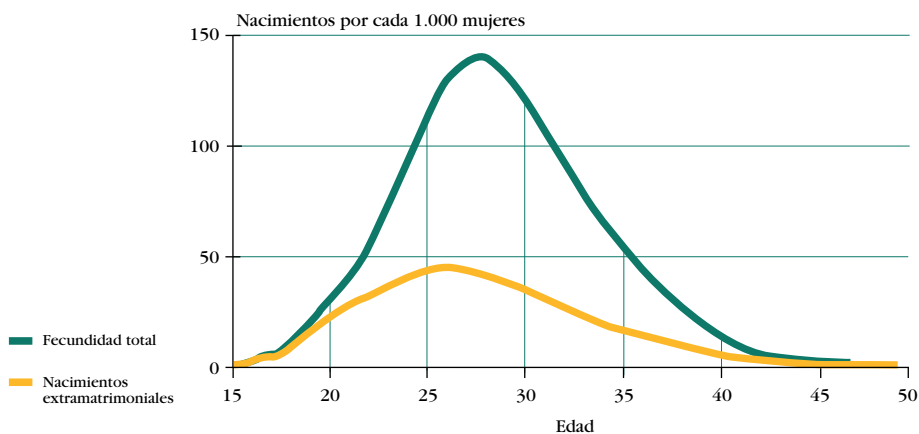
(10) Para la definición de estos términos, véase más adelante.

(11) Lewis, 1997, pág. 55.

(12) *El País*, miércoles 21 de julio de 1999, pág. 24.

Gráfico 5.1

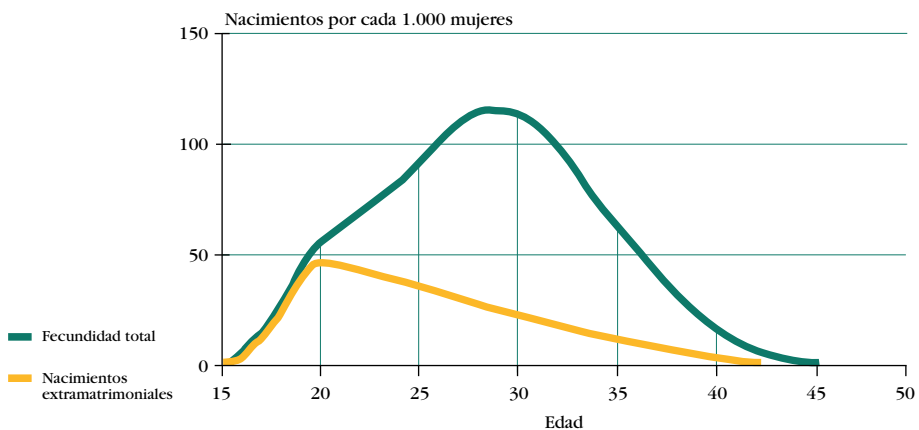
FRANCIA, 1995



Fuente: Eurostat.

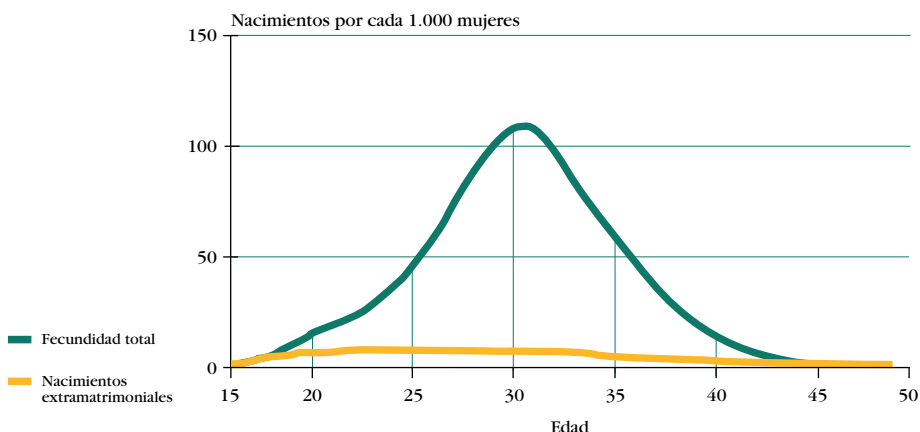
Gráfico 5.2

REINO UNIDO, 1995



Fuente: Eurostat.

ESPAÑA, 1995



Fuente: Eurostat.

cas de menos de veinte años. Las pautas radicalmente distintas que se dan en el Reino Unido, Francia y España son suficientemente ilustrativas de la naturaleza de la monoparentalidad en esos tres países.

Para las madres solteras inglesas tener un hijo no sólo les confiere una identidad social; también representa para ellas una «salida» ante sus problemas familiares, su bajo rendimiento escolar o sus escasas cualificaciones profesionales, dado que pasarán a cobrar un subsidio de los fondos públicos. Como han afirmado algunos analistas, estas chicas se casan con el Estado. La paradoja es que, en los últimos 25 años, mientras que la tasa de empleo de las madres solas ha bajado 11 puntos, pasando del 52% en 1971 al 41% en 1995, la tasa de las madres casadas ha subido 32 puntos, pasando del 39% al 71% en el mismo período. Por tanto, las mujeres que más necesitan trabajar, o sea las madres solas con hijos a cargo, son las que menos integradas están en el mercado laboral. Ésta es la situación a la que quiere poner remedio el Gobierno de Tony Blair.

Hasta su caída, el gobierno conservador había insistido, sobre todo, en la necesidad del control del pago de la pensión de alimentos por parte de los ex cónyuges. En 1993 se empezó a aplicar la *Child Support Act*, aprobada en 1991, que estableció nuevos mecanismos para determinar y hacer cumplir el pago de las pensiones de alimentos. Antes de la aprobación de esta ley los tribunales eran los encargados de establecer la cuantía de las pensiones y velar por el cumplimiento de estas obligaciones por parte de los padres. De esta forma se pasó de un sistema judicial discrecional a un conjunto de procedimientos administrativos regulares. La ley creó un organismo encargado de fijar las pensiones de alimentos para los hijos (*Child Support Agency*) que, no obstante, deja en manos de los tribunales todos aquellos otros asuntos relacionados con la división del patrimonio familiar tras una ruptura conyugal.⁽¹³⁾ Estas nuevas disposiciones no han dado muy buen resultado. Los padres solos están mejor organizados que las madres solas y les ha resultado demasiado fácil eludir sus obligaciones legales.

Por otra parte, la orientación de los conservadores ha sido siempre la de estimular más la oferta que la demanda de trabajo, así como ofrecer incentivos financieros más que levantar las barreras que impiden acceder al empleo. Entre otras cosas, fomentaron el trabajo a tiempo parcial de las madres solas por medio del cambio de las reglas de los dos principales subsidios que pueden solicitar las familias monoparentales: el *income support* y el *family credit*. Debe destacarse que no se trata de subsidios específicos para madres solas sino para personas con riesgo de caer en la pobreza. Antes de 1993 la línea divisoria entre los dos subsidios venía fijada en 24 horas semanales: los que trabajaban menos de 24 horas podían pedir el *income support*; los que trabajaban más de ese tiempo el *family credit*. A partir de aquel año el límite pasa de 24 a 16 horas. De esta forma, se quería alentar el trabajo a tiempo parcial, que, junto con la pensión de alimentos y la percepción del crédito familiar, debería incrementar el nivel de ingresos de las familias monoparentales.

En cambio, el nuevo gobierno laborista está decidido a fomentar que las madres solas trabajen tratando de remover los obstáculos que se lo pue-

(13) Millar, 1999.

dan impedir (por ejemplo, la falta de guarderías o de cualificación profesional). Desde que llegó al poder se ha propuesto imprimir una nueva dinámica en la orientación de su política familiar, pero sin romper totalmente con la tradición británica. Se ha negado a plantear una prestación específica para familias monoparentales, ya que se debe brindar apoyo a las familias en función de las necesidades identificables de los niños y no de si un hogar tiene un progenitor o dos. Si bien ha cambiado su estrategia en lo relativo al tema de las guarderías, se trata de ofrecer desgravaciones fiscales y velar por la calidad de los servicios y la cualificación de los cuidadores, no de impulsar la creación de plazas en centros públicos garantizando la satisfacción de la demanda. No se pretende reformar la Child Support Agency ni se establecen anticipos públicos en caso de que los padres dejen de pagar sus pensiones; tan sólo se agilizan los trámites administrativos. Se tratará de luchar contra la lacra de los embarazos de adolescentes a través de la mejora del sistema educativo. Se quiere incentivar el trabajo de las madres solas a través de la recualificación profesional, pero también se acepta que no deseen realizar trabajo remunerado y criar a sus hijos quedándose en casa.

Pero este compromiso no resulta fácil. Significa rediseñar de pies a cabeza la orientación de la política familiar británica. Algunos expertos ya se han mostrado escépticos sobre los resultados prácticos de las nuevas disposiciones.⁽¹⁴⁾ De hecho, la problemática generada por el tratamiento de la monoparentalidad en el Reino Unido depende en gran medida de la lógica de su régimen de bienestar. Dado que la posición oficial británica consiste en que la mejor política familiar es aquella que no existe, abordar con garantías de éxito el problema de la monoparentalidad supone cambiar radicalmente esta concepción. Ello probablemente debería traer consigo replantear su visión de que la intervención pública en temas familiares supone una intrusión en la vida privada de los ciudadanos. De hecho, la influencia de las doctrinas continentales se deja sentir cada vez más en la política social británica. El gobierno laborista ha aceptado implementar dos directivas de la Unión Europea que podrían suponer un giro decisivo: la Directiva sobre Excedencias Parentales (diciembre de 1999) y la Directiva

(14) Duncan y Edwards, 1999.

sobre el Trabajo a Tiempo Parcial (abril de 2000). Pero las incógnitas sobre futuro de la política familiar en el Reino Unido son parecidas a las incertidumbres que envuelven la Tercera Vía.

5.2. La monoparentalidad en España

«En Italia el tema de las madres solas ha recibido una escasa atención por parte de los sociólogos y permanece al margen de la discusión pública. En lo que respecta a las disposiciones sobre bienestar existentes, las madres solas no se ven ni se oyen. En parte, ello es fácil de explicar: hay pocas y aun todavía menos padres solos y pocos niños menores de edad viven con un progenitor solo o en una institución. Además, como grupo, las madres solas no parecen estar expuestas al riesgo de la pobreza. Ni su comportamiento ni el de sus hijos parece dar lugar a un problema social grave. Tampoco las familias encabezadas por mujeres o niños nacidos fuera del matrimonio son considerados como una amenaza moral para la sociedad».⁽¹⁵⁾ Esta afirmación referida a Italia podría perfectamente aplicarse a España.

En nuestro país el porcentaje de familias monoparentales sobre el total de familias con hijos de menos de 18 años tan sólo alcanzaba el 8,6% en 1991, fecha del último censo de población.⁽¹⁶⁾ Se trata de una proporción bastante baja en el contexto europeo. Así, por ejemplo, en Suecia o Dinamarca este indicador arrojaba una cifra del 22,3% y del 22%, respectivamente. Su número es aún escaso, ya que tanto los índices de ruptura matrimonial como las tasas de nacimientos extramatrimoniales presentan unos niveles modestos en relación con la media europea. Por ello, una proporción considerable de las familias monoparentales están encabezadas por personas viudas, lo cual contrasta con la pauta europea dominante. Así, según datos de Eurostat en 1994, un 5,8% de todos los hogares eran monoparentales de los cuales una inmensa mayoría estaban encabezados por mujeres (87%). La composición del colectivo de madres solas era la siguiente: un 50% estaban separadas o divorciadas, un 43% eran viudas y tan sólo un 7% solteras.⁽¹⁷⁾

(15) Bimbi, 1997, pág. 171.

(16) Tobío y Fernández-Cordón, 1999.

(17) Cousins, 1999, pág. 131.

A diferencia de lo que sucede en Inglaterra, en España las mujeres solas con hijos a cargo presentan una mayor orientación hacia el trabajo remunerado que las casadas y una tasa de actividad muy alta. Ello se explica por diversas razones. En primer lugar, en España no existe ningún subsidio específico para las familias monoparentales y el sistema de mantenimiento de rentas se basa de manera casi exclusiva en la cotización a la seguridad social. Ello supone que una madre sola desempleada no tiene otra opción que acudir a la asistencia social, la cual dispone de una cobertura y una intensidad muy desiguales según las distintas comunidades autónomas. En segundo lugar, el nivel de cualificación profesional de las madres solas, por lo general, es bastante elevado, porque en nuestro país la separación y el divorcio se hallan asociados con una condición socioeconómica alta.

Lo más característico de las familias monoparentales en España es su grado desigual de protección social. Mientras que las madres solteras y separadas o divorciadas tienen que salir adelante confiando en su propio trabajo o en la percepción de las pensiones de sus ex maridos o compañeros (o eventualmente en la ayuda de la asistencia social), las viudas disponen de una pensión de la seguridad social garantizada, por más que a menudo su importe sea muy modesto. Además, a diferencia de las solteras, separadas o divorciadas, las viudas tienen la ventaja de estar organizadas y poder presionar a la administración para ventilar sus agravios. Así, por ejemplo, la Confederación de Asociaciones de Viudas Hispania, a la cual pertenecen medio millón de viudas sobre los 2,5 millones existentes, está llevando a cabo una campaña para mejorar la situación económica de las viudas jubiladas.⁽¹⁸⁾ Asimismo, las pensiones mínimas de viudos y viudas menores de 60 años y con cargas familiares han subido este año un 11,5%, es decir, muy por encima de las demás pensiones que sólo se incrementan un 1,8%.⁽¹⁹⁾ Esta atención relativa que se presta a las viudas pone tal vez de relieve la necesidad de llevar a cabo acciones destinadas a otros colectivos de madres solas que, si bien no tan importantes desde un punto de vista numérico en relación con otros países europeos, presentan situaciones de grave precariedad.

(18) *El País*, miércoles 11 de marzo de 1998.

(19) *El País*, martes 3 de noviembre de 1998, pág. 60.

VI. Conclusiones

1. Las profundas transformaciones experimentadas por la familia en los últimos decenios han comportado cambios importantes en las políticas familiares de los países europeos. El alargamiento de la esperanza de vida, la caída de la fecundidad, el incremento de las tasas femeninas de actividad económica, el aumento de los índices de divorcio, la individualización creciente de las relaciones sociales y la proliferación de las nuevas formas de convivencia han hecho que fuera preciso idear nuevas modalidades de intervención social y de protección familiar. En estos momentos, en diversos países europeos se están llevando a cabo investigaciones y elaborando planes que pueden contribuir a un mejor conocimiento de las problemáticas familiares y a su tratamiento más efectivo. En cierta manera, la Unión Europea se ha convertido en un gran laboratorio en que ensayan diferentes recetas de intervención social con el fin de poner remedio a los escollos y atolladeros con que tienen que lidiar las familias.

2. Nada hace pensar que, hoy por hoy, a nivel europeo, se anuncie una política común en materia de familia que resulte de una voluntad política única. Frente a una evolución de los comportamientos familiares y a procesos sociales que muestran bastantes paralelismos en los países de la Unión Europea, no se observa una respuesta unitaria pero sí determinados modos de acción común.⁽¹⁾ Así, por ejemplo, la sociali-

(1) Commaille y Singly, 1997, pág. 314.

zación recíproca de las élites administrativas europeas hace que cualquier disposición que se plantee en un país comporte como telón de fondo un conocimiento más o menos profundo de las soluciones a la misma problemática adoptadas por otros Estados miembros. Además, los principios generales enunciados en las recomendaciones o directivas de la Unión Europea en materia de derechos sociales mínimos, aunque no se refieran directamente al campo familiar, hacen que se vayan produciendo adaptaciones inspiradas en una filosofía común.

3. Una de las características más marcadas de la política familiar en la Unión Europea es su universalismo. Es decir, va dirigida a la inmensa mayoría de familias con hijos menores a cargo. Así, la tendencia dominante en los países europeos es que los subsidios familiares sean de carácter universal y se paguen a todas las familias, independientemente de su nivel de renta. Pero en los últimos tiempos, debido a las restricciones presupuestarias, también se han ido afirmando otras orientaciones en el sentido de otorgar un número creciente de prestaciones bajo condición de recursos. Asimismo, podemos observar cómo en algunos países la política familiar está siendo subordinada a la política de empleo. Pero, en todo caso, –al menos en la tradición continental– no es de signo asistencial, destinada a los segmentos más pobres y necesitados de la población, sino que expresa una vocación de ámbito mayoritario.

La política familiar se debe computar más como una inversión que como un gasto. En este sentido, resulta barata porque es preventiva: genera bienestar y calidad de vida entre el grueso de la población –especialmente entre las mujeres– y, al contrario, impide que se gesten y se manifiesten problemáticas asociadas con la precariedad y el desarraigo familiares como el fracaso escolar, las drogadicciones, la delincuencia juvenil y el embarazo adolescente.

4. La política familiar no tiene porque ser natalista hoy, aunque en el pasado lo fue en muchos países. La mejor forma de que nazcan hijos es crear las condiciones de bienestar en las familias para que los puedan acoger convenientemente.

La situación creada a raíz de los cambios sociales que han transformado el horizonte familiar sugiere la necesidad de un nuevo contrato entre

las generaciones y los géneros. La estructura de los Estados de bienestar clásicos, que se gestó poco después de la Segunda Guerra Mundial, ya no corresponde a la coyuntura actual. Conviene un nuevo reparto de responsabilidades entre familia y Estado de bienestar, pero también una distribución más equitativa de los recursos destinados a los diferentes sexos y grupos de edad. En estos momentos, gracias a la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones y a la revalorización de su importe, amplios sectores de la población anciana ya no son víctimas de la marginación como sucedía antes, a la par que han ganado autonomía e independencia, pero ahora son los niños y los jóvenes los que más sufren situaciones de pobreza y los que más se ven afligidos por la miseria a causa de su vulnerabilidad.

Lo mismo sucede entre los sexos. Cuando se armó el sistema europeo de bienestar social, las medidas de protección estaban destinadas, esencialmente, a prever los riesgos que podían padecer los hombres integrados en el mercado de trabajo, ya que buena parte de las mujeres dependían de sus maridos o de sus padres. Hoy ya no es así. Muchas mujeres realizan trabajo remunerado, pero continúan teniendo bajo su responsabilidad las labores del hogar y el cuidado de los familiares dependientes. Es primordial avanzar hacia un nuevo contrato entre hombres y mujeres que comporte una participación mayor de éstos en los cometidos familiares y domésticos, pero también unas ayudas y unos servicios más importantes de la colectividad para con las familias. Un contrato que garantice tanto a los hombres y a las mujeres como a los miembros de las distintas generaciones un uso racional de los recursos públicos, al tiempo que permita a todos ellos, con independencia de su situación familiar y laboral, un acceso real a los derechos de ciudadanía social.

5. Nuestro país se ha incorporado con un cierto retraso a los debates evocados, porque también muchas de las problemáticas planteadas aparecieron más tarde. Sin embargo, es muy probable que la equiparación con las tendencias mayoritarias europeas y la difusión de los fenómenos que en países más avanzados que el nuestro determinaron su desarrollo, como la incorporación de la mujer al trabajo remunerado o el crecimiento de la inestabilidad conyugal, traigan consigo un mayor auge de las medidas de política familiar en España. Es pues plausible que las élites políticas y los ciudadanos en general comiencen a reflexionar sobre los

modelos de actuación más apropiados para la sociedad española y que se abra un debate democrático sobre el asunto.

6. En este sentido, el presente libro ofrece un repertorio de instrumentos de intervención y un inventario de recursos de apoyo a las familias que sin duda resultarán útiles a la hora de estudiar cuáles podrían ser más indicados en el caso de España. Para ello, y con el fin de concluir este estudio, no estaría de más hacer una valoración de los logros y las carencias de las políticas familiares existentes en nuestro país. Analizar en su globalidad los distintos elementos que conforman el sello distintivo de la política familiar española puede constituir un método provechoso para hacer un diagnóstico de nuestro sistema de respaldo a las familias.

6a. En España la protección económica a las familias se instrumenta a partir de una doble modalidad: los subsidios familiares están destinados a las familias con menores recursos y las desgravaciones fiscales a las capas sociales medias y altas (véase 3.1.2 y 3.2.2, respectivamente). En lo que respecta a los subsidios familiares, un abismo nos separa de las tendencias del conjunto de los países europeos, que, por término medio, gastan unas siete veces más en este capítulo. Su bajo importe, unido a que son concedidos bajo condición de recursos, les brinda un carácter asistencial que contrasta con la pauta dominante en Europa. Por otra parte, mientras que el importe de las asignaciones por hijo a cargo no se actualizó durante el último decenio, la cuantía de las deducciones fiscales se fue revalorizando regularmente, con lo cual se había ido equiparando poco a poco el valor de ambas prestaciones.

Con la nueva Ley del IRPF de 1998 la diferencia entre la protección económica de las familias de clase media y alta y las de condición más modesta se amplía. En efecto, tras la puesta en vigor de la nueva ley, las familias obligadas a declarar tienen una desgravación de la base imponible de 200.000 pesetas para el primer y segundo hijos y de 300.000 pesetas para el tercer y posteriores hijos, con una prima de 50.000 pesetas para los hijos de menos de 3 años y de 25.000 para aquellos que tienen entre 3 y 16 años. Aun teniendo en cuenta la reciente subida de las prestaciones familiares por hijo a cargo, el tratamiento de los declarantes del IRPF es más favorable, ya sea porque los beneficios fiscales de las

desgravaciones pueden ser superiores en el caso de las familias con rentas más elevadas, porque su importe varía con arreglo al rango y a la edad del hijo y porque pueden ser alegadas para hijos solteros dependientes de hasta 25 años, mientras que sólo son causantes de los subsidios familiares los hijos de hasta 18 años, recibiendo todos ellos la misma prestación independientemente de su rango. Este conjunto de circunstancias contradice el mismo espíritu de la reforma de 1990 de favorecer a las familias más pobres dedicándoles mayores recursos.

Pero, si se quiere entender cabalmente el sistema de apoyo económico a la familia, debe tenerse en cuenta que, en España, éste no pasa tanto a través del pago de asignaciones o de la aplicación de desgravaciones por hijos a cargo, sino sobre todo a través de otras transferencias que nominalmente no tienen carácter familiar. Me refiero básicamente a las desgravaciones por adquisición de vivienda, que benefician especialmente a los contribuyentes con rentas medias y altas, y a la prestación y subsidio por desempleo, cuyos perceptores son trabajadores fijos en paro. Esta distorsión tiene consecuencias graves porque tiende a favorecer diversos rasgos tradicionales de la familia, que pueden hallarse en desacuerdo con los objetivos declarados de otras políticas públicas y los deseos expresados por una amplia mayoría de ciudadanos.

El hecho de que en España no se haya llegado a desarrollar un sistema moderno de subsidios familiares significa que no se ha llegado todavía a concebir la familia como una unidad de reproducción centrada principalmente en el niño. Ello refleja no tan sólo un escaso avance en el grado de socialización de los costes de reproducción, sino incluso un fomento soterrado de lo que se ha dado en llamar familismo, entendiendo por tal una contribución desmesurada de la familia a la protección social en relación con otras posibles agencias proveedoras de bienestar como el Estado (véase 2.2.3). Además, tras la fachada del familismo se esconde el mantenimiento implícito de un modelo familiar del «varón sustentador» (véase 2.2.2), que aunque no es fomentado de manera expresa se preserva en estado de latencia a través de una serie de mecanismos que suelen permanecer invisibles ante los ojos de los actores sociales.

Con el desarrollo de los sistemas públicos de pensiones para la vejez se aligeró a las familias de la responsabilidad de brindar protección económica a los ancianos con objeto de que pudieran concentrarse en su misión primordial en las sociedades de hoy: la crianza y la socialización de los hijos. Pero, en España, las familias siguen estando cargadas todavía de otras obligaciones como auxiliar económicamente a los jóvenes durante su larga transición a la vida adulta, proveer de cuidados a las personas dependientes como los ancianos y, en general, constituir un dique contra la adversidad y un resguardo contra la precariedad debido a nuestro sistema deficitario de sostenimiento de rentas.

6b. Es en este contexto que cabe entender nuestro énfasis en la importancia del acceso a la vivienda de propiedad, que se traduce en una de las tasas más altas de Europa,⁽²⁾ ya que disponer de residencia de compra representa una de las mayores garantías de seguridad en caso de que llegaran a fallar los ingresos. Pero incentivar la vivienda de propiedad en vez de invertir en alojamientos sociales de alquiler supone promover el ahorro de los jóvenes para comprarse un piso mientras viven con sus padres, con lo cual se retrasa la formación de nuevas familias y, por ende, se retrasa también la natalidad.

6c. La segunda fuente importante de transferencias a las familias son las prestaciones por desempleo. No debemos olvidar que, en nuestro país, el derecho a su percepción deriva del pago de cotizaciones de empresarios y trabajadores a la Seguridad Social, por lo cual aquellas personas que buscan un primer empleo no pueden disfrutar de ellas. En un mercado de trabajo segmentado por género y edad como el nuestro, ello equivale a reservar estas prestaciones a los cabezas de familia, con la consiguiente exclusión de muchos jóvenes y mujeres no previamente integrados en el mismo (véase 4.3.1). Aunque puede haber muchas razones que justifiquen el mantenimiento de tal sistema, lo cierto es que uno de sus principales efectos es el apuntalamiento del modelo de familia del «varón sustentador». Dicho de otra forma, se protege económicamente sobre todo a los cabezas de familia para que al menos

(2) España es el país de Europa con un mayor porcentaje de viviendas de propiedad. Mientras que la media europea (sin España) es del 56,9%, el porcentaje español arroja una cifra del 84,1%.

en cada unidad familiar existan unos ingresos mínimos. Pero ello supone excluir de la cobertura directa del mantenimiento de rentas a los familiares a cargo, que entonces se tornan dependientes del sustentador principal. Este sistema comporta graves inequidades para las mujeres y los jóvenes, en la medida en que son discriminados al carecer de acceso a la independencia económica como no sea a través de la integración en el mercado de trabajo.

6d. Tampoco se ha avanzado mucho en España en el capítulo de la reconciliación entre la vida laboral y familiar. El gran error de las políticas españolas de igualdad de oportunidades en el campo del empleo es que consideran a las mujeres como trabajadoras pero no como madres, ignorando, por consiguiente, en gran medida su dimensión familiar. Por el contrario, en los países que han logrado una mayor disminución de la desigualdad por razón de género, se han contemplado ambas vertientes, tratando de fomentar una mejor conciliación entre la vida profesional y familiar de hombres y mujeres.

España, uno de los países de la Unión Europea con una ideología igualitarista más marcada, es también uno de aquéllos en los que de hecho se da una mayor disparidad de oportunidades entre hombres y mujeres. Esta situación provoca una sensación de frustración y malestar, especialmente entre el colectivo femenino. Si bien los permisos y las prestaciones por maternidad se hallan dentro de la media de la Unión Europea, muchas mujeres que trabajan no pueden disfrutar de ellas porque lo hacen en la economía sumergida o con contratos precarios que les niegan esos beneficios.⁽³⁾ Tampoco se ha desarrollado en España el trabajo a tiempo parcial con contratos estables y con derechos sociales plenos, ni un programa de excedencias parentales retribuidas, ni un sistema público de guarderías para niños de 0-3 años, con lo cual las madres que trabajan carecen de alternativas a las estrategias privadas de atención a la infancia. Ello supone un refuerzo de las redes tradicionales de solidaridad que, por el momento, junto a los servicios ofertados por el mercado destinados a las capas de la población mejor situadas económicamente, son los únicos ex-

(3) Cabe recordar que en nuestro país, como ya se ha dicho más arriba, sólo un tercio aproximado de las mujeres que dan a luz perciben la prestación por maternidad.

pedientes que pueden dar solución a los problemas planteados por la armonización entre familia y ocupación.

6e. En este sentido, la nueva ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, a pesar de sus buenas intenciones, no acierta a cumplir con sus propósitos declarados y ha venido a defraudar las expectativas de cambio.⁽⁴⁾ Si bien supone la reforma de numerosos aspectos de la legislación laboral, modificando importantes puntos de los permisos de maternidad así como de las excedencias parentales y estableciendo garantías contra el despido de mujeres embarazadas, deja para más adelante un diseño global de la política de familia en España.

Es cierto que, en la exposición de motivos, el legislador reconoce que la necesidad de conciliación entre la vida familiar y laboral plantea una problemática compleja y difícil que debe abordarse no sólo con importantes reformas legislativas, sino también por medio de la promoción de servicios de atención a las personas, en un marco más amplio de política de familia. Asimismo, en la disposición adicional cuarta, el Gobierno se compromete, en el marco de sus competencias, y de acuerdo con los agentes sociales, a impulsar campañas de sensibilización pública al objeto de conseguir que los hombres asuman una parte igual de las responsabilidades familiares, y de manera especial se acojan, en mayor medida, a las nuevas posibilidades que esta ley ofrece para compartir el permiso parental.

Pero, de momento, estos anuncios no se han traducido en hechos, el debate al respecto ha sido muy escaso e incluso, según algunos analistas, la ley podría ser regresiva respecto de la situación anterior en la medida en que refuerza más que modifica el tradicional reparto de funciones sociales en la familia y en la reproducción.⁽⁵⁾ En efecto, las medidas de reducción de la jornada laboral o de concesión de excedencias para atender al cuidado de familiares enfermos, que sin duda serán aprovechadas mayoritariamente por mujeres, podrían constituir una coartada para soslayar el desarrollo de un sistema de atención a domicilio de personas dependientes, a diferencia

(4) Ley 39/1999, de 5 de noviembre.

(5) Véase Juan Moscoso del Prado y Lucía Ruano, «Conciliación de la vida familiar y laboral: ¿sólo para las mujeres?», *El País*, martes 2 de noviembre de 1999, pág. 57.

de lo sucedido en otros países de nuestro entorno. De la misma manera, el uso indistinto por parte del padre y de la madre de diez de las dieciséis semanas del permiso con ocasión al nacimiento de un hijo no representa un gran progreso, a no ser que se concedan incentivos para su disfrute por parte de los padres o bien se reserve para ellos un período de goce exclusivo, como nos muestran las legislaciones de las naciones más avanzadas en esta materia. Una política de conciliación entre ocupación y familia que pretenda mejorar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres debería ser más activa que pasiva y sobre todo partir del planteamiento integral de la problemática en España en vez de ser el resultado de la transposición puntual a la legislación española de las directrices marcadas por la normativa internacional y comunitaria, como es el caso de la presente ley.

7. Según el Instituto Nacional de Estadística, España es el país del mundo con una menor tasa de fecundidad.⁽⁶⁾ A tenor de los resultados provisionales de la última encuesta del INE, sobre datos de 1998, España se encuentra en una tasa de 1,07 hijos por mujer, no tan sólo la más baja de la Unión Europea sino de todo el globo.

Por supuesto, una baja natalidad es una cuestión privada que afecta el bienestar de las familias. Según las encuestas, muchas mujeres desearían tener más hijos de los que tienen en realidad. Pero es asimismo un asunto que tiene consecuencias muy serias para el conjunto de la colectividad, en particular, en lo que concierne al reemplazo de las generaciones, al mantenimiento del sistema de pensiones y a la misma subsistencia y futuro del Estado de bienestar.⁽⁷⁾ Según el diagnóstico convencional al uso, la causa exclusiva de la baja natalidad de nuestro país es la difícil situación del mercado de trabajo. En realidad, como he tratado de mostrar en las páginas anteriores, las cosas son mucho más complejas. Mientras no se aborde seriamente una reforma en profundidad de los sistemas de protección económica a la familia, se eliminen los mecanismos institucionales invisibles que tienden a alimentar el familismo latente de nuestra sociedad, se supriman las trabas que dificultan enormemente la formación de nuevas familias, se diversifiquen los modelos de acceso a la vida adulta y, sobre

(6) *El País*, miércoles 22 de diciembre de 1999, pág. 34.

(7) Flaquer, 1999b, pág. 12.

todo, se fomente la conciliación de la vida laboral y familiar probablemente no va a aumentar la natalidad.

En los últimos tiempos se respira un cierto fatalismo como si resultara imposible enderezar la situación. Para conjurar este peligro se oyen incluso algunas voces que claman por el incremento de la cuota de inmigrantes extracomunitarios. Así, según un estudio de la ONU, en los próximos cincuenta años, para mantener la actual fuerza de trabajo, España deberá acoger a 12 millones de inmigrantes –unos 240.000 al año–, teniendo en cuenta que en el 2050 habrá 1,4 españoles en activo por jubilado, la peor relación en Europa.⁽⁸⁾

Como he tratado de mostrar en este trabajo, el repertorio de las modalidades de intervención es muy amplio, aunque también ha quedado muy claro que no cabe esperar resultados espectaculares en lo que respecta al crecimiento de la natalidad. Ahora bien, apostar por la inmigración extracomunitaria como estrategia exclusiva de rejuvenecimiento de la población no parece oportuno y confiar únicamente en la bonanza económica para el crecimiento de la fecundidad tampoco es conveniente. Resulta más razonable aplicar medidas que tiendan a mejorar el bienestar de las familias en general, y de las mujeres en particular, a la espera de que uno de sus efectos imprevistos sea justamente el incremento del número de hijos, como ha sucedido en otros países europeos.

8. Es cierto que gran parte de esta situación de escasos apoyos a las familias es el resultado de una ausencia de demanda de los agentes sociales y de las organizaciones de la sociedad civil, que han eludido hacer una apuesta a favor de la socialización de los costes de la reproducción. Desde la transición política ni los partidos políticos, ni los sindicatos, ni el movimiento feminista, ni otros órganos representativos de la ciudadanía han acertado a promover un debate a fondo sobre el papel que tendría que desempeñar la familia en la provisión del bienestar. La consecuencia de ello ha sido una falta de modernización de los programas de respaldo a la familia y un exiguo desarrollo de las medidas de conciliación entre la actividad laboral y la doméstica.

(8) *El País*, viernes 7 de enero de 2000, pág. 24.

La presente coyuntura es difícilmente sostenible a largo plazo. Debe computarse como una fase de transición que probablemente tendrá que evolucionar en algún sentido. Con el crecimiento de la participación femenina en el mercado de trabajo el familismo tradicional va a ser cada vez menos viable. Será pues necesario forjar nuestro propio modelo y para ello pueden ayudarnos las experiencias de otros países. En este libro he querido reflejar algunas de ellas. El futuro paradigma de política familiar en España permanece abierto y será el fruto de los deseos de los ciudadanos de este país expresados democráticamente.

Referencias bibliográficas

- ALBERDI, INÉS (1999), *La nueva familia española*, Madrid: Taurus.
- (ed.) (1995), *Informe sobre la situación de la familia en España*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- ALMEDA, ELISABET y FLAQUER, LLUÍS (1995), «Las familias monoparentales en España: Un enfoque crítico», *Revista Internacional de Sociología*, n.º 11, p. 21-45.
- BAHLE, THOMAS (1995), *Familienpolitik in Westeuropa: Ursprünge und Wandel im Internationalen Vergleich*, Frankfurt/Nueva York: Campus Verlag.
- BÉGEOT, FRANÇOIS y FERNÁNDEZ-CORDÓN, JUAN ANTONIO (1997), «La convergence démographique au delà des différences nationales» en J. Commaille y F. de Singly eds., p. 33-60.
- BILBAO, ANDRÉS (1999), «La posición del trabajo y la reforma del mercado de trabajo» en F. Miguélez y C. Prieto, eds., p. 305-322.
- BIMBI, FRANCA (1997), «Lone Mothers in Italy: A Hidden and Embarrassing Issue in a Familist Welfare Regime», en J. Lewis, ed., p. 171-202.
- CARRASCO, CRISTINA *et al.* (1997), *Mujeres, trabajos y políticas sociales: Una aproximación al caso español*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales / Instituto de la Mujer.
- COMMAILLE, JACQUES y MARTIN, CLAUDE (1998), *Les enjeux politiques de la famille*, París: Bayard Éditions.
- COMMAILLE, JACQUES y SINGLY, FRANÇOIS DE (1997), «L'avenir politique de la question familiale en Europe» en J. Commaille y F. de Singly eds., p. 307-329.
- (eds.) (1997), *La question familiale en Europe*, París: L'Harmattan.

- COUSINS, CHRISTINE (1999), *Society, Work and Welfare in Europe*, Londres: Macmillan.
- DANDURAND, RENÉE B., LEFEBVRE, PIERRE y LAMOUREUX, JEAN-PIERRE (eds.) (1998), *Quelle politique familiale a l'aube de l'an 2000?*, París: L'Harmattan.
- DANDURAND, RENÉE. B. y PITROU, AGNÉS (1996), «Presentation: Politiques familiales et vies de femmes», *Lien social et politiques-RIAC*, n.º 36.
- DREW, EILEEN; EMEREK, RUTH y MAHON, EVELYN (eds.) (1998), *Women, Work and the Family in Europe*, Londres y Nueva York: Routledge.
- DUMON, WILFRID (1987), «La politique familiale en Europe occidentale: Une réflexion sociologique», *L'Année sociologique* 37, p. 291-308.
- DUNCAN, SIMON y EDWARDS, ROSALIND (1999), *Lone Mothers and Paid Work*, Basingstoke: Macmillan.
- EC NETWORK ON CHILDCARE (1996), *A Review of Services for Young Children in the European Union*, Bruselas: Comisión Europea.
- ESCOBEDO, ANNA (en prensa), «Les llicències laborals per a mares i pares amb fills menors de 3 anys. Una comparació dels sistemes vigents a Dinamarca, Finlàndia i Espanya», *Revista Catalana de Sociologia*.
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA (1993), *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- FERGE, ZSUZSA y KOLBERG, JON EIVIND (eds.) (1992), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt am Main y Boulder, Colorado: Campus Verlag-Westview Press.
- FERRERA, MAURIZIO (1995), «Los estados del bienestar del sur en la Europa social» en S. Sarasa y L. Moreno eds., p. 85-111.
- FLAQUER, LLUÍS (1995), «El modelo de familia española en el contexto europeo», en S. Sarasa y L. Moreno eds., p. 289-311.
- (1998), *El destino de la familia*, Barcelona: Ariel.
- (1999a), *La estrella menguante del padre*, Barcelona: Ariel.
- (1999b), *La familia en la sociedad del siglo XXI*, n.º 117 de los Papers de la Fundació, Barcelona: Fundació Rafael Campalans.
- FLAQUER, LLUÍS y BRULLET, CRISTINA (1999), «Política familiar a Catalunya: Una primera aproximació» en Vicenç Navarro et al., *Les desigualtats socials a Catalunya*, Barcelona: Editorial Mediterrània, p. 75-191.
- GARRIDO MEDINA, LUIS y GIL CALVO, ENRIQUE (eds.) (1993), *Estrategias familiares*, Madrid: Alianza.

- GAUTHIER, ANNE HÉLÈNE (1996), *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Oxford: Clarendon Press.
- (1998), «Trois, quatre ou cinq modèles de politiques familiales au sein des pays européens et néo-européens?» en R.B. Dandurand, P. Levebvre y J.-P. Lamoureux eds., p. 299-314.
- GONZÁLEZ GARCÍA, EUSEBIO (1993), *La familia ante el fisco*, Madrid: Rialp.
- HANTRAIS, LINDA (ed.) (1999), *Interactions between Socio-Demographic Trends, Social and Economic Policies*, Cross-National Research Papers, Fifth Series, Socio-Demographic Change, Social and Economic Policies in the European Union, Loughborough: European Research Centre.
- HANTRAIS, LINDA y LETABLIER, MARIE-THÉRÈSE (1996), *Families and Family Policies in Europe*, Londres y Nueva York: Longman.
- IGLESIAS DE USSEL, JULIO (1998a), *La familia y el cambio político en España*, Madrid: Tecnos.
- (1998b), «La protección de la familia en España», *Papeles de Economía Española*, n.º 77, p. 224-238.
- IGLESIAS DE USSEL, JULIO y FLAQUER, LLUÍS (1993), «Familia y análisis sociológico: El caso de España», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 61, p. 57-75.
- IGLESIAS DE USSEL, JULIO; FLAQUER, LLUÍS *et al.* (1994), «Familia» en Miguel Juárez (ed.) *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid: Fundación Foessa, vol. 1, p. 416-547.
- KAMERMAN, SHEILA B. y KAHN, ALFRED J. (eds.) (1978), *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*, Nueva York: Columbia University Press.
- LE GALL, DIDIER y MARTIN, CLAUDE (1987), *Les familles monoparentales: Évolution et traitement social*, París: Les Éditions ESF.
- LEFAUCHEUR, NADINE y MARTIN, CLAUDE (eds.) (1995), *Qui doit nourrir l'enfant dont le père est «absent»?* , París: Caisse nationale des allocations familiales.
- LEIBFRIED, STEPHAN (1992), «Towards a European Welfare State: On Integrating Poverty Regimes into the European Community» en Z. Ferge y J. E. Kolberg eds., p. 245-279.
- LEIRA, ARNLAUG (1992), *Welfare States and Working Mothers: The Scandinavian Experience*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1996), *Parents, Children and the State: Family Obligations in Norway*, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- (1998), «Caring as Social Right: Cash for Child Care and Daddy Leave», *Social Politics*, fall, p. 362-378.

- LEWIS, JANE (1992), «Gender and the Development of Welfare Regimes», *Journal of European Social Policy* 2 (3).
- (1993), «Introduction: Women, Work, Family and Social Policies in Europe», en J. Lewis, ed., p. 1-24.
- (1997), «Lone Mothers: The British Case» en J. Lewis, ed., p. 50-75.
- (ed.) (1993), *Women and Social Policies in Europe*, Londres: Edward Elgar.
- (ed.) (1997), *Lone Mothers in European Welfare Regimes: Shifting Policy Logics*, Londres y Filadelfia: Jessica Kingsley Publishers.
- (ed.) (1998), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot: Ashgate.
- LÓPEZ LÓPEZ, M^a TERESA (1996), *La protección social a la familia en España y en los demás estados miembros de la Unión Europea*, Bilbao/Madrid: Fundación BBV.
- (1999), «Protección social a la familia en los Estados de la Unión Europea», en Maximino Carpio García (ed.) *Política fiscal y familia*, Madrid: Visor, p. 295-327.
- MARTIN, CLAUDE (1995), «Father, Mother and the Welfare State: Family and Social Transfers after Marital Breakdown», *Journal of European Social Policy* 5 (1), p. 43-63.
- (1997), «Social Welfare and the Family in Southern Europe: Are There Any Specificities», *Mire Florence Conference*, vol. 3, París, p. 315-335.
- MEIL LANDWERLIN, GERARDO (1992), «Política familiar: Contenido y significado», *Revista Internacional de Sociología*, n.º 1, p. 173-191.
- (1995a), «La política familiar española durante el franquismo», *Revista Internacional de Sociología*, n.º 11, p. 47-88.
- (1995b), «Presente y futuro de la política familiar en España», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 70, p. 67-90.
- (1999), *La postmodernización de la familia española*, Madrid: Acento.
- MIGUÉLEZ, FAUSTINO y PRIETO, CARLOS (eds.) (1999), *Las relaciones de empleo en España*, Madrid: Siglo XXI.
- MILLAR, JANE (1999), «State, Family and Personal Responsibility: The Changing Balance for Lone Mothers in the United Kingdom» en Graham Allan (ed.) (1999) *The Sociology of the Family: A Reader*, Oxford: Blackwell, p. 247-261.
- MILLAR, JANE y WARMAN, ANDREA (1996), *Family Obligations in Europe*, Londres: Family Policy Studies Centre.
- MIRE FLORENCE CONFERENCE (1997), *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, vol. 3, París: MIRE.

- OSTNER, ILONA (1998), «The Politics of Care Policies in Germany» en J. Lewis, ed., p. 111-174.
- PICONTÓ-NOVALES, TERESA (1997), «Family Law and Family Policy in Spain», en Jacek Kurczewski y Mavis Maclean (eds.), *Family Law and Family Policy in the New Europe*, Aldershot: Dartmouth, p. 109-127.
- PITROU, AGNÈS (1994), *Les politiques familiales: Approches sociologiques*, París: Syros.
- PRINGLE, KEITH (1998), *Children and Social Welfare in Europe*, Buckingham y Filadelfia: Open University Press.
- RECIO, ALBERT (1999), «La segmentación del mercado laboral en España», en F. Mi-guélez y C. Prieto, eds., p. 125-150.
- RHODES, MARTIN (ed.) (1997), *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*, Londres: Frank Cass.
- ROCA, ENCARNACIÓN (1999), *Familia y cambio social (De la «casa» a la persona)*, Madrid: Civitas.
- SARACENO, CHIARA (1995), «Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado de bienestar italiano» en S. Sarasa y L. Moreno eds., p. 261-288.
- (1998), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bolonia: Il Mulino.
- SARASA, SEBASTIÀ y MORENO, LUIS (eds.) (1995), *El Estado del bienestar en la Europa del sur*, Madrid: CSIC/IESA.
- SCHULTHEIS, FRANZ (1998), «Affaires de famille-Affaires d'Etat: Une approche comparative des formes de régulation sociopolitiques des faits familiaux» en R.B. Dandurand, P. Levebvre y J.-P. Lamoureux, eds., p. 21-38.
- SINGLY, FRANÇOIS DE (ed.) (1991), *La famille: L'état des savoirs*, París: Éditions la Découverte.
- SINGLY, FRANÇOIS DE y COMMAILLE, JACQUES (1997), «Les règles de la méthode comparative dans le domaine de la famille: Le sens d'une comparaison» en J. Commaille y F. de Singly eds., p. 7-30.
- TOBÍO, CONSTANZA SOLER y FERNÁNDEZ CORDÓN, JUAN ANTONIO (1999), «Monoparentalidad, familia y trabajo», *Revista Internacional de Sociología*, n.º 22, enero-abril, p. 67-97.
- VALIENTE, CELIA (1996), «El feminismo institucional en España: El Instituto de la Mujer, 1983-1994», *Revista Internacional de Sociología*, n.º 13, p. 163-204.
- (1997), «Las políticas de cuidado de los niños a nivel nacional en España (1975-1996)», *Papers. Revista de Sociologia*, n.º 53, p. 101-136.

Impreso en:
CEGE Creaciones Gráficas, S.A.
Ciutat d'Asunción, 42
08030 Barcelona
D.L.: B. 38857-2000
ISBN: 84-88-99-63-0